



Tribunal de Contas

ÍNDICE

Fls.

I. - INTRODUÇÃO	4
1. - FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO	4
2. - METODOLOGIA DE TRABALHO, PLANO GLOBAL/PROGRAMA DE AUDITORIA.....	5
3. - COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS DA AUTARQUIA.....	6
4. - SÍNTESE DO AJUSTAMENTO.....	7
5. - CONTRADITÓRIO	7
II. - AUDITORIA FINANCEIRA À CONTA DE GERÊNCIA DE 1999 DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DE FAMALICÃO.....	8
1. - CARACTERIZAÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL.....	8
1.1. - Estrutura e organização municipal	8
1.2. - Delegação e subdelegação de competências / Distribuição de pelouros.....	11
2. - LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (S.C.I.).....	16
2.1. - Caracterização sumária	16
2.2. - Levantamento do circuito da receita	19
2.3. - Levantamento do circuito da despesa	21
2.4. - Avaliação final do sistema de controlo interno	25
3. - CONTA DE GERÊNCIA DE 1999.....	27
3.1. - Análise da execução orçamental.....	27
3.1.1. - Receita.....	27
3.1.2. - Despesa	29
3.2. - Liquidação da conta de gerência.....	31
3.3. - Análise de documentos	31
3.3.1. - Conferência de documentos de receita.....	31
3.3.1.1. - Conta de documentos	32
3.3.2. - Conferência de documentos de despesa	35
3.4. - Análises específicas.....	36
3.4.1. - Limites legais	36



Tribunal de Contas

3.4.1.1. - Despesas com o pessoal do quadro	36
3.4.1.2. - Despesas com o pessoal em qualquer outra situação	36
3.4.1.3. - Emolumentos notariais	39
3.4.1.4. - Capacidade de endividamento.....	46
3.4.2. - Participações financeiras	47
3.4.3. - Subsídios e transferências	48
3.4.3.1. - Subsídios a associações desportivas e culturais	50
3.4.3.2. - Bolsas de estudo	56
3.4.3.3. - Transferências para as Juntas de Freguesia.....	65
3.4.4. - Fundos permanentes	66
3.4.5. - Acumulação de funções por pessoal dirigente	69
3.4.6. - Prestações de serviços	72
3.4.7. - Fornecimento de gasóleo.....	84
3.4.8. - Empreitadas	86
3.4.8.1. - Auditório municipal	87
3.4.8.2. - Ampliação e renovação da rede de saneamento da cidade.....	89
III. - CONCLUSÕES.....	94
1. - QUADRO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	94
2. - QUADRO II – PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	97
IV. - RECOMENDAÇÕES.....	99
V. - REFERÊNCIAS FINAIS.....	100
1. - AJUSTAMENTO GLOBAL.....	100
2. - EMOLUMENTOS	101
3. - RESPONSÁVEIS	102
4. - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES.....	103
5. - CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	104
6. - FICHA TÉCNICA	105
VI – DECISÃO	106



Tribunal de Contas

SIGLAS UTILIZADAS

A.D.C.A.S.E.	Associação Desportiva Cultural Arnoso Santa Eulália
A.D.N.	Associação Desportiva Ninense
A.L.	Autarquias Locais
A.M.V.N.F.	Assembleia Municipal de Vila Nova de Famalicão
C.A.	Comissão de Acompanhamento
C.C.R.N.	Comissão de Coordenação da Região Norte
C.D.A.	Clube Desportivo das Aves
C.M.V.N.F.	Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão
C.P.A.	Código do Procedimento Administrativo
C.R.P.	Constituição da República Portuguesa
Ca.	Contrato de Avença
COM.AB.	Comissão de Abertura
COM.AN.	Comissão de Análise
Cps.	Contrato de Prestação de Serviços
D.A.	Departamento de Auditoria
D.A.F.	Departamento Administrativo e Financeiro
D.A.J.C	Departamento dos Assuntos Jurídicos e do Contencioso
D.Amb.	Departamento de Ambiente
D.D.	Director de Departamento
D.G.T.C.	Direcção – Geral do Tribunal de Contas
D.O.M.	Departamento de Obras Municipais
D.P.G.U.	Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística
D.R.	Diário da República
DVIC-SAL	Departamento de Verificação Interna de Contas – Sector das Autarquias Locais
F.C.F.	Futebol Clube Famalicão
F.P.	Fundo Permanente
G.D.J.	Grupo Desportivo de Joane
G.E.	Gabinete de Estudos
G.I.G.F.	Gabinete de Informática e Gestão Financeira
G.R.	Guia de Remessa
G.R.A.L.	Grupo Recreativo Avidos e Lagoa
G.Rec.	Guia de Receita
I.V.A.	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
J.F.	Junta de Freguesia
L.B.S.D.	Lei de Bases do Sistema Desportivo
M.I.T.	Museu de Indústria Textil
Mod.	Modelo
O.P.	Ordem de Pagamento
P.C.	Presidente da Câmara
P.G./P.A.	Plano Global / Programa de Auditoria
P.O.C.A.L.	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
R.D.T.	Resumo Diário de Tesouraria
R.O.S.M.	Regulamento de Organização dos Serviços Municipais
S.A.	Sociedade Anónima
S.C.I.	Sistema de Controlo Interno
S.Resp.	Sector Responsável
T.C.	Tribunal de Contas
TES.	Tesouraria
U.A.T.	Unidade de Apoio Técnico



Tribunal de Contas

RELATÓRIO DA AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO - GERÊNCIA DE 1999

I. - INTRODUÇÃO

No presente Relatório consubstanciam-se os resultados do trabalho efectuado no decurso da auditoria financeira realizada à conta de gerência de 1999 da Câmara Municipal Vila Nova de Famalicão.

A acção consta do Programa de Fiscalização para o ano 2001 do Departamento de Auditoria VIII – Unidade de Apoio Técnico VIII.1 - Autarquias Locais, aprovado pelo Tribunal de Contas em sessão do Plenário da 2ª. Secção, de 14 de Dezembro de 2000, tendo o trabalho de campo decorrido entre 29 de Janeiro e 23 de Fevereiro de 2001.

Por uma questão de simplificação e no que se refere à remissão para folhas, anexos e volumes, será a mesma efectuada como é demonstrado no exemplo seguinte:

(fls. 10 a 25/2/III) – fls. 10 a 25, do Anexo 2 do Volume III;

(fls. 12 a 15) – fls. 12 a 15 do presente Volume.

1. - FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

Esta acção de fiscalização teve como **fundamentos** dois aspectos principais, ambos em conformidade com o disposto na al. a) do art. 40º da Lei n.º 98/97, de 26/08, ou seja, a oportunidade de controlo e a dimensão financeira do Município.

Quanto ao seu **âmbito**, foi uma auditoria financeira genérica à gerência de 1999 da C.M.V.N.F., centrada nas áreas consideradas prioritárias, conforme **Plano Global/Programa de Auditoria** (P.G./P.A.) (fls. 2 a 8/1/III), adiante mencionado, não incidindo, portanto, sobre todo o universo organizacional. Assim, as conclusões



Tribunal de Contas

expressas neste Relatório apenas se reportam às referidas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

Atentas as características da auditoria e de acordo com o disposto no art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os **objectivos** consistiram, nomeadamente:

- ⇒ No levantamento e avaliação dos sistemas de controlo interno;
- ⇒ Na verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, assim como da conformidade, veracidade e consistência dos mesmos, nas áreas das empreitadas, fornecimento de bens e aquisição de serviços, transferências, subsídios, participações financeiras e na arrecadação de receitas.

2. - METODOLOGIA DE TRABALHO, PLANO GLOBAL/PROGRAMA DE AUDITORIA

A fase de planeamento, efectuada na Direcção Geral do Tribunal de Contas (D.G.T.C.), decorreu no período de 15 a 26 de Janeiro de 2001 - conforme calendarização no P.G./P.A., a que se refere a Informação n.º 02/01 – UAT VIII.1 – AL (fls. 2 a 8/1/III), teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao município - designadamente a partir dos documentos de prestação de contas, *dossier* permanente e artigos publicados na imprensa - tendo sempre em consideração as metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.

A acção iniciou-se no dia 29 de Janeiro p.p. com uma reunião de apresentação com a presença do Vice-Presidente da Câmara, do Assessor do Presidente, da Directora de Departamento Administrativo e Financeiro (D.A.F.), e da equipa de auditoria sob a coordenação do Auditor-Coordenador e Auditor-Chefe, onde foram dados a conhecer, de uma forma genérica, os objectivos e âmbito previamente definidos para a auditoria.



Tribunal de Contas

O trabalho de campo baseou-se no estudo e análise da documentação facultada pelos serviços e na auscultação, efectuada através de várias reuniões com o pessoal dirigente da C.M.V.N.F. para esclarecimento de dúvidas e conhecimento dos procedimentos administrativos e contabilísticos adoptados.

A metodologia de trabalho seguida pelos auditores, para apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da conformidade, veracidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no recurso, simultâneo, à análise do sistema de controlo interno e à conta de gerência com utilização de testes de procedimento e de conformidade no primeiro caso e substantivos às rubricas orçamentais e operações contabilísticas das áreas consideradas prioritárias, no segundo.

À margem, refere-se que foi realizada uma acção de fiscalização efectuada pela Inspeção Geral de Finanças – Processo n.º 97/AL/A2/00/336 - e que os factos descritos no correspondente Relatório não se prendem com a gerência em apreço, mas sim com as gerências de 1992, 1993 e 1996.

3. - COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS DA AUTARQUIA

O desenvolvimento da auditoria decorreu de forma regular, dentro da calendarização prevista, para o que muito contribuiu o interesse e espírito de colaboração manifestados logo no início da acção e demonstrados no decorrer dos trabalhos, pelos dirigentes e funcionários da autarquia, consubstanciados numa rápida capacidade de resposta às solicitações da equipa.



Tribunal de Contas

4. - SÍNTESE DO AJUSTAMENTO

O processo é instruído com os documentos necessários à sua apreciação e, pelo seu exame, verifica-se que o resultado da gerência foi o que consta do ajustamento (fls.100), o qual abre com o saldo de encerramento da conta de gerência de 1998, homologado em Sessão da 2ª Secção do T.C. de 17/02/00 e que se apresenta de seguida de forma resumida (vertente em dinheiro):

Câmara Municipal

Débito:

- Saldo de abertura	181 717 614\$00	
- Recebido na gerência	<u>9 124 398 591\$00</u>	9 306 116 205\$00

Crédito:

- Saído na gerência	9 082 605 767\$00	
- Saldo de encerramento	<u>223 510 438\$00</u>	9 306 116 205\$00

5. - CONTRADITÓRIO

Para efeitos do exercício do contraditório, nos termos do art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26/08, foram notificados todos os membros do executivo autárquico, com a finalidade de, querendo, se pronunciarem sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria.

As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração deste Relatório, constando de forma sucinta nos pontos pertinentes.



Tribunal de Contas

II. - AUDITORIA FINANCEIRA À CONTA DE GERÊNCIA DE 1999 DA CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DE FAMALICÃO

I. - CARACTERIZAÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

1.1. - Estrutura e organização municipal

A actual estrutura e o Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (R.O.S.M.) da C.M.V.N.F., e respectivo quadro do pessoal, cuja dotação respeita os limites impostos pelo art.º 10º do Dec.- Lei n.º 116/84, de 6/4, foram aprovados pelo executivo em reunião de 1/07/96 e pela Assembleia Municipal de Vila Nova de Famalicão (A.M.V.N.F.) em sessão ordinária de 28/02/97, constando a sua publicação no D.R. - II Série, n.º 178 Apêndice n.º 68, datado de 4/08/97 (inserto de fls. 66 a 104/2/III).

Este documento integra um conjunto de objectivos, de princípios de natureza estruturante e normas gerais pelos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipais, constando igualmente do mesmo, a definição da estrutura orgânica, dividida em departamentos, divisões e gabinetes, na **macroestrutura**, e em repartições e secções, na **microestrutura**, bem como o conjunto de conteúdos, atribuições e competências de cada um deles.

No que concerne à **estrutura orgânica** a mesma encontra-se gizada no organograma constante a fls. 56/2/III, a qual comporta 6 Departamentos, 1 Gabinete de Apoio à Presidência, uma Direcção de Serviços Adjunta à Presidência com 5 Serviços, e 17 Divisões encontrando-se implementada na sua maioria.

Da análise comparativa entre a estrutura real e a legal, constata-se o seguinte:

- Não estão implementados o Gabinete de Protecção Civil, nem o Serviço Municipal de Polícia, embora este já possua um regulamento de organização e funcionamento, publicado no D. R. n.º 280, Apêndice n.º 164, de 5/12/00, de fls. 108 a 110/2/III;



Tribunal de Contas

- De entre os 6 Departamentos existentes, apenas o Departamento de Ambiente não está provido do correspondente Director;
- Das 17 Divisões constantes do organograma, apenas 2 - a de Assuntos Jurídicos e a de Contencioso Fiscal e Contra Ordenações - não se encontram providas do respectivo chefe sendo que, de entre os quinze existentes, um está a exercer funções em regime de substituição.

À data da auditoria, os **efectivos totais** (pessoal do quadro e contratados) **da autarquia** perfaziam 1001 trabalhadores (funcionários e agentes) equivalente a 79,4% do total do quadro legalmente aprovado. O quadro de pessoal com a alteração efectuada e publicada no D.R. n.º 280, Apêndice n.º 164, de 5/12/00 na sua estrutura prevê 1261 lugares, (incluindo o pessoal dirigente e chefia) distribuídos como se mostra de seguida:

Quadro de Pessoal / Pessoal ao serviço na CMVNF

PESSOAL	2001					
	QUADRO LEGAL (1)	PESSOAL DO QUADRO (2)	% (3)=(2)/(1)	CONTRATADOS (4)	EFFECTIVOS (5)=(2)+(4)	TAXA DE COBERTURA (%) (6)=(5)/(1)
Dirigente e Chefia	51	40	78,4	-	40	78,4
Técnico Superior	100	51	51,0	13	64	64,0
Técnico	32	13	40,6	5	18	56,3
Técnico - Profissional	161	70	43,5	15	85	52,8
Administrativo	81	56	69,1	14	70	86,4
Ação Educativa	75	75	100,0	-	75	100,0
Operário	293	183	62,5	22	205	70,0
Auxiliar	457	301	65,9	136	437	95,6
Informático	11	7	63,6	-	7	63,6
TOTAL	1261	796	61,0	205	1001	79,4%

Fonte: Listagem fornecida pelos Recursos Humanos



Tribunal de Contas

Verifica-se que o quadro legal em vigor à data da auditoria, não se encontrava totalmente preenchido atendendo a que, do número de lugares do quadro (1261) apenas 796 (61%) se encontram ocupados. Com efeito, encontrava-se por preencher a nível de:

- a) pessoal dirigente e de chefia, 21,6%;
- b) **pessoal técnico superior** 49,0%;
- c) **pessoal técnico** 59,4%;
- d) **técnico - profissional** 56,5%;
- e) administrativo 30,9%;
- f) operário 37,5%;
- g) auxiliar 34,1%, e
- h) informático 36,4%.

Do exposto, ressalta que a C.M.V.N.F. se encontra essencialmente carenciada de pessoal técnico superior, técnico e técnico-profissional.

Ademais, o pessoal do quadro da C.M.V.N.F. apresenta um baixo índice de tecnicidade sendo de 16,83% (semelhante ao dos efectivos totais) e inferior ao índice perspectivado no quadro de pessoal publicado no D.R. (23,23%).

<i>INDICE DE TECNICIDADE</i>	<i>Fev. 2001</i>		
	Quadro legal	Pessoal do quadro	Efectivos totais
<u>Tec. Sup. + Tec. + Tec. Prof.</u> Efectivo Total	$\frac{100+32+161}{1261} = 23,23\%$	$\frac{51+13+70}{796} = 16,83\%$	$\frac{64+18+85}{1001} = 16,68\%$

Por outro lado, refira-se que a autarquia tem estado progressivamente a integrar no seu quadro o pessoal contratado, grupo este que em 1999 ascendia a 319 trabalhadores (cfr. relação de fls. 77 a 87/1/IV), e que, à data da auditoria, se situava nos 205.



Tribunal de Contas

1.2. - Delegação e subdelegação de competências / Distribuição de pelouros

A C.M.V.N.F. é constituída pelo Presidente da Câmara (P.C.) e 10 vereadores, sendo que em 6 de Janeiro de 1998 o P.C., ao abrigo do disposto no n.º 1 do art.º 45º do Dec.- Lei n.º 100/84, de 29/03, na redacção dada pela Lei n.º 18/91, de 12/06 definiu o regime de exercício de funções, designando os vereadores Francisco Alberto Mendes Teixeira de Carvalho e Ana Paula Ribeiro V. Castro Costa em regime de permanência a tempo inteiro e António Alberto B. Gomes Barbosa em regime de meio tempo (despacho a fls. 236/3/III).

Pelo despacho do P.C. de 14/1/98, a fls. 237/3/III, foi designado para substituir o Presidente da Câmara Municipal, nas suas faltas e impedimentos o vereador a tempo inteiro Francisco Alberto Mendes Teixeira de Carvalho.

O órgão executivo deliberou, por unanimidade, em reunião de 19/01/98, delegar no seu Presidente, Agostinho Peixoto Fernandes as competências da Câmara Municipal, que, nos termos da legislação em vigor no período, podiam ser objecto de delegação, nomeadamente as previstas no art.º 51 do Dec. – Lei n.º 100/84, de 29/03, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 18/91, de 12/06 (acta inserta a fls. 564 e 565/4/V).

Em 20/01/98, através de despacho (inserto a fls. 239/3/III), o P.C. designou os vereadores Fernando Moniz (Urbanismo e Habitação), Acácio Silva (Assuntos Jurídicos e do Contencioso), António Barbosa (Ambiente e Assessoria Financeira), Francisco Carvalho (Obras Municipais) e Ana Paula Costa (Juventude, Desporto, Turismo, Protecção Civil e Defesa do Consumidor), para assegurarem a gestão das respectivas áreas, funções e serviços e para o exercício das mesmas delegou, nestes vereadores, a competência própria e subdelegou as competências que lhe foram delegadas por deliberação da C.M.V.N.F. tomada na reunião atrás referida.

Em 15/10/98, nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 54º do Dec.- Lei n.º 100/84, o P.C. delegou no Director de Departamento dos Assuntos Jurídicos e do Contencioso, António



Tribunal de Contas

Pereira da Costa, a competência para assinatura de correspondência e de documentos de mero expediente (despacho a fls. 240/3/III).

Em 01/08/99, o P.C. designou o vereador Fernando Ribeiro Moniz para exercer funções em regime de meio tempo (despacho a fls. 241/3/III), funções essas que perduraram até 25/10/99, data em que assumiu o mandato de Deputado à Assembleia da República.

Por proposta do P.C., de 28/10/99, e ao abrigo do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 65º da Lei n.º 169/99, de 18/09, bem como do art.º 35º e n.º 1 do art.º 37º do C.P.A. a C.M.V.N.F. deliberou por unanimidade, em reunião de 08/11/99, delegar no proponente, com poderes de subdelegação nos vereadores, os poderes e competências elencados de fls. 244 a 249/3/III, **com efeitos reportados a 19/10/99.**

Verifica-se que a deliberação camarária atribuiu efeitos retroactivos ao acto de delegação de poderes, cuja legalidade importa analisar, colocando-se **a questão de saber se ao acto de delegação de poderes se pode ou não atribuir efeitos retroactivos.**

O art.º 127º, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo (C.P.A.) consagra o princípio geral da não retroactividade dos actos administrativos, segundo o qual “*o acto administrativo produz os seus efeitos desde a data em que foi praticado*”, bem como as excepções, “*salvo nos casos em que a lei ou o próprio acto lhe atribuem eficácia retroactiva ou diferida*”. Este preceito, “*in fine*”, tem de ser conjugado com o art.º 128º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma legal, porquanto é esta norma que enumera taxativamente as excepções ao princípio da não retroactividade.

O art.º 128º consagra duas categorias de excepções. O n.º 1 determina os casos em que a lei atribui eficácia retroactiva ao acto administrativo ao estipular que “*têm eficácia retroactiva os actos administrativos*”:

- a) *que se limitem a interpretar actos anteriores;*



Tribunal de Contas

- b) *que dêem execução a decisões dos tribunais, anulatórias de actos administrativos, salvo tratando-se de actos renováveis;*
- c) *a que a lei atribua efeito retroactivo”.*

O n.º 2 determina que *“fora dos casos abrangidos pelo número anterior, o autor do acto administrativo só pode atribuir-lhe eficácia retroactiva:*

- a) *quando a retroactividade seja favorável para os interessados e não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do acto já existissem os pressupostos justificativos da retroactividade;*
- b) *quando estejam em causa decisões revogatórias de actos administrativos tomadas por órgãos ou agentes que os praticaram, na sequência de reclamação ou recurso hierárquico;*
- c) *quando a lei o permitir”.*

A deliberação camarária - acto administrativo - em apreço traduz a prática de um acto de delegação de poderes, no qual o órgão transferiu o exercício da sua competência.

Perfilha-se, pois, o entendimento de que a delegação de poderes é um acto que transfere para o delegado o exercício de uma competência própria do delegante e de que **a natureza do acto** de delegação de poderes - que se traduz numa **autorização** para a prática de determinados actos - **impede que lhe sejam atribuídos** (pelo autor do acto administrativo) **efeitos retroactivos**, (vd. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 4/7/91 – Recurso n.º 29051).

Face ao exposto, considera-se que o acto de delegação de poderes é, na parte referente à atribuição de efeitos retroactivos, **anulável**, uma vez que ofende o princípio da não retroactividade, legalmente consagrado, nos termos do art.º 135º do C.P.A., segundo o qual, *“são anuláveis os actos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção”.*



Tribunal de Contas

Nos termos do art.º 137º do CPA este acto administrativo anulável **era susceptível de ratificação, consistindo esta** no acto administrativo pelo qual o órgão competente decide sanar um acto anulável, anteriormente praticado, suprimindo a ilegalidade que o vicia. Saliente-se, porém, que **a autarquia não praticou o acto administrativo de ratificação.**

Ora, o **art.º 136º do C.P.A. estabelece o regime da anulabilidade dos actos administrativos**, consagrando o n.º 2 deste preceito que *“o acto anulável é susceptível de impugnação perante os tribunais nos termos da legislação reguladora do contencioso administrativo”*. Este regime significa que o acto administrativo anulável é susceptível de convalidação, a não ser que se verifiquem os pressupostos da sua aplicação retroactiva (cf. art.º 128º); o que não acontece, como se concluiu, relativamente ao acto de delegação de poderes. Vigora, pois, o princípio da preclusão, ou seja, o acto meramente anulável está sujeito a prazo de impugnação contenciosa, decorrido o qual o acto deixa de ser contenciosamente impugnável. Poder-se-á, assim, dizer que o acto anulável é sanável pelo decurso do tempo e pela sua aceitação; produz efeitos e é eficaz até ao momento em que venha a ser anulado; e jurisdicionalmente, só os tribunais administrativos é que o podem anular, mediante a interposição de recurso. Nos casos de defesa da legalidade (acção pública) é o Ministério Público que tem a posição e os poderes processuais de recorrente, devendo o recurso contencioso ser interposto no prazo de um ano, conforme dispõe o art.º 28º, n.º 1, c) do Dec.- Lei, n.º 267/85, de 16 de Julho, Lei de Processo nos Tribunais Administrativos.

Assim, **conclui-se que o acto anulável** (acto de delegação de poderes na parte em que a Câmara lhe atribui efeitos retroactivos) **ficou sanado pelo decurso do tempo**, uma vez que não foi impugnado contenciosamente, pelo Ministério Público, no prazo de um ano.

No dia 24/11/99, em face das alterações produzidas na composição do executivo municipal, usando da competência que lhe é conferida pelo art.º 58º da Lei n.º 169/99 o P.C. através de despacho (a fls. 250/3/III) determinou de novo o regime de exercício de funções dos respectivos vereadores nos termos seguintes: Francisco Alberto M. T. de Carvalho e Ana



Tribunal de Contas

Paula R. V. Castro Costa em regime de permanência a tempo inteiro e António Alberto B. Gomes Barbosa e Jorge Joaquim Domingues Costa em regime de meio tempo, revogando assim, os despachos de 06/01/98 e 01/08/99.

Na autarquia em apreço verificou-se que a distribuição de pelouros se traduziu numa distribuição de áreas de gestão municipal no P.C. e nos vereadores através da delegação e subdelegação de competências, durante os anos de 1998 e 1999, de acordo com o disposto nos n.º 4 do art.º 45º e n.º 2 do art.º 54º, do Dec. - Lei n.º 100/84, de 29/03 e n.º 4 do art.º 58º e n.ºs 1 e 2 do art.º 69º, da Lei n.º 169/99, de 18/9, da forma seguinte:

	PERÍODOS	
	De 20/01/98 a 24/11/99	A partir de 25/11/99
<input type="checkbox"/> Agostinho Peixoto Fernandes	<i>Não especificadas</i>	<ul style="list-style-type: none">- Administração e Finanças;- Planeamento Geral;- Desenvolvimento Económico;- Urbanismo;- Recursos Humanos;- Educação;- Cultura; e- Solidariedade Social.
<input type="checkbox"/> Francisco Alberto M. T. Carvalho	<ul style="list-style-type: none">- Substituto legal do Presidente;- Obras Municipais.	<ul style="list-style-type: none">- Substituto legal do Presidente;- Obras Municipais.
<input type="checkbox"/> Fernando Ribeiro Moniz	<ul style="list-style-type: none">- Urbanismo;- Habitação.	<i>(não exercia funções de vereador)</i>
<input type="checkbox"/> António Alberto B. G. Barbosa	<ul style="list-style-type: none">- Ambiente;- Assessoria Financeira.	<ul style="list-style-type: none">- Ambiente;- Assessoria Financeira.
<input type="checkbox"/> Acácio Carvalho Rêgo Silva	<ul style="list-style-type: none">- Assuntos Jurídicos;- Contencioso.	<ul style="list-style-type: none">- Assuntos Jurídicos;- Contencioso.
<input type="checkbox"/> Ana Paula R. V. Castro e Costa	<ul style="list-style-type: none">- Desporto;- Juventude;- Turismo;- Protecção Civil, e- Defesa do Consumidor.	<ul style="list-style-type: none">- Desporto;- Juventude;- Turismo;- Associativismo; e- Defesa do Consumidor
<input type="checkbox"/> Jorge Joaquim Domingues Costa	<i>(não exercia funções de vereador)</i>	<ul style="list-style-type: none">- Habitação;- Protecção Civil;- Trânsito; e- Transportes.



Tribunal de Contas

Em 28/12/99, o P.C. no uso das faculdades que lhe são conferidas respectivamente, pelos art.º 69º n.º 2 e art.º 70º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18/9, delegou algumas das competências próprias em todos os vereadores com áreas de responsabilidade atribuídas, e nos dirigentes máximos das seguintes unidades orgânicas: Departamento – Administrativo e Financeiro, Assuntos Jurídicos e do Contencioso, Urbanismo e Habitação, Educação e Cultura e no Director de Serviços Adjunto à Presidência (vd. fls. 252/3/III).

2. - LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (S.C.I.)

2.1. - Caracterização sumária

Os serviços autárquicos, na sua generalidade, cumprem as normas constantes do Dec. - Lei n.º 341/83, de 21/07, no que concerne à elaboração do Plano de Actividades, Orçamento, e Conta de Gerência.

Existem algumas normas procedimentais fixadas pelo P.C. no que concerne à recolha de dinheiro dos parcómetros e entrega dos valores pecuniários provenientes de receitas de instalações desportivas e outras, (de fls. 343 a 357/4/III), a designação dos cobradores e responsáveis pelo controlo destas receitas, (a fls. 347/4/III), para além do especificado no R.O.S.M., (de fls. 66 a 99/2/III), que contêm as disposições aplicáveis à execução do orçamento, mais concretamente no que concerne à cobrança de receitas e a guarda temporária dos valores por entidade diferente do tesoureiro e escrituração contabilística, conforme preceituado no art.º 17.º do Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.

Encontram-se em vigor, para além do enunciado, 14 outros documentos (Regulamentos, normas e posturas de carácter diverso)



Tribunal de Contas

Quanto ao conjunto de princípios básicos que dão consistência a um sistema de controlo interno é de referir a **inexistência de segregação de funções** entre a Tesouraria e a Contabilidade, uma vez que a pessoa que detém o controlo físico dos correspondentes activos é responsável pelo seu registo contabilístico, ou seja, o Tesoureiro detém e movimenta as contas correntes das instituições bancárias. Face ao exposto, também o **controlo das operações** apresenta uma lacuna dado ser o tesoureiro que controla as contas correntes com as mesmas instituições, sendo ele quem efectua as conciliações bancárias.

As reconciliações bancárias que deveriam ser efectuadas por um funcionário exterior à Tesouraria, com alguma regularidade, apenas são realizadas por parte do responsável da Contabilidade no final de cada gerência aquando da elaboração da conta de gerência.

Em relação à “**Definição de autoridade e responsabilidade**”, a estrutura do município assenta num plano organizativo onde se definem os níveis de autoridade e responsabilidade em relação a qualquer função e/ou operação, constatando-se na generalidade dos Departamentos a existência de chefias intermédias ao nível de Chefes de Divisão e Repartição, bem como algum pessoal com habilitações académicas específicas, para desempenho das suas funções.

Assim, nesses casos é possível aos funcionários, com cargos de direcção e chefia, desempenharem as funções que lhes estão adstritas, respectivamente controlo e acompanhamento.

O princípio do “**Registo metódico dos factos**” é na sua quase generalidade cumprido, sendo o registo contabilístico, meio de prova e meio de controlo, efectuado por aplicação informática em que o output se consubstancia em documento justificativo e probatório (sendo que para algumas operações o mesmo é ainda apoiado manualmente), satisfazendo as normas e procedimentos legais instituídas no Dec. – Reg. n.º 92-C/84, de 28/12. No entanto não se procede mensalmente à elaboração e formalização dos balanços à tesouraria cfr.



Tribunal de Contas

estipula o art.º 15º do citado diploma legal, mas sim *trimestralmente* (vd. de fls. 316 a 398/2/IV).

Para além dos princípios gerais enunciados, há que referir que são observadas algumas regras do sistema de controlo interno, de entre as quais se indicam as seguintes:

- As operações são autorizadas e é possível obter prova de que os factos subjacentes aos registos contabilísticos foram efectuados em conformidade com o respectivo acto de autorização (a desenvolver nos pontos seguintes);
- Os funcionários adstritos à Contabilidade, estão sujeitos a uma **rotação periódica** o que permite o conhecimento e continuidade das diversas tarefas que se desenvolvem nesta área;
- Os pagamentos são, na sua generalidade, feitos por cheques nominativos.

Na vertente patrimonial e dado que a curtíssimo prazo tornar-se-á imperativo ter um conhecimento adequado do património autárquico em virtude da entrada em vigor do novo regime contabilístico para as autarquias, expresso no P.O.C.A.L., aprovado pelo Dec. - Lei n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, justamente um regime que se baseia no conhecimento integral do património (entendido como o conjunto de bens, direitos e obrigações), foi preocupação da equipa de auditoria conhecer a situação existente na C.M.V.N.F, quanto à dimensão, registos e valorização dos bens móveis e imóveis e de outros activos, bem como da existência de seguros (quando necessários).

Das verificações levadas a cabo conclui-se que o património da autarquia no que respeita aos bens móveis e imóveis se encontra inventariado em folhas de carga como se demonstra nos registos individuais exemplificativos insertos de fls. 517 a 542/4/III.



Tribunal de Contas

Constatou-se ainda que:

- ✓ Os prédios rústicos e urbanos estão devidamente registados e identificados em processos próprios, com a respectiva localização e situação patrimonial, estando apenas nalguns casos registados no livro de contratos, ex.: a fls. 555 a 572/4/III.
- ✓ O registo das viaturas e motociclos, propriedade da autarquia, bem como os respectivos documentos justificativos e correspondentes seguros encontram-se sob a alçada do Departamento de Obras Municipais (ex. de fls. 651 a 704/4/III).
- ✓ Relativamente aos bens do domínio público encontraram-se as evidências em termos de registos, com exemplos insertos de fls. 544 a 554/4/III.

Assim, conscientes das implicações que daí advêm e com o intuito de levar a bom termo a tarefa de inventariar, classificar, descrever e avaliar os bens pertencentes ao património da autarquia, o Departamento Administrativo e Financeiro, bem como o executivo têm vindo a emanar directivas (ex. de fls. 466 a 498/4/III), com o objectivo de se preparar a adopção do P.O.C.A.L., procedendo também à elaboração de projecto de regulamento de inventário e cadastro (de fls. 358 a 383/4/III), para cumprimento do disposto na al. c) do n.º 1 e als. h) e i) do n.º 2 do art.º 68º, da Lei n.º 169/99, de 18/09.

2.2. - Levantamento do circuito da receita

Para além dos princípios fundamentais estipulados na estrutura e organização dos serviços municipais existem algumas normas escritas para a arrecadação da receita, que é cobrada nos diversos postos exteriores à tesouraria da C.M.V.N.F., e mais algumas estabelecidas verbalmente. Assim, a entrega destes tipos de receita, à tesouraria, é feita nos moldes e periodicidades que se indicam:

- As cobranças feitas pela metrologia (aferidor municipal), mercados e feiras são entregues diariamente;



Tribunal de Contas

- Para o caso das receitas originárias das cobranças aos particulares nas piscinas e pavilhões municipais (movimentos diários registados nos modelos insertos de fls. 348 a fls. 356/4/III, no final de cada turno, os responsáveis depositam o dinheiro nas instituições bancárias, e a secção de taxas emite a guia de receita no dia seguinte;
- As receitas oriundas dos parcometros são recolhidas (de três em três dias) por dois funcionários da fiscalização e entregues directamente na instituição bancária onde se procede à contagem das importâncias, que delas (pelo valor do depósito) dá conta à Tesouraria que confere com os “tickets” emitidos pelas próprias máquinas;
- As receitas provenientes do fornecimento de água e serviço de saneamento e que são cobradas nas caixas do Departamento do Ambiente são, no final do dia, recolhidas por funcionário de uma instituição bancária, que procede ao respectivo depósito sendo remetida ao Tesoureiro a guia de receita diária (para estes serviços existem ainda outras modalidades de pagamento designadamente: multibanco, via C.T.T., transferência bancária).

O processamento da receita tem na sua maioria como suporte um sistema de software complementado por um registo manual das principais operações. As guias de receita são emitidas na sua grande maioria informaticamente.

Em síntese, o respectivo circuito tem em conta as fases que seguidamente se apresentam:

Munícipe	Serviço Emissor de Receita	Tesouraria	Contabilidade
1.Solicita o serviço. 3.Desloca-se à tesouraria, para pagar o serviço. 6.Em casos pontuais dirige-se ao local próprio para que lhe seja prestado o respectivo serviço (certidões, fotocópias, etc.).	2. Emite Guia de Receita (R1) em triplicado – informaticamente (a maior parte) ou manualmente. 4.Arquiva o triplicado da R1.	5.Efectua a cobrança e entrega o original ao munícipe.	



Tribunal de Contas

NO FIM DO DIA

Munícipe	Serviço Emissor de Receita	Tesouraria	Contabilidade
	<p>8. Apura o total da receita liquidada e confere-o com o valor das R1 recebidas na Tesouraria.</p> <p>9. Procede ao preenchimento dos Mapas Auxiliares da Receita de acordo com as R1 e anula as R1 que não foram cobradas.</p>	<p>7. Apura o total da receita cobrada.</p> <p>11.Elabora o Diário de Tesouraria (T1) e o Resumo Diário de Tesouraria (T2). Elabora a conta corrente c/ Bancos.</p> <p>14.Recebe o original do T2 e arquiva-o.</p> <p>16.Recebe o original do T1 e arquiva-o.</p>	<p>10.Recebe dos serviços emissores os Mapas Auxiliares da Receita.</p> <p>12.Recebe da Tesouraria o T1 + T2 + duplicados das R1(informatizadas) +R1 (manuais).</p> <p>13.Confere o T2 que é posteriormente enviado ao Presidente do Município para assinatura.</p> <p>15.Confere as R1 com o T1 com o duplicado do T2 e com as guias introduzidas no sistema informático, arquivando os duplicados.</p>

Do levantamento e apreciação efectuados conclui-se que o sistema de controlo existente na área da receita assenta preponderantemente em procedimentos e normas consignadas no Dec. - Lei n.º 341/83, de 21/07 e Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.

2.3. - Levantamento do circuito da despesa

Relativamente aos procedimentos instituídos ao nível da despesa e recorrendo, tal como no circuito da receita, para além de entrevistas e questionários efectuados aos funcionários intervenientes no processamento geral da mesma, a testes de procedimento e conformidade é possível apresentar o seguinte circuito:



Tribunal de Contas

Serviço Requisitante	(*) Divisão de Aprovisionamento/ Património	Contabilidade	P.C./C.M.
<p>1. Detectada a necessidade, emite a Requisição Interna (RI).</p> <p>2. A RI é visada pelos responsáveis técnico e executivo, sendo efectuado um pedido à contabilidade para confirmação da existência ou não de verba disponível.</p>	<p>3. Recebe a RI e se o artigo existir em stock efectua o seu fornecimento através de uma guia que é assinada por quem o recebe. Caso contrário faz-se a verificação das condições legais e consulta o mercado.</p> <p>4. Após a escolha do fornecedor é preenchido o espaço próprio da Requisição Externa (RE) que é enviada para a contabilidade para ser cabimentada.</p> <p>9. A requisição é enviada para o exterior.</p>	<p>5. Recebe a requisição externa (RE) emitida.</p> <p>6. Faz a verificação do cabimento, cativando a verba necessária e devolve o processo à Secção respectiva.</p> <p>7. Envia a RE c/ informação de cabimento para a necessária autorização da realização da despesa.</p> <p>10. Solicita informação ao fornecedor sobre a sua situação perante o Estado e a Segurança Social.</p>	<p>8. Até 10.000/30.000 contos - competência própria do Presidente da Câmara autoriza a despesa, a partir deste montante são autorizadas pela C.M.</p>

(*) – O departamento administrativo e financeiro tem alguma autonomia atendendo a que efectua os procedimentos inerentes a algum tipo de aquisições designadamente de material de consumo corrente



Tribunal de Contas

Fase após o fornecimento:

Divisão de Aprovisionamento/ Património	Contabilidade	Tesouraria	P.C.
<p>11.Recepciona a mercadoria e confere-a com o que consta na guia de remessa (GR) ou factura.</p> <p>12.Confere a factura com a Requisição Externa emitida.</p> <p>13.Envia a factura para o serviço requisitante para que esta seja visada pelos responsáveis técnico e do executivo.</p> <p>14. Procede ao envio das cópias da Requisição, Guia de Remessa e do original da factura para a contabilidade.</p> <p>17.Confirma se o fornecedor tem a sua situação regularizada perante a Seg. Social.</p>	<p>15.Centraliza a recepção das facturas e regista-as</p> <p>16.Após os registos necessários de liquidação, emite a Ordem de Pagamento (O.P.).</p> <p>18. Procede à emissão de cheques</p> <p>19.Leva as ordens de pagamento e cheques para o Presidente assinar.</p> <p>21.A Contabilidade informa o fornecedor que a factura se encontra a pagamento.</p> <p>22. O fornecedor dirige-se à Contabilidade, obtém a O.P. e desloca-se à tesouraria para que lhe seja efectuado o pagamento.</p> <p>25.Arquiva as O.P..</p>	<p>23.Verifica as condições necessárias ao pagamento.</p> <p>24.O Tesoureiro assina o cheque, procede ao pagamento e devolve a O.P. à contabilidade, efectuando o registo na conta corrente com instituições de crédito.</p>	<p>20. O Presidente assina as O.P., que são enviadas para a Contabilidade, e os cheques são entregues na tesouraria.</p>



Tribunal de Contas

O circuito de despesa tem por base uma aplicação informática de apoio às áreas de compras, técnica e financeira, adequada, em que existem pontos de controlo eficazes como por exemplo:

- ↳ Não permissão do duplo lançamento de uma factura com as mesmas características, ou seja o original e duplicado;
- ↳ O valor constante nas ordens de pagamento é automaticamente registado na conta corrente da respectiva rubrica orçamental;
- ↳ A liquidação não é possível numa rubrica em que não haja dotação disponível e na qual não se tenha procedido à correspondente cabimentação, apesar de por vezes ocorrerem em simultâneo.

O circuito da despesa assenta, na generalidade, em procedimentos e normas consignadas nos Dec. - Lei n.º 341/83, de 21/07, Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, Dec. - Lei n.º 100/84, de 29/03, Dec. - Lei n.º 405/93, de 10/12 e Dec. - Lei n.º 55/95, de 29/03, realçando-se o seguinte:

- Todas as requisições são assinadas pelo responsável (executivo e/ou técnico) do serviço requisitante;
- Os pagamentos são autorizados pelas entidades competentes constando, na ordem de pagamento, a aposição da respectiva assinatura.

O circuito apresenta, no entanto, algumas deficiências que decorrem do que oportunamente foi referenciado no ponto 2.1, confirmando-se a inexistência de **segregação de funções** entre a contabilidade e tesouraria, porquanto é o responsável por esta última que tem a seu cargo a movimentação das contas correntes com as instituições bancárias.

Actualmente o armazém funciona no D.O.M. em instalações sem adequadas condições e em espaço exíguo, observando no entanto o seguinte:

- As compras são efectuadas com base em requisições externas assinadas por pessoa com competência e precedidas de concurso, quando exigível;



Tribunal de Contas

- A recepção de materiais é efectuada por um fiel de armazém, isto é, por pessoa independente das secções de Aprovisionamento e de Contabilidade;
- A saída dos materiais é também efectuada pelo fiel de armazém;
- As facturas dos materiais recepcionados são conferidas na Secção do Aprovisionamento;
- Os movimentos de entrada e saída de Armazém são suportados por documentos adequados, como sejam: guias de entrada, requisições internas e guias de remessa;
- Não existem fichas de inventário para bens de consumo corrente;
- Não existem evidências de serem efectuadas contagens físicas, e também não existem instruções que orientem os funcionários nesse sentido.

A equipa teve oportunidade de visitar o local que se destina à futura instalação do armazém e parque de viaturas que oferece muito melhores condições de funcionamento, organização e estacionamento de viaturas e que de certo irá permitir adequar às reais necessidades a instalação de uma central de compras tal como está em perspectiva e como decorre da documentação inserta de fls. 277 a 298/4/III.

2.4. - Avaliação final do sistema de controlo interno

O sistema de controlo interno, tendo em conta os aspectos descritos apresenta como:

✓Pontos Fortes:

- a) A implementação da rotação periódica dos funcionários adstritos à Contabilidade;
- b) Existência de determinadas normas procedimentais para além do estipulado no R.O.S.M. que definem especificamente os procedimentos a adoptar na área financeira, designadamente no que concerne à arrecadação das receitas e a guarda temporária dos valores por entidade diferente da tesouraria e escrituração contabilística (postos emissores e de cobrança da receita);
- c) A maioria dos procedimentos efectuados na Contabilidade têm como suporte uma aplicação informática, com alguns pontos de controlo intrínsecos.



Tribunal de Contas

e como,

Pontos Fracos:

- d) Não designação, por parte do órgão executivo, do(s) responsável(eis) pela execução e acompanhamento do Sistema de Controlo Interno, contrariando o disposto no art.º 14.º do Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12;
- e) Não são realizados e formalizados mensalmente os **Balanços à Tesouraria** nos termos do preceituado no art.º 15º do Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, mas sim trimestralmente;
- f) As reconciliações bancárias não são efectuadas por um funcionário adstrito à Contabilidade, sendo as conciliações efectuadas pelo tesoureiro e feita a reconciliação no final do ano aquando da elaboração da conta de gerência;
- g) Inexistência do princípio de controlo interno “**segregação de funções**” entre a Contabilidade e a Tesouraria dado que esta exerce funções que são da competência daquela, designadamente a movimentação das contas correntes com as instituições de crédito.

Face ao exposto nos pontos anteriores, não pode senão concluir-se que o S.C.I. é pouco fiável.

A situação descrita na alínea **d)** de que resultou a ausência de tomada de medidas para evitar os procedimentos indicados nas alíneas **e)**, **f)** e **g)** é da responsabilidade dos membros do executivo.

Relativamente ao item supra, apenas o Presidente da Câmara se pronunciou no sentido de que se encontram “... propostas ao executivo municipal medidas de adequação e implementação de procedimentos contabilísticos, nas vertentes orçamental e de tesouraria, no sentido de sanear eventuais irregularidades procedimentais, existentes, por forma a



Tribunal de Contas

conformá-las com o Dec.-Reg. N° 92-C/84 de 28 de Dezembro”. Para o efeito, remete as correspondentes informações internas (de fls. 144 a 314).

As medidas entretanto adoptadas vão no sentido de serem sanadas as lacunas detectadas, o que se considera positivo.

Não obstante, as situações em causa porque existentes na gerência em apreciação são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 1 da al.) d) do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3. - CONTA DE GERÊNCIA DE 1999

3.1. - Análise da execução orçamental

Neste item far-se-á uma abordagem à execução orçamental - Receita e Despesa - de 1999 bem como uma comparação evolutiva no triénio de 1997/1999.

3.1.1. - RECEITA

Tendo como objectivo perceber aquela que é a estrutura da receita da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, a sua evolução e a respectiva execução orçamental, apresenta-se seguidamente um quadro comparativo, por capítulos, das receitas cobradas entre 1997 e 1999. Estabelece-se ainda a relação entre as receitas orçamentadas e cobradas para a última das gerências do período em análise.



Tribunal de Contas

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS COBRADAS ENTRE 1997 E 1999 E COMPARAÇÃO DO ORÇAMENTO DE 1999 COM A RESPECTIVA EXECUÇÃO

Unid. : Em contos

RECEITAS	1997 (1)	1998 (2)	% (3)=2/1	1999 (4)	% (5)=4/2	Orç. Final 99 (6)	% Exec. (7)=4/6
Receitas Correntes	4.147.237	4.701.369	113	5.461.761	116	5.183.185	105
01 - Impostos Directos	1.694.725	2.105.294	124	2.571.992	122	2.275.750	113
02 - Impostos Indirectos	160.025	249.321	155	272.174	109	325.100	83
03 - Taxas, Multas O. Penalidades	274.958	173.753	63	220.323	126	229.050	96
04 - Rendimentos Propriedades	187.774	226.155	120	201.649	089	208.500	96
05 - Transferências Correntes	1.331.686	1.420.196	106	1.592.709	112	1.576.485	101
06 - Venda Bens Duradouros	347	270	77	3.050	1129	1.000	305
07 - Venda Bens Não Duradouros	9.149	10.477	114	9.283	88	10.000	92
08 - Venda de Serviços	445.684	491.276	110	542.527	110	515.800	105
09 - Outras Receitas Correntes	42.889	24.627	57	48.054	195	41.500	115
Receitas Capital	2.465.447	2.081.119	84	2.965.740	142	4.349.609	68
10 - Venda Bens Investimento	145.096	64.918	44	80.505	124	453.000	17
11 - Transferências de Capital	1.526.719	1.789.118	117	1.753.022	97	2.709.109	64
13 - Passivos Financeiros	669.308	47.376	7	975.208	2058	987.000	98
14 - Outras Receitas de Capital	124.324	179.707	144	157.005	87	200.500	78
TOTAL DAS RECEITAS	6.612.684	6.782.488	111	8.427.501	124	9.532.794	88

Em face do anterior quadro é possível concluir:

⇒ Receitas Correntes

- No triénio em análise as receitas correntes, em termos absolutos, evoluíram positivamente com particular incidência na gerência de 1999;
- A arrecadação das receitas correntes, na gerência em crise, superou em 5% o montante orçamentado, apresentando assim uma boa taxa de execução;
- A rubrica que assume maior peso absoluto, em 1999, no universo das receitas correntes foi a dos impostos directos - 47 %, em termos relativos - com uma taxa de execução de 113%;



Tribunal de Contas

⇒ **Receitas de Capital**

- Neste tipo de receitas, o Capítulo 11 – Transferências de Capital foi o que maior expressão teve no período em análise embora se tenha assistido, entre 1998 e 1999, a um decréscimo do seu valor absoluto na ordem dos 3%;
 - Importará igualmente salientar o facto destas receitas terem tido em 1999 uma *taxa de execução de 68%*, para a qual contribuiu a cobrança das receitas de capital com origem no Orçamento de Estado que decresceram na gerência de 1999;
- ⇒ Globalmente, em 1999 o orçamento da receita revela um bom grau de execução, tendo sido arrecadadas 88% das receitas inicialmente previstas.

3.1.2. - DESPESA

Tendo como objectivo o conhecimento da estrutura da despesa da C.M.V.N.F. a sua evolução e a respectiva execução orçamental, é de seguida apresentado um quadro comparativo, por capítulos, das despesas pagas entre 1997 e 1999, estabelecendo-se ainda a relação entre as despesas orçamentadas e pagas na última das gerências do período em análise.



Tribunal de Contas

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PAGAS ENTRE 1997 E 1999 E COMPARAÇÃO DO ORÇAMENTO DE 1999 COM A RESPECTIVA EXECUÇÃO

Unid. : Em contos

DESPESAS	1997 (1)	1998 (2)	% (3)=2/1	1999 (4)	% (5)=4/2	Orç/to 99 (6)	% Exec. (7)=4/6
Despesas Correntes	3.588.671	3.916.879	109	4.505.619	115	4.727.685	95
01-Pessoal	1.321.342	1.541.711	116	1.861.731	120	1.920.221	97
02-Bens Duradouros	16.132	31.542	195	29.056	92	37.500	77
03-Bens Não Duradouros	206.684	247.593	119	312.233	126	360.355	86
04-Aquisição de Serviços	1.209.401	1.322.118	109	1.579.255	119	1.656.864	95
05-Transferências Correntes	610.062	6 21.137	101	557.599	89	574.250	97
06-Encargos Financeiros	163.362	88.571	54	58.753	66	61.295	96
07-Outras Desp. Correntes	61.688	64.207	104	106.992	166	117.200	91
Despesas Capital	2.980.056	2.884.723	96	3.937.042	136	4.805.109	81
09-Investimentos	1.805.189	2.163.955	119	2.998.933	138	3.761.385	80
10-Transferências Capital	896.130	485.942	54	734.721	151	838.572	87
11-Activos Financeiros	29.400	28.000	95	28.401	101	28.401	100
12-Passivos Financeiros	249.057	206.826	83	173.409	83	175.000	99
13-Outras Despesas Capital	280	0	0	1.578	0	1.750	90
TOTAL DAS DESPESAS	6.568.727	6.801.602	103	8.442.661	124	9.532.794	88

Em face ao quadro anterior é possível constatar que:

⇒ **Despesas Correntes**

- As rubricas Pessoal e Aquisição de Serviços, foram as que maior expressão tiveram no triénio em análise;
- No cômputo das despesas correntes, estas duas rubricas têm um significativo peso de 76%.

⇒ **Despesas de Capital**

- A rubrica Investimentos foi a que maior expressão registou, tendo apresentado no biénio 1998/99 um incremento de cerca de 38%, apresentando na gerência em apreço um peso relativo de 78%, ao que corresponde uma taxa de execução de 80%;



Tribunal de Contas

- ⇒ A despesa global registou, entre 1997 e 1999, um acréscimo de 22%.
- ⇒ Cumpre por fim salientar que a execução global das despesas em 1999 ascendeu a 88% das orçamentadas, o que se considera positivo.

3.2. - Liquidação da conta de gerência

No decurso dos trabalhos preparatórios constatou-se que:

- O *Mod. 17/TC* - “Mapa das Participações Financeiras” não se encontrava correctamente preenchido atendendo a que no mesmo não constava o saldo final por entidade participada, situação que haveria de ser rectificada durante o trabalho de campo, através da apresentação de novo mapa, agora correctamente elaborado (a fls. 143/1/II).

3.3. - Análise de documentos

3.3.1. - CONFERÊNCIA DE DOCUMENTOS DE RECEITA

Tendo-se procedido à conferência das rubricas a seguir evidenciadas, com recurso a técnicas de amostragem, nada se constatou susceptível de ser relatado.

Classificação Orçamental	Designação	Montante	Amostra	
			G. R.	Montante
03.01.08.01	Emolumentos e Taxas de Secretaria	11.142.285\$00	*	11%
04.04	Rendimentos de propriedade - Outros	197.778.313\$00	100%	100%
08.03.04.02	Venda de Serviços - Diversos - Parques de Estacionamento	17.724.636\$00	*	11%

* nestas rubricas foram conferidas as Guias de Receitas elencadas nos quadros de fls. 418 a 433/3/IV, referentes aos meses de Janeiro e Junho de 1999.

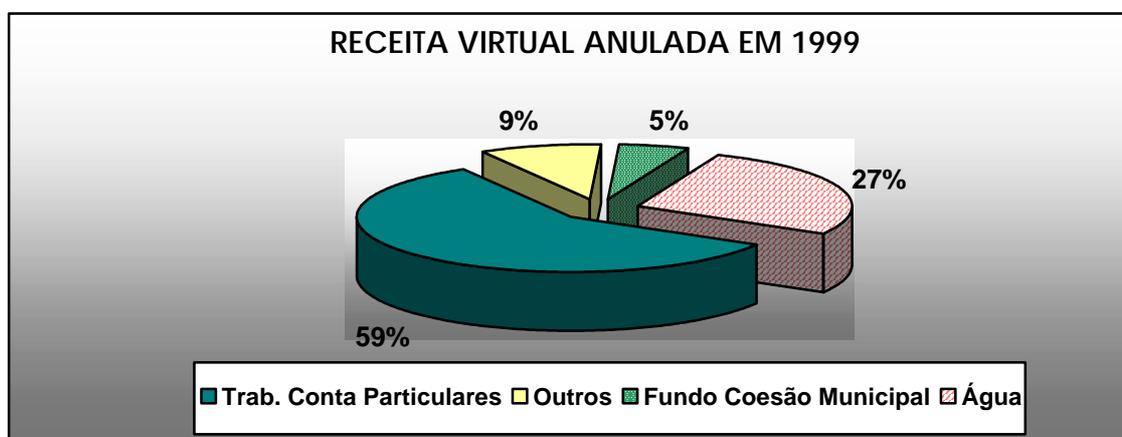
Tribunal de Contas

3.3.1.1. - Conta de documentos

De acordo com o Mod. 3/TC - “Conta de Gerência”, o saldo de abertura da conta de documentos (receita virtual), em 1999, ascende a 52.277.729\$00.

Ainda de acordo com o mesmo documento, o seu saldo de encerramento correspondia a 13.800.630\$00, apresentando uma diminuição de cerca de 73%, relativamente ao ano anterior. Refira-se no entanto, que tal decréscimo não se ficou a dever ao sucesso da cobrança da receita virtual, que se cifrou em 16.066.050\$00, mas principalmente à anulação da receita virtual que ascendeu a 30.145.547\$00, ou seja 78% do montante global da redução operada na gerência.

Assim, a receita anulada decompôs-se da seguinte forma:



Através do quadro a seguir representado pretende-se evidenciar o ritmo a que evoluiu a receita virtual, desde 1997, tendo os elementos dele constantes sido extraídos das informações processadas a fls. 259, 260, 266 e 267/1/II e fls. 268 e 269/2/IV:



Tribunal de Contas

EVOLUÇÃO DA CONTA DE DOCUMENTOS OCORRIDA ENTRE 1997 E 1999

Gerência	Saldo abertura (1)	Saldo encerramento (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	Taxa de crescimento (4)=2/1x100-100
1997	35.630.089\$00	45.398.969\$00	9.768.880\$00	27%
1998	45.398.969\$00	52.277.729\$00	6.878.760\$00	15%
1999	52.277.729\$00	13.800.630\$00	(38.397.099\$00)	(73%)

Nota: O valor entre parêntesis indica decréscimo.

1997 – Rec. Virtual Anulada – 581.570\$00

1998 – Rec. Virtual Anulada – 1.647.355\$00

1999 – Rec. Virtual Anulada – 30.145.547\$00

Foi ainda possível apurar que a partir de Janeiro de 1999, deixaram de ser debitados ao tesoureiro, designadamente, os montantes de receita não cobrada relativos ao fornecimento de água, taxas de saneamento e de tratamento de resíduos sólidos (fls. 259 a 261/2/IV).

Na base do procedimento descrito esteve o facto de no período mencionado, o Departamento de Ambiente, serviço do qual depende o processamento daquele tipo de receitas se ter autonomizado fisicamente dos serviços centrais da autarquia.

Da situação descrita não decorre, no entanto, qualquer tipo de autonomia contabilística que justifique o facto de se ter deixado de debitar ao tesoureiro os documentos referenciados, cujo prazo de pagamento foi excedido e que deveriam, através do respectivo débito, ter integrado a conta de gerência.

Segundo foi possível apurar, todo o procedimento descrito teve por base uma hipotética transformação do Departamento de Ambiente numa empresa municipal, projecto que acabou por ser abandonado. Ademais, foi também adoptado um programa informático de facturação, assente numa lógica de gestão de cortes de abastecimento, como forma de dissuasão face aos incumpridores, e não do envio das dívidas para o competente serviço de execuções fiscais.



Tribunal de Contas

De acordo com o que foi apurado, ficou por contabilizar na gerência em apreço um valor que não foi possível quantificar com exactidão, mas que rondará cerca de 8.000 contos, conforme documentação de fls. 272 a 279/2/IV.

Tal facto configura omissão de receita virtual (que deveria estar escriturada na conta de documentos) com desrespeito pelo disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do art.º 9º, do Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, o que está reflectido no ajustamento global.

A designação dos responsáveis pela execução das operações mencionadas, nos termos do art.º 14º do mesmo diploma, que não ocorreu, compete ao órgão executivo, tendo, ainda, sido violado o art.º 37º do DL n.º 341/83, de 21/7.

Do alegado pelo Presidente da Câmara, salienta-se o seguinte:

“Nesta matéria, esse douto Tribunal detectou uma a existência de um montante de cerca de 8.000 contos, em documentos, por cobrar, do ano 1999, relativos à facturação de água e saneamento, emitida pelo Departamento do Ambiente.

Este montante, de facto, não ficou registado na Conta de Gerência, pois em devido tempo, estes débitos, não foram comunicados, ao Tesoureiro Municipal.

Esta omissão de receita virtual, encontra-se em fase de sanção, através da implementação de eficazes, “Processos de Controlo de Cobrança de Receitas Virtuais” designadamente, para os serviços emissores 27 - Metrologia e, 67 - Departamento de Ambiente – Unidade Comercial ...”

Parte substancial da informação fornecida pelo Presidente da Câmara, em sede de audição dos responsáveis, já era do conhecimento da equipa e foi tida em consideração em sede de Relato, motivo pelo qual não foi aqui reproduzida.



Tribunal de Contas

Sinteticamente, constata-se estarem a ser implementados pela autarquia procedimentos conducentes a uma melhor e mais fácil cobrança das receitas, bem como à necessária interligação entre o Departamento de Ambiente e a Tesouraria, no sentido de se obviar ao problema constatado. No entanto, não se conhece que tenha sido tomada qualquer medida tendo em vista a regularização contabilística do montante de cerca de 8 000 contos.

Assim, deverá a autarquia proceder ao rigoroso apuramento do montante por contabilizar, na gerência de 1999, bem como na de 2000, procedendo ao registo contabilístico da receita virtual omitida e relevando-a na conta de gerência.

As situações em causa são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 1 da al.) d) do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.2. - CONFERÊNCIA DE DOCUMENTOS DE DESPESA

Procedeu-se à conferência das rubricas de seguida elencadas, de acordo com a amostra constante do quadro, tendo sido possível constatar que os correspondentes “processos de despesa” se encontravam bem instruídos nada havendo de relevante a relatar quanto aos mesmos.

Classificação Orçamental	Designação	Montante	Amostra	
			O. P.	Montante
01.03/04.05	Órgãos da Autarquia - Aquisição de Serviços - Estudos e Consultadoria	32.441.974\$00	100%	100%
01.03/05.03.02.05	Órgãos da Autarquia - Transf. Correntes - S. Privado - Desportivas	118.850.000\$00	23%	75%
01.03/05.03.03	Órgãos da Autarquia - Transf. Correntes - S. Privado - Particulares	328.882.813\$00	24%	78%
01.03/10.03.02.05	Órgãos da Autarquia - Transf. Capital – S. Privado - Desportivas	36.950.000\$00	100%	100%
03.02/04.05	Divisão de Planeamento Urbanístico – Aquisição Serviços - Estud. Consultad.	11.717.342\$00	100%	100%
04.02/03.02	Divisão Edifícios e Equipam. Sociais – Bens não Durad. - Combust. e Lubrific.	68.585.558\$00	16%	63%



Tribunal de Contas

04.02/09.03.01	Divisão Edifícios e Equipam. Sociais - Investimentos - Instalação de Serviços	639.662.536\$00	8%	75%
05.03/09.04.02	Divisão do Ambiente - Despesa Capital - Investimento - Esgotos	218.961.285\$00	77%	93%
06.03/04.09	Divisão de Cultura e Desporto - Aquisição de Serviços - Outros	135.756.568\$00	23%	74%
99.02	Fundos Permanentes	1.130.000\$00	100%	100%
99.03.02.01	Emolumentos Notariais	12.166.160\$00	100%	100%
99.03.02.02	Custas em processos de execuções fiscais	1.764.497\$00	100%	100%

Para as rubricas que não foram integralmente analisadas, a técnica de amostragem a que se recorreu para a selecção dos documentos a conferir foi não estatística, pois agregou amostragens sistemáticas com amostragem por números aleatórios.

3.4. - Análises específicas

Nos pontos seguintes, de 3.4.1. a 3.4.8., dar-se-á conta das situações de âmbito mais específico que foram objecto de análise por parte da equipa.

3.4.1. - LIMITES LEGAIS

3.4.1.1. - Despesas com o pessoal do quadro

No ano de 1999 as despesas com o pessoal do quadro da C.M.V.N.F. ascenderam a 1.070.462 contos.

Feitos os estudos necessários foi calculado, para a autarquia, o limite legal deste tipo de despesas (2.820.822 contos) constatando-se, que o mesmo **não foi ultrapassado** (fls. 2/1/IV).

3.4.1.2. - Despesas com o pessoal em qualquer outra situação

As despesas com o pessoal em qualquer outra situação na C.M.V.N.F. totalizaram 767.762 contos em 1999.



Tribunal de Contas

Também neste âmbito foi calculado o limite legal para as respectivas despesas, o qual se situou nos 705.206 contos constatando-se assim que este **limite legal foi ultrapassado** em 62.556 contos (fls. 2/1/IV).

Sobre esta matéria, o Presidente da Câmara apresentou a “Nota Explicativa”, a fls. 3/1/IV, donde se retira o seguinte: “*Atenta a demonstração de gerência de 1999, desta autarquia, em que foi paga a verba de 767.761.688\$00, a título de despesas com o pessoal em qualquer outra situação, declara-se que ... se excedeu em cerca de 62.556.238\$25, o limite orçamental legal, pois, entre outras, a transferência da atribuição, para esta autarquia local, a título de incremento e expansão da “Rede de Educação Pré-escolar” no concelho, não tem sido acompanhada, a nível de apoio financeiro, da Administração Central, ao funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar, da respectiva contrapartida, de “cooperação” designadamente: - encargos com pessoal auxiliar de acção educativa, que até à definição das competências da administração local, nesta matéria, são suportados, por verbas inscritas, ou a inscrever, nas dotações orçamentais do Ministério da Educação (vd. art.º 6º da Lei n.º 5/97)*”.

Esta situação contrariou o estipulado no n.º 2 do art.º 10º do Dec.- Lei n.º 116/84, de 6/4, com a nova redacção introduzida pela Lei n.º 44/85, de 13/9, tendo os correspondentes pagamentos sido autorizados pelo Presidente da Câmara, Agostinho Peixoto Fernandes.

Sobre este assunto o Presidente da Câmara alegou o seguinte:

“ Em “Nota Explicativa e outra documentação avulsa” entregue em sede de Auditoria, justifica-se esta ocorrência tendo em conta, o acréscimo de transferência de atribuições da Administração Central, para a autarquia, nomeadamente, no incremento e expansão da “Rede de Educação Pré-Escolar” a qual não foi devidamente acompanhada, da necessária contrapartida de apoio financeiro, por forma a garantir o reembolso, dos encargos, decorrentes da contratação de pessoal (Auxiliares de Acção Educativa) necessário para garantir a manutenção e funcionamento, de instalações e equipamentos dos estabelecimentos de educação pré-escolar.



Tribunal de Contas

Aliás, para corroborar, tudo o que se vem explanando, veja-se o Protocolo que se junta, celebrado em 28/07/98 entre a ANMP e, o Ministério da Educação, em matéria de “Programa de Desenvolvimento e Expansão da Rede Pré-Escolar”, feito para vigorar no ano lectivo de 1998/1999:

- a) *“Os municípios, se comprometem a assegurar, a colocação do pessoal, com funções de acção educativa e, do pessoal responsável pelo desenvolvimento de actividades alimentação e, animação Sócio-Educativa, procedendo, ao pagamento dos respectivos vencimentos”.*
- b) *“A Administração Central, compromete-se na componente educativa, ao apoio financeiro:*
- *no vencimento de um educador de infância;*
 - *nos encargos com o pessoal auxiliar de acção educativa, que até à definição das competências da Administração Local, nesta matéria, são suportados, por verbas inscritas, ou a inscrever nas dotações orçamentais, do Ministério da Educação (Vd. Art.º 6º da Lei nº 5/97).”*

Como já decorria da nota explicativa apresentada à equipa de auditoria, em sede de trabalho de campo, também agora, em sede de contraditório, o Presidente da Câmara vem reconhecer que o limite legal para as despesas com pessoal em qualquer outra situação foi excedido. Contudo, face ao teor das alegações apresentadas e atendendo também às diversas cláusulas do protocolo celebrado entre a Associação Nacional de Municípios Portugueses e os Ministérios da Educação e do Trabalho e Solidariedade, designadamente no que se refere à comparticipação financeira da Administração Central, a situação relatada, do nosso ponto de vista, não é da responsabilidade da autarquia.



Tribunal de Contas

3.4.1.3. - Emolumentos notariais

Não tendo sido feita a apresentação, por inexistência, da deliberação do executivo concernente à designação do dirigente encarregue do exercício das funções notariais e de juiz auxiliar nos processos de execução fiscal, nos termos do n.º 1 do art.º 58º, do Dec.- Lei n.º 247/87, de 17/06, deve-se referir que o R.O.S.M. estipula, nomeadamente, no seu art.º 70º, que,

“1-Compete ao director de serviços do D.A.J.C. para além das competências comuns constantes do artigo 27º:

...

1.8-Exercer as funções de notário privativo e de juiz auxiliar nos processos de execução fiscal.”

e no art.º 63º que,

“1-Para além das competências referidas no artigo 27º, compete ainda ao director do D.A.F.:

...

1.14-Exercer, sempre que superiormente lhe for solicitado, as funções de notário privativo da Câmara Municipal;

1.15-Substituir o director de serviços do D.A.J.C. nas suas faltas e impedimentos.”

Em tempo foi presente cópia do despacho do Presidente do executivo de 22/10/98 (a fls. 193/1/IV), o qual define, designadamente:

*“1 - Que as funções de Notário Privativo e de responsável pelas execuções fiscais sejam desempenhadas pelo Director de Departamento dos Assuntos Jurídicos e do Contencioso – **António Pereira da Costa** (negrito nosso);*

2 - Nas faltas e impedimentos do titular referido no ponto anterior, tais funções serão asseguradas pelo Director do Departamento Administrativo e Financeiro – António Martins Veloso, pela Chefe de Divisão Administrativa - Maria Isabel do Nascimento Correia Vieira Pinto ou pela Chefe de Repartição – Maria Adelina Ferreira da Silva Pinto.”

Por despacho de 28/09/99 (a fls. 194/1/IV), o P. C. determinou que ao ponto 2 atrás referido fossem incluídos Eduardo Carlos Ramos Saraiva (Chefe de Secção) e Maria Albina A. M. Almeida (Chefe de Repartição). Relativamente a estes dois funcionários é de salientar que o R.O.S.M., no que concerne aos cargos pelos mesmos ocupados, não lhes comete qualquer tipo de competências nesta matéria.



Tribunal de Contas

No ano de 1999, os funcionários que receberam emolumentos notariais foram os já acima mencionados, como se constata no mapa Mod. 20/TC “*Relação dos funcionários que na gerência receberam participação emolumentar e/ou custas fiscais*” (a fls. 206/1/II).

Por despacho do P.C. de 25/08/94 (a fls. 195/1/IV), foram autorizados a desempenhar funções de escrivão de execuções fiscais nas faltas e impedimentos do 2º Oficial Jaime Dias Ferreira, os 2º Oficiais José Joaquim Silva Gomes Costa e/ou Francisco José Ferreira Simões.

Estes funcionários, excepto José Joaquim Silva Gomes Costa, também elencados no mapa Mod. 20/TC, apenas perceberam importâncias a título de custas de execuções fiscais.

No âmbito desta matéria, e tendo por base a legislação aplicável, nomeadamente o art.º 58º do Dec.- Lei n.º 247/87, de 17/6, o n.º 2 do art.º 43º do Dec.- Lei n.º 353-A/89, de 16/10, o Parecer n.º 7-G.E./92, aprovado em sessão da 2ª. Secção do T.C. de 19/03/92⁽¹⁾, foram analisados os documentos onde são evidenciados os valores recebidos e pagos a título de emolumentos notariais e/ou custas de execuções fiscais, a categoria e o número de diuturnidades que aqueles funcionários detinham antes de 01/10/89 - data em que entrou em vigor o novo sistema retributivo da função pública (NSR, Dec.- Lei n.º 353-A/89), assim como os livros de escrituras referentes ao ano em apreço.

Da documentação analisada salienta-se a nota explicativa do P.C. (a fls. 102/1/IV), onde se refere que “*Atenta a isenção de horário de trabalho, a que está sujeito o pessoal dirigente e de chefia, com dispensa de marcação de ponto, nos termos e para os efeitos do art.º 24º do Dec.- Lei n.º 259/98, de 18/8 e art.º 24º da Lei n.º 49/99, de 22/06, os Srs. Directores de Departamento António Martins Veloso e Dr. António Pereira da Costa, a Chefe de Divisão Administrativa Drª Maria Isabel do Nascimento Correia Vieira Pinto, as Chefes de Repartição Maria Albina A. M. Almeida e Maria Adelina Pinto e o Chefe de Secção Eduardo Carlos Ramos Saraiva, não têm qualquer registo de assiduidade, quer manual,*

(1) e também a informação n.º 5-G.E./93, de 02/04/93, que subscreve todas as conclusões do Parecer.



Tribunal de Contas

quer em suporte informático, relativo ao ano de 1999, não tendo estado, todavia, desobrigados, da observância, do dever geral de assiduidade, nem do cumprimento, da duração semanal de trabalho, legalmente estabelecida”.

A situação descrita, na nota explicativa do P.C. está nitidamente em contradição com o que estipula o “Regulamento de registo de pontómetro” (inserto de fls. 154 a 156/1/IV) o qual até prevê plataformas fixas (10:00 às 12:00 horas -manhã- e das 14:30 às 16:30 horas -tarde) para o pessoal abrangido pela isenção de horário (Director de Departamento, Chefes de Divisão, Chefes de Repartição e Chefes de Secção) acrescentando que não decorre do espírito da lei que os funcionários com isenção de horário não estejam sujeitos a qualquer forma de controlo de assiduidade.

Por outro lado, é de referir que o procedimento utilizado configura uma situação de “*divisão de benesses*” entre os diversos funcionários designados para a celebração de escrituras dado que, na generalidade dos casos, avançava o funcionário seguinte quando se verificava que o anterior tinha atingido o respectivo “suposto limite” de percepção emolumentar, como se pode facilmente aquilatar dos *documentos de trabalho* insertos de fls. 115 a 117/2/IV. Aliás, o atrás referido despacho de 28/09/99 ocorreu objectivamente quando os primeiros 4 (quatro) funcionários nomeados tinham percebido importâncias a título emolumentar muito próximas do limite legal.

Este circunstancialismo fáctico originou que os emolumentos totais cobrados e que reverteram para os cofres autárquicos, se tenham quedado apenas pelo valor de 924.164\$00.

Procedeu-se, também, ao confronto dos valores percebidos - constantes do Mod. 20/TC - “*Relação dos funcionários que na gerência receberam participação emolumentar e/ou custas fiscais*”, com os limites legais vigentes, tendo em atenção o Parecer aprovado pelo T.C., atrás indicado.

Do estudo e cálculos efectuados (quadro a fls. 101/1/IV), foi possível concluir que:



Tribunal de Contas

a) os montantes percebidos a título de emolumentos notariais e de custas de execuções fiscais **excederam, em todos os casos excepto num**, os limites legais vigentes, de acordo com o quadro seguinte:

QUADRO DA PERCEPÇÃO DE EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS FISCAIS

NOME	CATEGORIA em 1999	N.º DIUTURNIDADES em 3009/89 /CATEGORIA	VALORES ACUMULADOS			LIMITE (0) DIUTURNIDADES	EXCESSO
			Emolumentos	Custas	Total		
1-António Pereira da Costa	Director Departamento	0	2.115.245\$	100.675\$	2.215.920\$	2.215.920\$	Não houve
2-António Martins Veloso	Director Departamento	5 – (c/ Chefe de Repartição)	2.474.640\$	0\$	2.474.640\$	2.215.920\$	258.720\$
3-Maria Isabel N. Vieira Pinto	Chefe de Divisão	2 – (c/ Tec. Sup. 1ª Classe)	2.020.200\$	0\$	2.020.200\$	1.941.240\$	78.960\$
4-Maria Adelina F. Silva Pinto	Chefe de Repartição	3 – (c/ 1º Oficial)	1.666.009\$	30.790\$	1.696.799\$	1.533.840\$	162.959\$
5-Maria Albina A. M. Almeida	Chefe de Repartição	3 – (c/ Chefe de Secção)	1.696.800\$	0\$	1.696.800\$	1.533.840\$	162.960\$
6-Eduardo Carlos R. Saraiva	Chefe de Secção	4 – (c/ 2º Oficial)	1.269.102\$	0\$	1.269.102\$	1.165.920\$	103.182\$
7-Jaime Dias Ferreira	Assistente Administrativo	1 – (c/ 2º Oficial)	0\$	452.520\$	452.520\$	435.960\$	16.560\$
8-Francisco José F. Simões	Assistente Administrativo	1 – (c/ 3º Oficial)	0\$	452.520\$	452.520\$	435.960\$	16.560\$

b) para além do excesso percebido, os funcionários indicados em **5** (Maria Albina A. M. Almeida) e **6** (Eduardo Carlos R. Saraiva) do quadro supra, não têm competências específicas (concretamente estipuladas no R.O.S.M., nem por qualquer deliberação do executivo) para o exercício das funções de notário privativo.

Os pagamentos das importâncias emolumentares ocorreram juntamente com os vencimentos dos respectivos funcionários tendo sido autorizados pelo Presidente da Câmara.



Tribunal de Contas

O Presidente da Câmara alegou:

“a) Percepção de emolumentos notariais e custas de execução fiscais

... não se concorda, com as conclusões extraídas da análise do Mod. 20/TC, quanto aos excessos de percepção verificados, na gerência em apreço, pois se estranha a sua existência, pois à luz do Parecer nº 7-GE/92, desse Douto Tribunal, esta autarquia, desde 1994, que vem seguindo essa orientação.

*Aliás, a tabela de “**Limites de Emolumentos e Custas**”, fornecida pela ATAM, ... tem sido o documento que serve de apoio nas autarquias locais, para efeitos de processamento, deste tipo de remunerações acessórias diz, considerar, os limites do nº 2 do artº 43º, do Dec. Lei 353-A/89 de 16 de Outubro e, o adicional, de 2% do Dec. Lei nº 61/92 de 15 de Abril, devendo ser considerados não os coeficientes da circular da DGCP nº 1175, mas sim as diuturnidades auferidas, na categoria, reportadas à data de 30 de Setembro de 1989, como integradas no vencimento base.*

“Do Parecer n.º 7-GE/92, consta expressamente, que as diuturnidades relevam para efeitos de determinação do montante de emolumentos, pelos motivos nele referidos, sem qualquer limitação, sendo certo que as remunerações acessórias, não se extinguíram, nem foram integradas, assim, mantiveram-se autonomamente, com regime próprio.

Se se considerasse, as diuturnidades não relevantes para determinação do montante do limite dos emolumentos esse entendimento, não só não teria qualquer suporte legal, como contrariaria as disposições do art.º 39º do Dec. Lei 184/89 e art.º 43º n.º 2 do Dec. Lei n.º 353-A/89. Ou seja, a não consideração das diuturnidades, seria impensável, na medida em, que a matéria do presente Relato supõe-se dever ser conciliada com a do Parecer desse Douto Tribunal, devendo ser sempre relevante as diuturnidades, auferidas em 30 de Setembro de 1989, para efeitos de determinar o limite do montante a perceber de emolumentos e custas “até á revisão das condições de exercício das funções notariais”.



Tribunal de Contas

b) Ocorrência de eventuais pagamentos indevidos, a título de participação emolumentar:

* **Maria Albina Macedo Almeida** (Chefe de repartição – Repartição de Recursos Humanos/DAF).

“Nos termos do meu despacho de 28 de Setembro de 1999, foi nomeada, nas faltas e impedimentos, dos designados no ponto 2 do meu despacho de 22 de Outubro de 1998, esta chefia de serviço de apoio instrumental, tendo-se visto abrangida, pela possibilidade legal de exercer funções de “Notário Privativo” e, como tal de perceber emolumentos notariais (n.º 1 art.º 58º dec. Lei n.º 247/87 de 17 de Junho).”

* **Eduardo Carlos Ramos Saraiva** (Chefe de secção de Contra - Ordenações e Execuções Fiscais/DAJC).

Dão-se por reproduzidas, as explicações anteriores, corroboradas, pelo facto de ser esta Chefia, que assegura, todo o expediente administrativo, do “Notário Privativo”.

No tocante ao número de funcionários a perceberem emolumentos, “... não se revela uma **“Divisão de benesses”**, como é dito no Relato, mas tão só, dentro da ordem de prioridade, de designação indicada, uma equitativa, distribuição das funções notariais até aos chefes de Serviço de apoio instrumental da área DAF e, DAJ e C.”

Face às alegações da al. a), apresentadas pelo Presidente da Câmara, convirá mais uma vez esclarecer o seguinte:

- 1) Nos termos do art.º 2º, n.º 2 do Dec.- Lei n.º 415/87, de 31/12 entendia-se por remuneração base a correspondente ao vencimento do cargo ou funções acrescidas das respectivas diuturnidades;



Tribunal de Contas

- 2) Com a entrada em vigor do Novo Sistema Retributivo (regulamentado, nomeadamente, pelo Dec.- Lei n.º 184/89, de 02/06, as diuturnidades foram extintas (art.º 37º).

Impunha, então, o art.º 17º do Dec.- Lei n.º 184/89 que a remuneração base passava a ser determinada pelo índice correspondente à categoria e escalão, isto é, expurgando as diuturnidades que acabavam de ser extintas.

De acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 43º do Dec. – Lei n.º 353-A/89, de 16/10, as remunerações acessórias resultantes do exercício de funções notariais e de juiz auxiliar não se extinguíram e são determinadas a partir do vencimento base auferido antes da data de produção de efeitos do diploma, corrigido nos termos da actualização salarial anual.

Ora, como do vencimento base em Setembro de 1989 (antes da entrada em vigor do Dec. – Lei n.º 353-A/89) constavam as diuturnidades, a base para o cálculo dos limites de emolumentos e custas tem de ser efectuada em função dos vencimentos que cada funcionário auferia nessa data, ocorrendo que então existia uma relação directa entre categoria e diuturnidade. Mas esta posição só é válida para aqueles funcionários que, antes de Setembro de 1989, se encontravam em exercício efectivo de funções notariais ou de escritvães de execuções fiscais e que eram titulares de diuturnidades.

- 3) Assim, para o cálculo dos limites para a percepção de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais considera-se o número de diuturnidades que o funcionário auferia em 1989, mas apenas quando se mantém a relação “categoria-diuturnidade” que então existia e na exacta medida em que, como salientado, já vinha desempenhando aquelas funções.
- 4) Havendo promoção, o funcionário ascende a outra categoria, pelo que a relação existente em 1989, “categoria-diuturnidade”, deixa de existir.

Ora, nos casos em apreço, todos os funcionários atrás elencados viram alterada, após Setembro de 1989, a sua situação em termos de categoria ou nomeação para o desempenho



Tribunal de Contas

de cargos de chefia, tendo-se esgotado a relação “categoria-diuturnidade” então existente, sendo consideradas a partir daí 0 (zero) diuturnidades.

Concretamente no que se relaciona com a al. b) das alegações do P.C. importa novamente salientar que o R.O.S.M. não comete competências específicas aos aludidos funcionários acrescendo que à data do despacho que os nomeou para o exercício de funções de “Notário Privativo”, tal só poderia ter ocorrido por deliberação do executivo, o que não aconteceu.

A ultrapassagem dos limites legais referida em a) (799.901\$00) pode consubstanciar eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos da al.) b) do n.º 1 do art.º 65º e n.º 2 do art.º 59º da Lei n.º 98/97 de 26/08. Quanto à situação descrita em b), consideram-se os pagamentos ilegais por violação da legislação citada e consequentemente do art.º 26º do Dec.- Lei n.º 341/83 de 21/07, sendo susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória (al. b, do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97).

3.4.1.4. - Capacidade de endividamento

Tomando como ponto de partida o art.º 24º da Lei n.º 42/98, de 06/08 - que estabelece o regime de crédito dos municípios - nomeadamente os parâmetros definidos nos seus n.ºs 3 e 4, foram efectuados os cálculos (a fls. 257/1/IV) que permitiram concluir que os limites de endividamento com empréstimos de médio e longo prazos (594.401.000\$00) **não foram ultrapassados**, uma vez que a autarquia despendeu um valor inferior com amortizações e juros (227.926.395\$00).



Tribunal de Contas

3.4.2. - PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

Aquando da liquidação da Conta de Gerência, como se referiu no ponto 3.2, constatou-se que o respectivo mapa Mod. 17/TC - “*Mapa das Participações Financeiras*”, (a fls. 145/1/II) não se encontrava devidamente escriturado. Por isso, foi solicitado aos serviços da autarquia que o modelo fosse correctamente preenchido, tendo sido o mesmo, entregue à equipa ainda durante o trabalho de campo.

Foi solicitado aos serviços da autarquia que fossem presentes à equipa as partes das actas da C.M.V.N.F. onde foi deliberado adquirir e da A.M.V.N.F. onde esta autorizou o município a participar no capital social das empresas Águas do Cávado, S.A., Matadouro Central Entre Douro e Minho e Escola Profissional CIOR por constarem no “*Mapa das participações financeiras*”.

QUADRO DAS PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DA C.M.V.N.F.

DESIGNAÇÃO	CAPITAL SOCIAL	PARTICIPAÇÃO DA CMVNF	
		VALOR	%
ÁGUAS DO CÁVADO, S.A.	2.000.000.000\$00	140.000.000\$00	7
MATADOURO CENTRAL ENTRE DOURO E MINHO	500.000.000\$00	50.000.000\$00	10
ESCOLA PROFISSIONAL CIOR	4.010.000\$00	400.964\$00	10
TOTAL	2.504.010.000\$00	190.400.964\$00	7,7

Quanto às participações da autarquia no capital social destas empresas nada de significativo a assinalar, dado que estão de acordo com o estipulado na legislação aplicável.



Tribunal de Contas

3.4.3. - SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

No ano de 1999, a C.M.V.N.F. atribuiu subsídios e efectuou transferências, no montante de 1.279.820.304\$00, que corresponde a **15,2** % da despesa orçamental (8.442.661.419\$00).

Se àquele montante forem retirados os valores transferidos para as Freguesias (578.442.554\$00), e Associação de Municípios do Vale do Ave (133.084.797\$00) os subsídios atribuídos passam a representar **5,2%** da despesa efectuada.

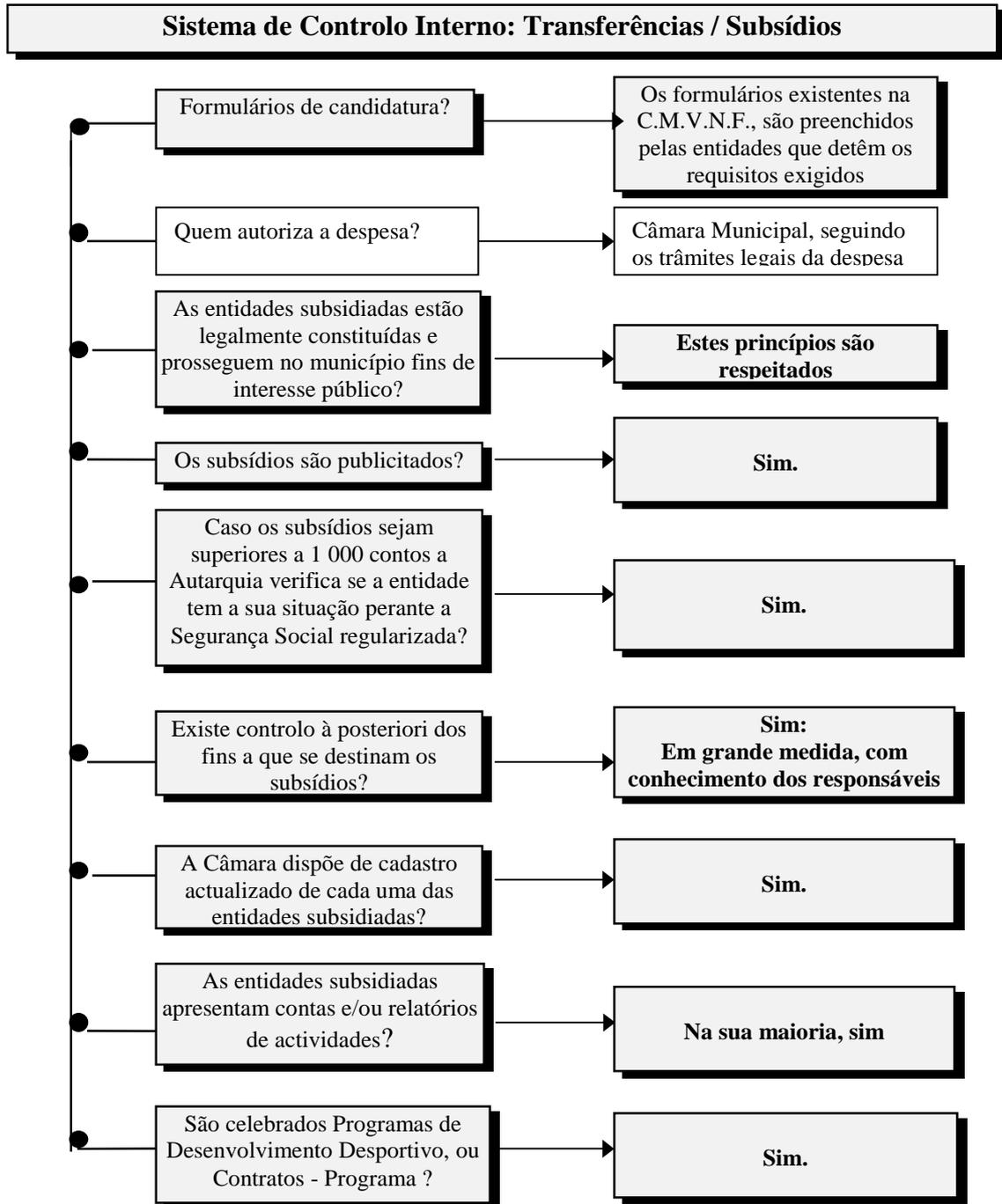
A alínea i) do art.º 51º do Dec.- Lei n.º 100/84 (na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 18/91, de 12/06) atribuía à Câmara Municipal competência para “*deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, que prossigam no município fins de interesse público*”, estabelecendo assim esta norma dois requisitos essenciais para que as entidades e os organismos possam beneficiar de apoios por parte das autarquias: que sejam legalmente existentes e que prossigam no município fins de interesse público².

Relativamente ao requisito essencial – **serem legalmente existentes** – devem as entidades e os organismos, ser constituídos por escritura pública (n.º 1 do art.º 168º do Código Civil e art.º 89º, alínea g) do Código do Notariado), com publicação no Diário da República (n.º 2 e 3 do art.º 168º do Código Civil).

Fez-se o levantamento do SCI instituído nesta área, o qual se apresenta de seguida, em fluxograma:

²Revogado pela Lei n.º 169/99, de 18/09, que estabelece o novo quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Tribunal de Contas



O SCI implantado na área das Transferências / Subsídios apresenta um aceitável grau de confiança. As propostas de atribuição são submetidas a aprovação do executivo, sendo de



Tribunal de Contas

realçar também a preocupação demonstrada pelos responsáveis da autarquia no acompanhamento da aplicação dos subsídios, através, nomeadamente, do conhecimento pessoal ou da divulgação na comunicação social da realização das respectivas actividades. Também é exigido às entidades subsidiadas que apresentem anualmente à autarquia os seus Relatórios e Contas.

Constatou-se ainda para o ano de 1999:

- a) - A existência de cadastros devidamente organizados das entidades subsidiadas onde constam os elementos comprovativos da sua existência legal;
- b) - Que os subsídios atribuídos foram objecto de publicitação conforme determina o art.º 1º da Lei n.º 26/94, de 19/08;
- c) - A celebração de contrato programa de desenvolvimento desportivo como estabelece a Lei de Bases do Sistema Desportivo (L.B.S.D.), Lei n.º 1/90, 16/01, regulamentada pelo Dec. - Lei n.º 432/91, de 6/11.

Vejamos, então, alguns dos subsídios que mereceram análise por parte da equipa de auditoria.

3.4.3.1. - Subsídios a associações desportivas e culturais

Foram solicitados os cadastros das seguintes entidades :

- Futebol Clube de Famalicão (F.C.F.);
- Grupo Desportivo de Joane (G.D.J.);
- Associação Desportiva Cultural Arnoso Santa Eulália (A.D.C.A.S.E.);
- Grupo Recreativo Avidos e Lagoa (G.R.A.L.) e
- Associação Desportiva Ninense (A.D.N.).

Estas obtiveram, no ano de 1999, subsídios na ordem de 46.000.000\$00, 11.500.000\$00, 4.000.000\$00, 2.650.000\$00 e 3.450.000\$00 respectivamente.



Tribunal de Contas

Procedeu-se à recolha de vários elementos, designadamente a publicação dos Estatutos das entidades em Diário da República, a escritura de constituição, número de identificação fiscal, os seus relatórios e contas de gerência.

Do estudo efectuado, conclui-se que aquelas entidades já respeitavam os requisitos fixados na al. i) do art.º 51º do Dec. - Lei n.º 100/84, de 29/03, como “*conditio sine qua non*” para que pudessem beneficiar de apoios da Câmara Municipal, respeitando igualmente os requisitos constantes da Lei n.º 169/99, de 18/9 (vd. art.º 69º, n.º 4, alíneas a) e b)).

Porém, relativamente às transferências efectuadas para o Futebol Clube Famalicão, apurou-se o seguinte:

- a) Foi aprovado pela C.M.V.N.F. em 7/10/91 um protocolo (fls. 83 a 88/1/VIII), tendo em vista, entre outras situações, a obrigação desta autarquia apresentar à A.M.V.N.F. uma proposta para doação, venda ou cedência do Estádio Municipal ao F.C.F.. Em 22/5/92 a A.M.V.N.F. aprovou o contrato de cedência do direito de superfície do Estádio Municipal ao F.C.F., cuja minuta se encontra a fls. 78 e 79/1/VIII e que refere na alínea f) que “*As despesas de manutenção e conservação do Estádio ficam a cargo da representada do segundo outorgante, com excepção das inerentes à conservação do relvado que ficam a cargo do município*”.

Solicitou-se aos serviços da autarquia, que fossem discriminados todos os custos suportados pela C.M.V.N.F. com a manutenção do Estádio, designadamente no que concerne a obras de reparação, conservação e tratamento de relva, consumos de água e electricidade e despesas com o pessoal aí adstrito. Fornecidos os elementos à equipa apurou-se que tais custos ascenderam, no ano de 1999, a 17.800.220\$00;



Tribunal de Contas

b) Por outro lado, constatou-se que:

- Em reunião de 13/05/96 o executivo deliberou celebrar com F.C.F. um contrato-programa, abrangendo as épocas desportivas de 1996/1997 (25.000 contos), 1997/1998 (27.500 contos) e 1998/1999 (30.000 contos) (vd. de fls. 41 a 50/1/VIII),
- Na sua reunião de 08/03/99 o executivo deliberou celebrar com F.C.F. um contrato-programa, abrangendo as épocas desportivas de 1999/2000 (30.000 contos), 2000/2001 (30.000 contos) e 2001/2002 (30.000 contos) (vd. de fls. 51 a 63/1/VIII),
- O executivo em reunião de 08/03/99, deliberou ainda aprovar uma proposta da vereadora do pelouro que pugnava pela atribuição de um apoio financeiro ao F.C.F. no montante de 10.000 contos (vd. de fls. 512v. e 513/4/V).

Verifica-se que, na gerência em apreciação (1999), o executivo camarário autorizou, na sua reunião de 08/03/99, a atribuição de participações financeiras ao F.C.F., no **montante global** de 100.000.000\$00. Esta verba diz respeito:

↳ ao contrato-programa celebrado para 1999/2002, com o valor global de 90.000.000\$00, cuja elaboração foi solicitada pelo F.C.F. para estabelecer os apoios financeiros do Município, destinando-se a fazer “*face às dificuldades financeiras...*” que o clube desportivo enfrenta e à sua “*...impossibilidade de assegurar a manutenção das actividades ao nível habitual*”, e no qual se prevê a transferência de 30.000.000\$00 na época desportiva de 1999/2000, a fls. 52/1/VIII;

Refira-se que relativamente a este último valor atribuído para a época desportiva de 1999/2000, foi, efectivamente, transferida, em 1999, a quantia de 18.000.000\$00, paga através das O.P. n.ºs 6 887/99, 8 754/99 e 11 770/99.

↳ ao montante de 10.000.000\$00, não previsto em contrato-programa, destinando-se tal apoio financeiro “*ao desenvolvimento das suas actividades*”, cfr. deliberação a fls. 513/4/V, pago através da O.P. n.º 3830/99 a fls. 202/1/VIII.



Tribunal de Contas

Resulta, da conjugação do n.º 2 do art.º 34º da Lei n.º 1/90, de 16/01 e n.ºs 2 e 3 do art.º 2º do Dec.- Lei n.º 432/91, de 06/11, com a al. b), n.º 2 do art.º 7º do Dec.- Lei n.º 55/95, de 29/03 [por via da remissão que era feita para o Dec.- Lei n.º 211/79, de 12/07, art.º 20º, n.º 1, al. d)], que as participações financeiras de valor superior a 20.000 contos só podem ser concedidas mediante a apresentação, pelas entidades interessadas, de programas de desenvolvimento desportivo e celebração do respectivo contrato programa, conforme determina o art.º 5º do já referido Dec. - Lei n.º 432/91.

Com a publicação do Dec. - Lei n.º 197/99, de 8/06, que entrou em vigor em 8 de Agosto, aquele limite passou a ser de 40.000 contos (art.º 17º, n.º 1, al. b)).

Face ao exposto, considera-se ilegal e indevido o pagamento do montante de 10.000 contos atribuído pelo executivo em reunião de 8/3/99, ao F.C.F., para apoio financeiro, por não se enquadrar no âmbito do contrato programa aprovado pelo executivo em reunião do mesmo dia (8/3/99), nem ter sido objecto de qualquer outro, violando assim, o n.º 3 do art.º 2º, n.º 2 do art.º 4º e o art.º 5º do Dec.- Lei n.º 432/91, de 6/11 e o n.º 1 do art.º 26º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/7.

Votaram favoravelmente a deliberação de 08/03/99, correspondente à despesa de 10.000 contos os responsáveis:

Responsáveis	
Presidente da Câmara	Agostinho Peixoto Fernandes
Vereador	Armindo Borges Alves da Costa
Vereador	Fernando Ribeiro Moniz
Vereador	Acácio Carvalho Rego da Silva
Vereador	Maria das Dores Oliveira Rafael Oliveira
Vereador	António Alberto Brandão Gomes Barbosa
Vereador	Francisco Alberto Mendes T. de Carvalho
Vereadora	Maria Edna Marques Sousa Cardoso
Vereadora	Ana Paula Ribeiro Vieira de Castro e Costa



Tribunal de Contas

Os pagamentos, no montante de 10.000 contos, foram autorizados pelo P.C. Agostinho Peixoto Fernandes, no exercício da sua competência.

Os responsáveis alegaram:

Agostinho Peixoto Fernandes

“... em 08 de Março de 1999 foi também aprovada a concessão de atribuição de subsídio de 10.000.000\$00, ao Futebol Clube de Famalicão a par de outros beneficiários, ou associações desportivas, mas como mero apoio financeiro, a estas entidades, para o normal desenvolvimento das suas actividades, não estando esta participação, como tal sujeita a regras contratuais, dados os fins, de facto serem diversos dos visados, pelo “Contrato-Programa”, nos termos e para os efeitos do Dec. Lei n.º 432/91 de 06 de Novembro (Programas de desenvolvimento desportivo)”.

Acácio Carvalho Rego da Silva

“1. Nunca foi celebrado qualquer contrato de cessão do direito de superfície do estádio municipal e, por isso as despesas de conservação daquele equipamento são despesas realizadas no património do município.

2. O signatário entende que a deliberação da concessão de um subsídio de Esc. 10.000.000\$00 não ofende qualquer preceito legal. Vigorava um contrato programa com o F.C. Famalicão para apoio específico ao futebol jovem, estando expressamente previsto naquele contrato que os apoios financeiros concedidos não podiam ser utilizados para fazer face a encargos com outras actividades. O subsídio de Esc. 10.000.000\$00 teve por objectivo fazer face a outros encargos. Devido ao seu montante, entende-se ser desnecessário celebrar outro contrato-programa. ...”.

Relativamente ao subsídio de 10 000 contos, e na sequência do alegado, que de resto vem ao encontro da posição assumida em sede de Relato, ou seja, que o mencionado subsídio se destinou a fazer face a encargos que não os previstos no contrato-programa,



Tribunal de Contas

contrariamente ao preceituado no n.º 3 do art.º 2º, n.º 2 do art.º 4º e art.º 5º do Dec.- Lei n.º 432/91 de 06/11, continua a considerar-se o mesmo ilegal e indevido, incorrendo os responsáveis em eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos da al.) b) do n.º 1 do art.º 65º e n.º 2 do art.º 59º da Lei n.º 98/97 de 26/08, respectivamente.

Já quanto aos custos suportados pela C.M.V.N.F., em 1999, com a manutenção do referido Estádio, designadamente no que concerne a obras de reparação, conservação e tratamento de relva, consumos de água e electricidade e despesas com o pessoal da Câmara, no montante de 17.800.220\$00, importará referir a posição do Vereador Acácio Silva, que em sede de audição de responsáveis, vem alegar nunca ter sido celebrado “... *qualquer contrato de cessão do direito de superfície do estádio municipal ...*”, contrariando, assim, a documentação e a informação colhida junto do responsável autárquico pelo pelouro do desporto, aquando da realização do trabalho de campo e que serviu de base à posição assumida pela equipa em sede de Relato.

Em presença de tal contradição, após contacto informal com os serviços camarários vêm os mesmos a enviar o fax, a fls. 330/IB, através do qual é indicado que nunca foi formalizado “... *c/o Futebol Clube de Famalicão, qualquer contrato de cedência, do Estádio Municipal, estando o mesmo clube a usufruir, do referido espaço, através mero comodato.*”

Assim, de acordo com as alegações e com o citado fax, não existe de facto qualquer contrato de cedência do Estádio Municipal de Famalicão, nomeadamente o inicialmente previsto e autorizado pela Assembleia Municipal, isto é, a cedência do direito de superfície.

No entanto, constata-se que houve efectivamente uma cedência gratuita (comodato) do Estádio Municipal, ainda que não reduzida a escrito, uma vez que este vem sendo usufruído pelo Futebol Clube de Famalicão para a prática das suas actividades, onde se



Tribunal de Contas

inclui o **futebol profissional**, sendo que os encargos de manutenção e conservação são suportados pela autarquia.

Assim, recomenda-se que a autarquia providencie, através da celebração do contrato de cedência do direito de superfície, pela fixação das condições de utilização do estádio municipal por parte do F.C.F..

3.4.3.2. - Bolsas de estudo

Em reunião do executivo camarário de 28 de Março de 1989 (fotocópia da acta de fls. 496 a 498/2/VIII) foi deliberado por unanimidade, aprovar a proposta de Regulamento para **atribuição de bolsas de estudo a alunos do ensino superior**.

A proposta foi posteriormente aprovada, por unanimidade, pela Assembleia Municipal em 30 de Junho do mesmo ano (de fls. 499 e 500/2/VIII), com fundamento no disposto na al. a) do n.º 2 do art.º 39º do Dec.- Lei n.º 100/84, de 29/03.

Ao seu abrigo e no decorrer da gerência em análise foram atribuídas, a título de subsídio, 30 bolsas de estudo (10 pela primeira vez e 20 renovações) a alunos do ensino superior.

Verificou-se que as bolsas de estudo pagas em 1999 respeitam ao ano lectivo de 1998/1999 e que atingiram um total de 3.750 contos, sendo de 125 contos o montante de cada uma. Esta situação decorre do exposto no regulamento acima mencionado e da minuta da acta onde se propunha a atribuição de 30 bolsas de estudo (fls. 533/2/VIII).



Tribunal de Contas

De acordo com o disposto na al. f) do n.º 1 do art.º 2º do Dec.- Lei n.º 100/84, de 29/3 “*é atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas, designadamente, a educação e o ensino.*”

A acção descentralizadora do governo compreendeu, na sequência do estabelecido na Lei n.º 42/83, de 31/12 (Lei do Orçamento do Estado para 1984), e do Dec. - Lei n.º 77/84, de 8/3 (delimitação e coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, de fls. 471 a 475/2/VIII) a acção social escolar no âmbito da **educação pré - escolar e do ensino básico**.

Este último diploma vem desenvolver na al. e) do art.º 8 quais as competências municipais em matéria de educação e ensino e especifica no seu n.º 5 da alínea aludida, que compete ao município apoiar e desenvolver “*outras actividades complementares da acção educativa na educação pré - escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres (sublinhado nosso).*”

Assim, e por forma a dar cumprimento ao art.º 15.º do Dec.- Lei n.º 77/84, de 8/3, foi publicado um diploma que regulamenta o modo e a forma como os municípios vão exercer as novas atribuições postas a seu cargo sendo abrangidos pelo regime instituído as crianças da educação pré - escolar, os alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo.

O diploma supracitado, Dec. - Lei n.º 399-A/84, foi publicado em 28/12 e autoriza na al. e) do n.º 1 do art.º 4, as câmaras municipais a **aprovar a atribuição de auxílios económicos aos estudantes que frequentem os graus de ensino já anteriormente mencionados**.

Pelo exposto, conclui-se que os Municípios apenas possuem competência para atribuição de auxílios económicos a crianças no âmbito da educação pré - escolar, aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV (*escolaridade obrigatória*, diremos nós).



Tribunal de Contas

Note-se que, na vigência das Leis 159/99 e 169/99, a situação se clarificou porquanto não elenca, no âmbito das atribuições e consequentemente das competências – das autarquias e seus órgãos – o ensino secundário e superior (art.º 19º da Lei n.º 159/99 e art.º 64º, n.º 4º, al. d) da Lei n.º 169/99).

A atribuição das bolsas de estudo aos alunos do Ensino Superior Público e Privado não é uma competência das Câmaras Municipais, mas sim, do Ministério da Educação, definindo o Despacho n.º 209/97, do Gabinete do Secretário de Estado da Educação, publicado no DR II n.º 107 de 9/05/97 (de fls. 481 a 483/2/VIII) os critérios orientadores para atribuição das mesmas.

O Despacho n.º 10 324-D/97 (2.ª série), publicado no DR II - Série n.º 253 (de fls. 485 a 488/2/VIII) e o Despacho n.º 11 640-D/97, (2.ª série) publicado no DR II - Série n.º 272 de 24/11/97 (de fls. 490 a 494/2/VIII), ambos emitidos pelo Gabinete do Ministro da Educação, aprovam os Regulamentos de Atribuição de Bolsas de Estudo aos Alunos do Ensino Superior Público e Privado respectivamente.

Assim, ao atribuir auxílios a alunos do ensino superior (sem base legal) o órgão executivo não respeitou o “Princípio da especialidade” plasmado no art.º 76º do Dec. – Lei n.º 100/84, de 29/3 nem o “Princípio da Legalidade” contido no art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo, segundo o qual se conclui que *“ao contrário do que sucede com os particulares, à Administração Local não seja possível tudo o que a lei não proíbe, mas apenas aquilo que positivamente lhe seja permitido.”*³, violando consequentemente o nº1 do art.º 26º do Dec. - Lei n.º 341/83.

A atribuição das bolsas referentes ao ano lectivo de 1998/1999 (no montante de 3.750 contos) foi aprovada, em 12/04/99 (de fls. 502 a 504/4/V) pelos membros do executivo constantes do quadro seguinte:

³ Sérvulo Correia “Noções”, cit., pág.97 e 174; Vinícius Ribeiro, “O Estado de Direito e o Princípio da Legalidade da Administração”, 2.ª ed., pág. 58; António M. Rebordão Montalvo, “Código de Procedimento Administrativo”, Almedina, 1992, pág.30.



Tribunal de Contas

Responsáveis	
Presidente da Câmara	Agostinho Peixoto Fernandes
Vereador	Armindo Borges Alves da Costa
Vereador	Álvaro Joaquim da Costa Oliveira
Vereador	Acácio Carvalho Rego da Silva
Vereador	Maria das Dores Oliveira Rafael Oliveira
Vereador	António Alberto Brandão Gomes Barbosa
Vereador	Carlos Alberto Barbosa Folhadela Simões
Vereador	Francisco Alberto Mendes T. de Carvalho
Vereadora	Maria Edna Marques Sousa Cardoso
Vereadora	Ana Paula Ribeiro Vieira de Castro e Costa

Mais se verificou, que por deliberação da C.M.V.N.F., de 21/12/98, foi também atribuída uma bolsa de 300.000\$00/ano a um jovem universitário a realizar estágio no Reino Unido, contrariando os pressupostos anteriormente referidos, cujo pagamento se efectuou em 03.02.99, através da O.P. n.º 949, pelo referido montante, a fls. 594/2/VIII.

Os pagamentos, no montante global de 4.050 contos, foram autorizados pelo P.C. Agostinho Peixoto Fernandes, no exercício da sua competência.

Em face do relatado alegaram os responsáveis:

Agostinho Peixoto Fernandes

“... a atribuição de bolsas de estudo, a alunos do ensino superior tem por base “Regulamento” aprovado em reunião de Câmara de 28 de Março de 1989, ratificado, em secção de Assembleia Municipal em 30 de junho, do mesmo ano.

** Na gerência, em apreço, foram atribuídas 10 bolsas novas e feitas 20 renovações.*

** Tendo sido ainda atribuídas na vigência do Dec. Lei 100/84, de 29 de Março, pensa-se, s.m.o, que, o município poderia fazer esta atribuição, nos termos da alínea a), do n.º 2, do art. 39º, em conjugação, com a alínea h) do n.º 1 do mesmo art.º, do supra citado normativo.*



Tribunal de Contas

** No caso, em análise, tal atribuição, pressupôs, no âmbito do desenvolvimento regional **deste concelho a promoção do ensino e da investigação**, tendo sempre apesar de, um fim social subjacente, à sua atribuição, o pressuposto de alcançar um “fim institucional”.*

** Esta concessão, pensa-se assim não traduziu qualquer infracção financeira, tanto mais que há luz do novo quadro legal de atribuições e competências, da Administração Local, Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro e, no âmbito da autonomia constitucional, do poder local, se trata de uma atribuição legal da autarquia relativamente às suas funções e, é inequívoco que “**Compete à Câmara Municipal, deliberar, em matéria de acção social escolar, designadamente, no que respeita a alimentação, alojamento e, atribuição de auxílio económico a estudantes**”.*

Ou seja, a concessão de tais “auxílios económicos”, pressupõe “o respeito pelos interesses próprios e comuns das populações do concelho”, v.d. Parecer Cluny, António, Procurador-Geral Adjunto no Tribunal de Contas – Revista de Administração Local n.º 180, que defende não constituir infracção financeira, geradora de responsabilidade sancionatória.”

Acácio Carvalho Rego da Silva

“A Câmara Municipal deliberou conceder bolsas de estudo, após consulta à A.N.M.P. (doc. n.º 1).” de fls. 317 a 327.

Recentemente foi publicado na Revista de Administração Local, n.º 180, ... um estudo do Exmº Procurador-Geral Adjunto no Tribunal de Conta, Dr. António Cluny, no qual se considera legal a concessão das bolsas de estudo a alunos do ensino superior do concelho (doc. n.º 2).”

Por bastante meritória que eventualmente se revele na prática a actuação do executivo municipal ao abrigo do “Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo”, o certo é que a sua ilegalidade foi demonstrada no Relato, não tendo os responsáveis nas alegações que se



Tribunal de Contas

acabaram de transcrever, evidenciado a existência de suporte legal para a concessão das verbas em causa.

A questão em apreço não se prende com interpretações mais ou menos redutoras do direito, nem com a defesa de posições mais ou menos subjectivas ou estremadas. O equilíbrio entre aquilo que é a intervenção da Administração Central em matéria de educação encontra-se bem reflectido nas leis em vigor, negando ao interprete latitude suficiente para exercícios hermenêuticos.

Assim sendo, mais uma vez tem de salientar-se que toda a actividade administrativa deve obediência positiva à lei e ao direito, isto é, todo o acto administrativo tem de ter suporte legal suficiente. No caso vertente, dúvidas não ficam de que, para além da inexistência desse suporte legal, a ordem jurídica exclui mesmo claramente da esfera autárquica – bem ou mal, não cabe aqui aquilatar a bondade das soluções legais – o apoio ao ensino médio e superior.

Assim, tem de se concluir, como se fez no Relato, que as despesas e os pagamentos em análise são ilegais e indevidos por não respeitarem o princípio contido no art.º 76º do DL 100/84, de 29/03 e no art.º 3º do Código do Procedimento Administrativo, violando o n.º 1 do art.º 26º do DL 341/83, de 21/07.

Esta situação é passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória nos termos do n.º 2 do art.º 59º e al. b) do n.º 1 do art.º 65º, respectivamente, da Lei 98/97, de 26/08.

Foi, entretanto, assumida pela 3.ª Secção do Tribunal de Contas (Acórdão n.º 6/2001) diferente posição sobre esta matéria, que, em suma, se traduz no seguinte entendimento:

Nos termos do DL 100/84, de 26/03 e dos artigos 235º, 237º e 241º da Constituição da República Portuguesa, as autarquias locais, na prossecução das suas atribuições, dispõem de competência regulamentar própria – com reserva de autonomia normativa – a qual devem



Tribunal de Contas

utilizar para a satisfação dos interesses que os seus órgãos assumam como sendo das respectivas populações, não se encontrando esses regulamentos sujeitos à legalidade substancial nem formal, nem tendo pois o seu conteúdo de ser predeterminado por acto legislativo, dado que tal poder regulamentar derivaria directamente da Constituição.

Assim, estribado na visão compatibilística do Princípio da Legalidade, ao nível da actuação autárquica, conclui que a atribuição de tais bolsas de estudo não necessita de normação superior positiva, bastando-se com a dita competência regulamentar, a qual não encontra norma legal proibitiva, sendo pois a atribuição de bolsas de estudo ao ensino superior legal e até complementar da acção da Administração Central nesta matéria.

Ora, não se prescindindo dos argumentos explanados nas páginas anteriores e suficientemente dilucidados sempre se acrescentará que, nos termos constitucionais (art.º 237º, n.º 1), para além das atribuições também a competência dos órgão autárquicos será regulada por lei e não se encontra tal lei que a confira. Será oportuno aduzir ainda as seguintes considerações:

- a) a concessão de bolsas de estudo ao ensino superior vem regulada na Lei 113/97, de 16/09, a qual “Define as bases de financiamento do ensino superior público” e foi aprovada ao abrigo dos art.ºs 164º. al. d) e 168º, n.º 1, al. d) da CRP (actuais artigos 161º, al. c) e 165º, n.º 1, al. d), respectivamente, após a revisão constitucional de 1997. Este diploma, traduzindo o uso simultâneo de uma competência legislativa residual e de uma competência legislativa própria da Assembleia da República, não permite a intromissão regulamentar das autarquias, sob pena de violação do “princípio de reserva de lei”, segundo o qual “O Regulamento não pode invadir os domínios constitucionalmente reservados à lei, isto é, aquelas matérias que, segundo a Constituição, só a lei pode regular” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 113/88, de 01/06).

Pode ainda questionar-se em que medida a definição das “Bases de financiamento do ensino superior” não consubstanciará um subregime das “Bases do sistema de



Tribunal de Contas

ensino”, matéria da exclusiva competência da AR – cfr. Art.º 164º, al. i), da CRP – caso em que a violação da dita “reserva de lei” por via do regulamento autárquico que prevê a concessão das bolsas de estudo assumiria contornos por demais evidentes.

Em qualquer dos casos, será inevitável o desrespeito pelo princípio da unidade do Estado e pela coordenação das actuações central e local, ambos proclamados no art.º 2.º do DL 100/84, de 29/03, bem como, ainda, o direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, consagrados no art.º 74.º, n.º 1, da CRP (este direito ficaria prejudicado na medida, pelo menos, das diferentes capacidades de auxílio aos estudantes entre os diversos municípios do País).

- b) acerca de problema idêntico ao que ora nos ocupa, foi proferido pelo Tribunal Constitucional o Acórdão n.º 307/88, o qual veio a declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral de um regulamento emanado pela Câmara Municipal de Lisboa, com base em inconstitucionalidade formal e orgânica, por virtude de tal regulamento, traduzindo embora um poder regulamentar das autarquias consubstanciado numa “disciplina normativa inicial com eficácia regulamentar” cujos limites têm por referencial máximo a prossecução dos interesses próprios das respectivas populações, não ser precedido de lei que, de acordo com o actual artigo 112.º, n.º 8, da CRP, indicasse expressamente a competência objectiva e subjectiva para a sua emissão, bem como por aí se considerar que o dito regulamento – acto de normação administrativa – invadiu a área da competência legislativa reservada da AR, o que, do nosso ponto de vista, é também o caso do regulamento de concessão de bolsas de estudo aprovado pela CM de Vila Nova de Famalicão.
- c) Por último, será de notar que alguns autores actualmente se direccionam para a desnecessidade da lei habilitante, mas não no sentido que agora nos interessa para aquilatar sobre a legalidade da atribuição das bolsas de estudo. Tal lei habilitante apenas permitiria à autarquia editar regulamentos de execução ou, ao abrigo da qual,



Tribunal de Contas

esses regulamentos poderiam, formalmente, aparecer no ordenamento jurídico (definindo a competência objectiva e subjectiva para a sua emissão). Esses autores baseiam a sua posição no facto de a habilitação já resultar expressamente da CRP, isto é, o poder regulamentar das autarquias locais seria originário, como consequência da sua autonomia própria.

O que ora nos ocupa é, porém, o **conteúdo desses regulamentos**. Isto é, saber se esse conteúdo é legal ou não, o que só poderá ser aferido pela existência ou não de lei que atribua a respectiva competência, poder para agir, funcional, aos órgãos autárquicos. Sem esta lei que atribua competência, mesmo que o regulamento se contenha nas atribuições autárquicas, não necessite de lei que vise regulamentar ou que legitime o seu aparecimento na ordem jurídica, falta-lhe lei de suporte, ou antes, faltarão lei de suporte ao seu conteúdo. E a CRP preceitua que a competência dos órgãos das autarquias será regulamentada por lei (artigo 237º) e que o seu poder regulamentar se contém nos limites da CRP e das leis ... (art.º 241.º). Ora, nem o DL 100/84, de 29/03, nem qualquer outro diploma legal atribui competência aos órgãos da autarquia para conceder bolsas de estudo a alunos do ensino médio e superior.

Da conjugação destes dois imperativos supremos terá de se concluir que, ainda que os regulamentos locais se mostrem totalmente autónomos em termos de dispensarem qualquer lei prévia habilitante para os efeitos do art.º 112.º, n.º 8, da CRP, sempre terá o seu conteúdo de respeitar o Princípio da Legalidade, entendido no sentido de que a autarquia não pode agir à revelia do que o ordenamento positivo lhe permite, ainda que essa actuação se subsuma a uma conduta prestadora e não limitativa das garantias dos particulares. É também este o sentido que parece estar subjacente aos acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo proferidos nos processos n.ºs 22804, de 07/10/86 e n.º 41227, de 04/02/99.



Tribunal de Contas

3.4.3.3. - Transferências para as Juntas de Freguesia

As transferências realizadas pela C.M.V.N.F. para as Juntas de Freguesia (J.F.), de acordo com o Mod. 15/TC “*Relação dos subsídios e transferências atribuídas*” (de fls. 95 a 112/1/II) totalizaram 578.442.554\$00, sendo que 19.719.273\$00 e 558.723.281\$00 foram efectuadas através das rubricas de classificação orçamental 01.03/05.01.03.02 e 01.03/10.01.03.01 respectivamente.

A generalidade destas transferências foram realizadas ao abrigo da al. s), n.º 2 do art.º 39º do Dec.- Lei n.º 100/84, de 29/3, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 18/91, de 12/06 ou seja por deliberação da A.M.V.N.F. **autorizadora** da delegação de competências por parte da C.M.V.N.F. nas Juntas de Freguesia, a qual é efectuada através de celebração de protocolos (exemplo de fls. 393 e 394/1/VIII) entre os dois órgãos autárquicos, para posterior ratificação do acto pela Assembleia de Freguesia respectiva.

Pela proposta subscrita pelo Presidente da Câmara em 16/11/98 como parte integrante do Plano de Actividades para 1999, aprovado pelo executivo no mesmo dia e pela A.M.V.N.F. em 18/12/98 (de fls. 2 a 53/1/VII), verifica-se que foi aprovado pelo órgão deliberativo o pedido de autorização para “*que a Câmara Municipal transfira para as Juntas de Freguesia a competência para a realização de obras e dotação de equipamentos em edifícios escolares, manutenção de cantinas, edifícios destinados à habitação social, cemitérios, abastecimento de água, saneamento, viação rural, e de beneficiação da iluminação pública, sempre que se considere benefício nessa transferência*”.

Foram celebrados protocolos, para transferência de actos da competência da C.M.V.N.F. para as Juntas de Freguesia designadamente no que concerne a construção de muros de vedação e drenagem de águas, obras de pavimentação e alargamento de caminhos, e para execução de obras de conservação e manutenção de salas de aula do ensino básico e pré primário (exemplos de fls. 393 a 424/1/VIII).



Tribunal de Contas

Da análise dos Protocolos celebrados com as várias Juntas de Freguesia do concelho de Vila Nova de Famalicão verificou-se que:

- a) Todos os Presidentes de Junta, para celebrarem os correspondentes protocolos, apresentaram ao executivo camarário a acta da respectiva Assembleia de Freguesia a autorizá-los para o efeito (exemplos de fls. 388 a 391/1/VIII) como estipulou o P.C. no ofício circular a fls. 392/1/VIII;
- b) As J.F. têm protocolos assinados com datas de celebração diferenciadas (exemplos de fls. 393 a 424/1/VIII);
- c) Em todos os protocolos consta designadamente a referência da obra a que se destina, o seu custo, o prazo de execução, as formas de pagamento e a data da reunião da C.M. onde foi deliberado transferir a respectiva competência;
- d) Todos eles respeitam às áreas de descentralização das competências para as Juntas.

3.4.4. - FUNDOS PERMANENTES

Tendo em atenção a disposição legal permissiva da constituição de Fundos Permanentes (F.P.), art.º 30º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07 procedeu-se à análise dos elementos que correspondem a esta componente.

O citado art.º 30º consagra que:

Art.º 30.º

1. *Em casos de reconhecida necessidade, poderá ser autorizada a constituição de fundos permanentes, de conta de determinadas dotações visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis.*
2. *A constituição e a reposição dos fundos permanentes obriga a movimentação da correspondente rubrica de “Operações de Tesouraria”.*
3. *As despesas realizadas através de fundos permanentes deverão onerar, segundo a sua natureza, as correspondentes rubricas da classificação económica.*
4. *Os responsáveis pelos fundos permanentes deverão proceder á sua reconstituição contra a entrega dos documentos justificativos das despesas efectuadas.*
5. *Os fundos permanentes serão repostos até ao dia 31 de Dezembro.*



Tribunal de Contas

No Município de Vila Nova de Famalicão foram instituídos por deliberação do órgão executivo de 11/01/99 (de fls. 2 a 4/1/V) os seguintes F.P.:

SERVIÇO	MONTANTE
Divisão Administrativa	50.000\$00
Divisão Financeira	50.000\$00
Divisão dos Recursos Humanos	150.000\$00
Direcção de Serviços Adjunta à Presidência	100.000\$00
Departamento de Obras Municipais	200.000\$00
Departamento do Ambiente	150.000\$00
Departamento de Urbanismo e Habitação	100.000\$00
Departamento de Educação e Cultura	150.000\$00
Departamento de Assuntos Jurídicos e Contencioso	50.000\$00
TOTAL	1.000.000\$00

O mapa Mod. 6/TC -“*Conta de Operações de Tesouraria*”, (fls. 43/1/II), indica o montante de 1.130.000\$00 como o valor dos F.P. criados em 1999 isto porque, em 8/03/99, foi decidido proceder à criação de mais um Fundo para o serviço de cobrança e contratação para o abastecimento de água, no valor de 80.000\$00, e ainda por nele constar a indicação de um F.P. de 50.000\$00 da Divisão de Vias e Trânsito que foi reposto em 4/2/99 (vd. G.Rec. a fls. 31/1/V).

Os procedimentos adoptados pela autarquia, para a constituição e reposição dos fundos permanentes, não cumpriram os requisitos legais exigidos para o efeito dado que se constatou que os mesmos foram constituídos através de Ordens de Pagamento de Operações de Tesouraria e não por conta das dotações orçamentais conforme preceitua o n.º 1 do art.º 30º do citado diploma (vd. de fls. 5 a 26/1/V).

No que concerne ao momento de reconstituição, os seus detentores apresentam, na Contabilidade, uma listagem dos pagamentos efectuados (que estão de acordo com a Ordem de Serviço n.º 1/97, de 9/01, do P.C., vd. fls. 30/1/V, na qual consta a descrição dos bens adquiridos, bem como, o respectivo valor. A esta lista são anexados os documentos justificativos da realização dos pagamentos.



Tribunal de Contas

A Contabilidade, para além das Ordens de Pagamento emitidas e das listagens atrás referidas, não detém um controlo mais expedito dos montantes despendidos através dos F.P., dado que não possui por cada um deles uma conta corrente através da qual permitisse registar as correspondentes despesas e controlar o grau de rotatividade de que são alvo os fundos utilizados.

Mais cumpre referir que:

- a) A constituição dos F.P. é objecto de deliberação do executivo enquanto que, a movimentação e reconstituição dos mesmos, são objecto de regulamentação interna (Ordem de Serviço n.º 1/97, de 9/01, do P.C., vd. fls. 30/1/V).
- b) Quer o tipo, quer os valores das despesas apresentadas, coadunam-se com o que se entende dever ser a natureza dos F.P. (vd. de fls. 47 a 124/1/V);
- c) As respectivas reposições foram devidamente efectuadas até 31 de Dezembro de 1999.

Tendo em consideração que se está em presença de erros de natureza técnica que não afectam a realidade financeira a equipa sugeriu a correcção dos procedimentos tendo em atenção o cumprimento das normas reguladoras nesta matéria.



Tribunal de Contas

3.4.5. - ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES POR PESSOAL DIRIGENTE

Verificou-se que alguns **dirigentes municipais** acumulam as suas funções com o exercício de actividade privada, pelo que se solicitou, para análise, a apresentação dos seus processos individuais, sintetizando-se os seguintes elementos:

ACUMULAÇÕES (FUNÇÃO PÚBLICA E ACTIVIDADE PRIVADA)

Nome Do dirigente	Função	Informações da actividade privada	Fundamento do despacho	Despacho autorizador Data
Artur Augusto Sá da Costa	Director de Departamento de Educação e Cultura	<ul style="list-style-type: none">➤ Integra o Conselho Editorial do jornal “Opinião Pública” e da rádio Digital;➤ Não tem horário de trabalho;➤ Não recebe qualquer remuneração;➤ O trabalho que exerce é autónomo e limita-se a emitir opiniões, dentro do órgão, sobre a empresa;➤ Não existe qualquer conflito entre as funções;➤ Declara que cessa de imediato as actividades caso ocorra qualquer conflito.	❖ O requerimento apresentado em 1999 foi “deferido” pelo Presidente da Câmara. Este requerimento não apresentava fundamentos para a autorização.	11.01.99
Aníbal António Caldas Lousa	Chefe Divisão de Gestão da Urbanística	<ul style="list-style-type: none">➤ O exercício da actividade far-se-á em Santo Tirso➤ O trabalho a desenvolver far-se-á fora das horas de expediente;➤ A remuneração é variável;➤ O trabalho é independente;➤ Nenhum dos trabalhos é no concelho de Vila Nova de Famalicão;➤ Em caso de conflito declara cessar a actividade privada.	❖ O requerimento apresentado em 1999 foi “deferido” pelo Presidente da Câmara. Este requerimento não apresentava fundamentos para a autorização.	11.01.99
José Eugénio de Barros Duarte	Director de Departamento de Urbanismo e Habitação	<ul style="list-style-type: none">➤ O exercício da actividade realizar-se-á na residência e na Câmara Municipal de Vila Verde;➤ O trabalho será efectuado fora das horas de serviço;➤ A remuneração será variável;➤ Assessoria e desenvolvimento de estudos e planeamento municipal;➤ Trata-se de trabalhos que em nada conflituam com a actividade na Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão;➤ Declara em caso de ocorrência de conflito cessar imediatamente a actividade em acumulação;➤ Actividade liberal, por conta própria, num gabinete de urbanismo e projectos, na área do planeamento urbanístico e municipal com a eventualidade de colaboração nalguns projectos de engenharia a realizar no gabinete.	❖ O requerimento apresentado em 1999 foi “deferido” pelo Presidente da Câmara. Este requerimento não apresentava fundamentos para a autorização..	11.01.99
António Manuel Valente Morgado	Director de Departamento de Obras Municipais	<ul style="list-style-type: none">➤ Todos os concelhos, com excepção de Vila Nova de Famalicão;➤ Para além do horário de expediente;➤ Variável;➤ Independente;➤ Nenhum trabalho é no concelho;➤ Declara cessar a sua actividade em acumulação no caso de ocorrência de conflito;➤ Exercício de profissão liberal, engenharia; incluindo situações de peritagem.	❖ O requerimento apresentado em 1999 foi “deferido” pelo Presidente da Câmara. Este requerimento não apresentava fundamentos para a autorização.	14.01.99



Tribunal de Contas

O quadro supra evidencia:

- ↪ A existência de 4 funcionários a acumularem funções de dirigente autárquico com actividades de carácter privado;
- ↪ que Aníbal António Caldas Lousa desenvolve a actividade em Santo Tirso mas, não se dispõe de elementos informativos sobre a natureza da actividade;
- ↪ que José Eugénio de Barros Duarte e António Manuel Valente Morgado desenvolvem actividade privada na área de engenharia.

Acresce que todos os processos individuais dos dirigentes se encontram instruídos com um requerimento, anual, a solicitar o pedido de acumulação de funções públicas com actividades privadas, sobre os quais foi emitido o respectivo despacho autorizador. Os requerimentos foram dirigidos ao Presidente da C.M.V.N.F. e foram elaborados nos termos do art.º 8º do Dec.- Lei n.º 413/93, de 23/12, ou seja com indicação:

- a) do local de exercício da actividade a acumular;
- b) do horário de trabalho a praticar;
- c) da remuneração a auferir, se existir;
- d) da indicação do carácter autónomo ou subordinado do trabalho a prestar e a descrição sucinta do seu conteúdo;
- e) da fundamentação da inexistência de conflito entre funções a desempenhar;
- f) do compromisso de cessação imediata da actividade em acumulação no caso de ocorrência superveniente de conflito.

Os pedidos de acumulação foram deferidos, sendo os requerimentos omissos: quanto ao conteúdo da prestação da actividade privada e quanto à fundamentação da existência de isenção na acumulação das funções de dirigente com funções privadas. Estas omissões impedem que no despacho autorizador, o Presidente da Câmara, avalie e aprecie, casuísticamente, a isenção no desempenho das funções públicas.



Tribunal de Contas

Na verdade, a acumulação do exercício de funções públicas por dirigentes, com actividade privada, nas autarquias, encontra-se regulada no Dec.- Lei n.º 198/91, de 29/05⁴ que estabelece o estatuto do pessoal dirigente da administração local. O seu art.º 8º determina que *“A exclusividade do exercício de funções dirigentes estabelecida no artigo 9º do Decreto- Lei n.º 323/89, de 26 de Setembro, não prejudica o disposto no art.º 58º do Decreto- Lei n.º 247/87, de 17 de Junho.”*. Este preceito apenas regula o desempenho de funções notariais e de juiz auxiliar.

Aquela remissão, feita para o art.º 9º do Dec.- Lei n.º 323/89, implica que o pessoal dirigente exerça funções em regime de exclusividade. Contudo, o n.º 3 deste preceito determina que *“não é permitido o exercício de actividades privadas pelos titulares de cargos dirigentes, ainda que por interposta pessoa, excepto em casos devidamente fundamentados, autorizados pelo membro do Governo competente, o qual só será concedido desde que a mesma actividade não se mostre susceptível de comprometer ou interferir com a isenção exigida para o exercício dos mencionados cargos”*.

Face ao exposto, não estando em causa a permissão legal da acumulação de funções de cargos dirigentes na administração local com o exercício de actividade privada, pode concluir-se que as actividades desenvolvidas por Aníbal António Caldas Lousa, José Eugénio de Barros Duarte e António Manuel Valente Morgado, atendendo à sua natureza e proximidade geográfica com a autarquia, poderão ser, eventualmente, susceptíveis, numa situação concreta, de pôr em causa a isenção no desempenho de funções públicas. Na verdade, os processos individuais não evidenciaram elementos que demonstrassem a apreciação da existência, inequívoca, de isenção na acumulação das funções de dirigente autárquico com funções privadas.

Assim, recomenda-se à autarquia que efectue diligências complementares que lhe permitam verificar se estas situações não colidem com a isenção no desempenho das funções dirigentes.

⁴ Revogado pelo Dec.- Lei n.º 514/99, de 24/11.



Tribunal de Contas

3.4.6. - PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS

Detectada a existência de diversos contratos celebrados pela C.M.V.N.F. (vide de fls. 171 a 314/3/V), através da relação do Modelo 18/TC -“*Relação dos contratos de empreitada, fornecimento, concessão e outros*”, na qual constam os contratos de prestação de serviços (Cps) celebrados pela autarquia, na gerência de 1999 e os contratos que apesar de terem sido celebrados em gerências anteriores, originaram pagamentos em 1999, seleccionaram-se 8 para apreciação, apresentando-se de seguida a sua síntese, a amostra seleccionada e o seu estudo:

Síntese

- a) 4 foram qualificados pela C.M.V.N.F. como contratos de prestação de serviços, representando 44,4% da totalidade deste tipo de contratos;
- b) 3 foram qualificados como contratos de avença (Ca), representando 25% da totalidade destes contratos; e
- c) 1 foi qualificado como contrato de tarefa (Ctf), representando 100% deste universo,
- d) os contratos representam 36,3% da totalidade dos contratos enunciados no Modelo 18/TC;
- e) o critério de selecção da amostra baseou-se, fundamentalmente, no objecto dos contratos.



Tribunal de Contas

Amostra

Nome	Tipo	Objecto	Fundamentação	Data	Inicio	Prazo	Valor 1999 (\$)	Visto
José António Dias Martins	Cps	Prestação dos seguintes serviços, no Estádio Municipal: - mais e melhor acompanhamento dos utentes; - estabelecer normas para ocupação dos espaços; - cuidar da manutenção atempada do recinto a fim de evitar a sua progressiva degradação	O movimento de atletas no Estádio Municipal, campo de treinos e pista de atletismo atingiu níveis bastante elevados exigindo da Câmara Municipal uma atenção e cuidados especiais para podermos oferecer aos utentes um serviço com mais qualidade. É necessário: - Mais e melhor acompanhamento dos utentes; - Que a ocupação desses espaços obedeça a normas aceites por todos; Que a manutenção desses recintos seja feita em tempo oportuno, evitando dessa forma a sua progressiva degradação	30.07.98	03.08.98	1 ano, tacitamente prorrogável	1.606.800	Sem visto
Carlos Bernardino Rebelo Silva	Cps	Prestar assessoria técnica no âmbito do planeamento e gestão económica e financeira desenvolvida no G.I.G.F. desta Câmara Municipal.		08.11.90	03.12.90	1 ano, tacitamente prorrogável	4.426.692	06.03.91
Hilário Silva Oliveira	Cps	Manutenção da rede de abastecimento de água ao complexo habitacional da Habitorre em Joane, bem como fazer o controle das bombagens dos poços de captação, para o reservatório e gerir a sua distribuição.	Foi assumido pela Câmara Municipal a exploração, distribuição da rede de água do Complexo Habitacional Habitorre. No espaço de tempo que mediou entre a entrada em funcionamento da rede, e a passagem da mesma para a responsabilidade da Câmara, a Direcção da cooperativa, contratou o Sr. Hilário Silva Oliveira, para prestar serviço de manutenção da rede, principalmente fazer o controle das bombagens dos poços de captação, para o reservatório e gerir a distribuição. Enquanto aquela rede não for ligada à rede geral da Vila, propôs-se que fosse celebrado um contrato de prestação de serviços com aquela pessoa.	22.11.96	02.12.96	1 ano, automaticamente renovável	361.900	Sem visto



Tribunal de Contas

Nome	Tipo	Objecto	Fundamentação	Data	Inicio	Prazo	Valor 1999 (\$)	Visto
Adelino Sousa Rompante	Cps	Prestação dos seguintes serviços: conservação e restauro específico de maquinaria têxtil antiga, no "Museu Têxtil" desta Autarquia	<p>O contrato a termo celebrado com o Sr. Adelino Sousa Rompante – operário têxtil reformado que se encontra a trabalhar no MIT-, termina no final deste mês.</p> <p>Consideramos essencial para o Museu a permanência deste funcionário, dada a qualidade do seu trabalho, o seu empenho profissional e a sua experiência no que respeita à conservação e restauro da maquinaria têxtil antiga, e tendo ainda em conta as dificuldades encontradas para conseguir um operário nestas condições. Face ao exposto e dado não ser legalmente possível a renovação de um contrato nem a integração no quadro por se tratar de uma pessoa aposentada, vimos por este meio solicitar a V. Ex^a que celebre com o Sr. Rompante um contrato de prestação de serviço por um ano e renovável por iguais períodos de tempo, de modo a garantir a sua permanência no museu.</p> <p>Uma vez que nestas condições perderá todas as regalias de funcionário da autarquia, nomeadamente no que respeita a descontos, subsídios e férias, solicitamos ainda a V. Ex^a que o montante da remuneração mensal seja de 100.000\$00, de forma a contemplar estas verbas.</p> <p>Face à informação dimanada pela Técnica Superior – Dr^a Susana Faro, responsável pelo "Museu Têxtil" e reconhecendo a necessidade de uma pessoa especializada e com experiência na manutenção, conservação e restauro de maquinaria têxtil antiga.</p>	24.07.97	04.09.97	1 ano, tacitamente prorrogável	1.010.880	Sem visto



Tribunal de Contas

Nome	Tipo	Objecto	Fundamentação	Data	Inicio	Prazo	Valor 1999 (\$)	Visto
António Miguel Fernandes Coelho	Ca	Responsabilizar-se-á pelo funcionamento das caldeiras do Complexo Desportivo, como seja as verificações necessárias, manutenção, limpezas periódicas e socorrer em alguma anomalia que surja.	Para funcionamento das caldeiras do Complexo Desportivo (Piscinas, Campo de Futebol, Campo de Treinos e futuramente Pavilhão), é necessário a contratação de um fogueiro encartado, que fique responsável pelo funcionamento das caldeiras atrás mencionadas, como seja as verificações necessárias, manutenção e limpezas periódicas e socorrer em alguma anomalia que surja. Este fogueiro ficará também responsável pelos depósitos de gás e rede de distribuição, verificando o funcionamento e o nível de gás nos depósitos. Assim propõe-se que este trabalho seja feito em regime de prestação de serviços, remunerado mensalmente em 60.000\$00, com horário fixo das 15h às 18h, 6 dias por semana de 2ª feira a Sábado.	29.09.93	01.10.93	1 ano, renovável	865.200	Sem visto
Joaquim Gomes Lima	Ca	Coordenação do GAP (Gabinete de Apoio à Presidência) e assessoria na área de planeamento e desenvolvimento no âmbito da direcção de serviços adjunta à Presidência (chefia do GAP).		25.05.98	07.02.94 (substituto do contrato de 03.02.94)	1 ano, tacitamente prorrogável	2.300.064	Sem visto



Tribunal de Contas

Nome	Tipo	Objecto	Fundamentação	Data	Início	Prazo	Valor 1999 (\$)	Visto
Carlos Alberto Alves Nogueira	Ca	Implementação do sistema informático na DPGU efectuará a formação técnica do pessoal, apoiará o desenvolvimento de aplicação do CAD e de acções preparatórias para o sistema de informação geográfica. Clausula adicional – Assegurar a gestão do património de PC'S da Câmara Municipal.	Com o objectivo de colaborar na implementação do sistema informático da DPGU, de efectuar a formação técnica do pessoal, de apoiar o desenvolvimento de aplicações de CAD e de acções preparatórias para o sistema de informação geográfica.	31.03.94	04.04.94	1 ano, renovável	2.209.757	19.12.95
Nuno Alexandre Trindade Correia Ribeiro	Ctf	Prestará a sua tarefa, no âmbito do Plano Rodoviário Municipal a fim de atender às seguintes necessidades: <ul style="list-style-type: none">- Preparação de base cartográfica que evidencie a infraestrutura rodoviária do concelho, como elemento de suporte à construção de base de dados;- Preparação e emissão de mapas por freguesia, capazes de auxiliar a implementação de toponímia, n.º de polícia, visualização objectiva de prioridades em investimentos viários, etc.- Preparação de base cartográfica que permita estabelecer um S.I.T.E. (sistema integrado de transportes e estacionamento), no núcleo da sede do concelho.	Dado tratar-se da execução de trabalhos específicos e de natureza excepcional, e considerando: <ul style="list-style-type: none">- Que não existem funcionários disponíveis no quadro desta Câmara com as qualificações adequadas à realização das tarefas supramencionadas e que o desenvolvimento do Plano Rodoviário Municipal depende daquelas tarefas;- Considerando ainda que se entende desadequada a celebração de contrato de trabalho a termo certo.	29.09.98	01.10.98	6 meses, não renovável	359.676	Sem visto



Tribunal de Contas

Estudo

- a C.M.V.N.F. **qualificou** juridicamente os contratos como contratos de prestação de serviços, como contratos de avença e como contratos de tarefa;
- os contratos tem uma longa **duração**, uma vez que foram celebrados nas gerências de 1990, 1993, 1995 e de 1996 a 1998, pelo prazo de um ano, renovável, com excepção do contrato de tarefa, cujo prazo de duração foi apenas de 6 meses, não renovável.
- os contratos qualificados como contratos de prestação de serviços **não especificam a modalidade** pretendida (avença ou tarefa).
- foram **celebrados após 17 de Outubro de 1991**, data da entrada em vigor do Dec.- Lei n.º 409/91, de 17/10 **com excepção** do contrato celebrado com Carlos Bernardino Rebelo Silva, (8 de Novembro de 1990).
- o contrato celebrado com **Carlos Alberto Alves Nogueira** foi **visado** em 19/12/95, pelo que **se excepciona da análise a efectuar**.
- o contrato outorgado com **Carlos Bernardino Rebelo Silva** será **objecto de análise**, pois embora tenha sido celebrado em 1990 e visado em 1991, no processo individual deste contratado existem **dados supervenientes, reportados a 1998**, que evidenciam **alterações da relação jurídica** (obrigatoriedade de cumprimento de horário de trabalho que indicia fortemente a subordinação jurídica, face ao poder de direcção e fiscalização que lhe está subjacente).

a) Enquadramento legal

O tipo contratual utilizado pela autarquia na celebração dos contratos foi o contrato de prestação de serviços. Esta figura admite várias modalidades, designadamente, o contrato de avença e o contrato de tarefa;



Tribunal de Contas

O regime jurídico de celebração de contratos de avença e de contratos de tarefa, na administração local, encontra-se definido no Dec.- Lei n.º 409/91, de 17/10, que se conjuga com o regime geral dos contratos de prestação de serviços. Com efeito:

- a lei define, no artigo 1154º do Código Civil, o **contrato de prestação de serviços**, como sendo “*aquele em que uma das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho intelectual ou manual, com ou sem retribuição*”. A prestação principal neste contrato consiste na obrigação que incumbe à parte de apresentar um resultado, sendo este objecto contratual realizado de forma autónoma e não através da actividade, em si mesma, característico do trabalho subordinado. A lei define, no artigo 1152º do Código Civil, contrato individual de trabalho, como “*aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual ou manual a outra pessoa, sob a autoridade e direcção desta.*” Na verdade, a subordinação jurídica que caracteriza este tipo de contratos, tem como elementos indiciadores a vinculação a horário de trabalho; a execução da prestação em local definido pelo empregador; a existência de controlo externo do modo de prestação; a obediência a ordens; a sujeição à disciplina da empresa; as modalidades da retribuição (subsídio de férias e de Natal); a propriedade, por parte da entidade patronal, dos instrumentos de trabalho;
- o n.º 2 do Dec.- Lei n.º 409/91, estabelece que “*o contrato de tarefa se caracteriza por ter como objectivo a execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional, sem subordinação hierárquica, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido, apenas se admitindo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da tarefa e a celebração de contrato de trabalho a termo certo for desadequada.*”.
- o n.º 3 do art.º 7º do mesmo diploma, define o **contrato de avença** como “*aquele que tem por objecto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, apenas se podendo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da avença*”;



Tribunal de Contas

Exposto o regime jurídico aplicável procede-se à subsunção dos factos na lei, de modo a apreciar a sua legalidade.

b) Análise do conteúdo da relação contratual

Considerando o enquadramento legal efectuado, analisa-se, de seguida, o conteúdo da relação contratual nos contratos celebrados pela C.M.V.N.F., atendendo ao objecto neles descrito e a outros elementos fornecidos pela Câmara, relevantes para a sua qualificação legal.

Refira-se, preliminarmente, que os contratos qualificados formalmente de forma genérica, pela C.M.V.N.F., como contratos de prestação de serviços consubstanciam - face ao conteúdo das suas cláusulas - contratos de avença. Com efeito, nos celebrados com **Carlos Bernardino Rebelo Silva** convencionou-se que “*em contrapartida receberá o segundo outorgante a avença mensal de ...*”; com **José António Dias Martins** e com **Adelino Sousa Rompante** estipulou-se que “*... pelo período de um ano...considerando-se tacitamente prorrogado por igual período de tempo...*”; com **Hilário Silva Oliveira** acordou-se que o contrato “*...tem a duração de um ano, automaticamente renovável por iguais e sucessivos períodos de tempo*”. **Assim sendo, a análise da relação contratual destes contratos é elaborada no pressuposto que os mesmos foram celebrados pela autarquia como contrato de avença.**

Relativamente aos **contratos de avença** verifica-se que:

- todos os contratos celebrados evidenciam a existência de **prestações sucessivas**, ou seja, a celebração do contrato criou uma relação sinalagmática entre as partes, na qual se obrigaram a cumprir, reciprocamente, a respectiva prestação principal, pelo período de um ano, renovável, automática e sucessivamente por igual período;
- o exercício de **profissão liberal** não se evidencia em nenhum dos objecto dos contratos seleccionados, isto é, em nenhum deles a natureza da prestação indicia a susceptibilidade de enquadramento no conceito de profissão liberal. Com efeito, o objecto contratual descrito nos contratos celebrados não traduz o exercício de uma profissão liberal, no sentido da **actividade de prestação de serviços acentuadamente intelectual**, que se



Tribunal de Contas

processa com **elevado grau de independência técnica**, em que se **prosseguem primariamente valores de ordem pública** e cujo **exercício exige confiança específica**;

- **não existem elementos que fundamentem na celebração dos contratos, a inexistência nos serviços de funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto dos mesmos.**

Acresce que o conteúdo das relações jurídicas emergentes dos citados contratos denotam elementos tipificadores de uma relação jurídica de natureza laboral, nomeadamente:

- **cumprimento de horário de trabalho**, evidenciado no requerimento que **Carlos Bernardino Rebelo Silva** apresentou ao Presidente da Câmara, solicitando autorização para em período de aulas se ausentar em determinados períodos, dentro de um horário normal, com vista à frequência do Curso de Ciências Económicas e Empresariais, em estabelecimento de ensino superior, o qual foi objecto dos seguintes despachos “Deferido”, devendo ser integralmente cumprido o horário nos novos moldes.” e “prestar horário”;
- A **natureza das prestação** de alguns contratos, evidenciada nos objectos descritos, consubstancia-se no desenvolvimento de uma actividade, uma vez que implica a existência de poder de direcção, de orientação e de fiscalização e não na apresentação de um resultado, realizado de forma autónoma, como por exemplo a **assessoria** e a **coordenação**, descritas no objecto do contrato celebrado com **Joaquim Gomes Lima**;
- **Dependência económica** da autarquia, uma vez que os **recibos** referentes aos pagamentos mensais apresentam, em todos os casos, **numeração sequencial**.

Finalmente, quanto ao **contrato de tarefa** celebrado entre a autarquia e Nuno Ribeiro, arquitecto, atendendo aos requisitos legais (execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional; sem subordinação hierárquica; não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido; apenas se admitindo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da tarefa; a celebração de contrato de trabalho a termo certo for desadequada) refere-se que o



Tribunal de Contas

objecto contratual se enquadra no conceito legal de contrato de tarefa, para cuja análise contribuiu o exposto no despacho de fundamentação da contratação.

A despesa foi erradamente classificada na rubrica orçamental 01.01/03.01, uma vez que resultou de pagamentos emergentes de um contrato de prestação de serviços, violando o disposto no art.º 13º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07, situação que, não obstante, apenas se tem como mero erro técnico sem reflexos nos documentos financeiros.

c) Conclusão

Face ao exposto, **conclui-se** que:

- ◆ os contratos de avença, celebrados com José António Dias Martins, Carlos Bernardino Rebelo Silva, Hilário Silva Oliveira, Adelino Sousa Rompante, António Miguel Fernandes Coelho e Joaquim Gomes Lima, (englobando os qualificados pela C.M.V.N.F. como prestação de serviços e como contrato de avença) não preenchem, face à análise do seu conteúdo e de outros elementos existentes nos respectivos processos individuais, os requisitos legais, violando o disposto no art.º 7º, n.º 3 do Dec.- Lei n.º 409/91, de 17/10. Assim, as despesas emergentes da vigência destes contratos são ilegais, nos termos do art.º 26º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07;
- ◆ o contrato de tarefa celebrado com Nuno Alexandre Trindade Correia Ribeiro, é legal por se enquadrar no conceito estabelecido no Dec.- Lei n.º 409/91, de 17/10, tendo a despesa sido erradamente classificada, uma vez que é uma prestação de serviços, pelo que não respeitou o disposto no art.º 17º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07.

Os pagamentos inerentes aos contratos analisados ascenderam, em 1999, a 10.571.536\$00 e foram autorizados pelo Presidente da Câmara.

Face ao que anteriormente se formulou, vem Agostinho Peixoto Fernandes, P.C., argumentar que quanto a :

(...)



Tribunal de Contas

a) **José António Dias Martins** (1.606.800\$00)

A Câmara Municipal, celebrou com este outorgante, c.p.s., tratando-se de uma situação típica, de contrato de avença, pois traduz, ou vem traduzindo:

- Prestações sucessivas, de uma actividade liberal específica, discriminada através do respectivo objecto contratual e exercida, com total independência técnica em relação à O.S.M.;
- Na autarquia, não existiam, nem existem, funcionários, com qualificações adequadas ao exercício das funções, objecto **desta avença**

b) **Carlos Bernardino Rebelo Silva** (4.426.692\$00)

Para além de se darem por reproduzidas, as razões anteriores, por se tratar de um contrato, cuja qualificação, é de avença, trata-se especificamente de situação cujo objecto contratual, é acentuadamente, de **índole intelectual**, não existindo qualquer parâmetro, ou limitação, para cumprimento de horário de trabalho, mas tão só a cortesia, de comunicação de ausências, para efeitos de frequência de aulas, o que pensa-se, s.m.o., não põe sequer em causa, o nível desta relação laboral:

.O elevado grau de autonomia técnica da mesma;

.O seu exercício com o máximo de confiança específico.

c) **Hilário Silva Oliveira** (361.900\$00)

No caso em apreço, o objecto contratual conforma uma tarefa, com execução de trabalhos e denota uma habilitação e experiência específica, para a necessária, “manutenção da rede de abastecimento de água, ao Complexo habitacional”, bem como, o controle das bombagem dos poços de captação, para o reservatório, gerindo a sua distribuição, não podendo exceder o prazo contratual inicialmente estabelecido.

No quadro da autarquia, não existiam funcionários, com as qualificações adequadas, ao exercício destas funções.

A celebração de contratos a termo certo, mostrava-se desadequada.



Tribunal de Contas

d) **Adelino Sousa Rompante** (1.010.880\$00)

*Tratava-se também de um típico, contrato de avença, numa prestação de serviços, não especificada, para efeitos tributários, no entanto, este avençado, exerce a sua actividade, no M.I.T., desta autarquia, dada a sua especialização e experiência, com perfeito grau de autonomia técnico, sem qualquer subordinação jurídica legal, não existindo na autarquia funcionários com as qualificações profissionais, adequadas á **conservação e restauro de maquinaria têxtil e antiga.***

e) **António Miguel Fernandes Coelho** (865.200\$00)

Trata-se de um contrato de avença, cuja prestação de serviços, pressupõe a nível de objecto contratual, o exercício específico e técnico da actividade de fogueiro, com a qualificação específica, de que é possuidor este avençado.

No quadro da autarquia, não existiam, nem existem, funcionários, com este tipo de qualificações.

f) **Joaquim Gomes Lima** (2.300.064\$00)

Trata-se, também de um típico contrato de avença, que pressupõe, a prestação de serviços de consultadoria, no âmbito do exercício, de uma profissão liberal de carácter acentuadamente intelectual, que se desenvolve em moldes de autonomia, sem qualquer correlação ou subordinação, a poderes de direcção, de orientação e de fiscalização, nomeadamente, tendo em vista “a assessoria, na área de planeamento e desenvolvimento”.

Do exposto, conclui-se que são mantidas pelo alegante as posições que subjazem à tipificação das relações contratuais existentes entre a autarquia e os indivíduos, cujos contratos foram analisados, não deixando de evidenciar que “... em matéria de “Recursos Humanos” estão a ser aperfeiçoados todos os procedimentos, menos regulares detectados a nível de pedidos de acumulações de funções de pessoal dirigente, bem como, serão reformulados de acordo com a devida tipificação legal, os contratos de “Prestação de Serviços” existentes.”



Tribunal de Contas

No entanto, o alegado, vêm de alguma forma, ao encontro da posição assumida em sede de Relato, na medida em que é evidenciada a necessidade de reformular a tipificação legal dos contratos de prestação de serviços, facto que se regista, mas que determina em si mesmo a manutenção da posição assumida pela equipa de auditoria.

As situações relatadas poderão originar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al.) b) do n.º 1 do art.º 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.4.7. - FORNECIMENTO DE GASÓLEO

Na sequência de concurso público, de acordo com o art.º 70º, alínea a) do Dec.- Lei n.º 55/95, de 29/3, a C.M.V.N.F. deliberou, na reunião realizada em 22/02/99, adjudicar à firma BONGÁS – Sociedade Central de Combustíveis de Aveiro, Lda. o fornecimento acima referenciado, cujo contrato foi celebrado em 07 de Abril de 1999.

O resumo dos trâmites legais, bem como a execução financeira deste fornecimento consta no quadro que se aduz, nada havendo a assinalar.



Tribunal de Contas

FORNECIMENTO DE GASÓLEO PARA O ANO DE 1999 = 330 000 litros =	
DESIGNAÇÃO	VERIFICAÇÃO
Abertura de concurso	12/10/98
Tipo de Consulta	Concurso Público
Publicação	D.R. III Série, 09/12/98
Comissão de abertura	11/01/99
Comissão de Análise	19/01/99 12/02/99 Reanálise
Data da Adjudicação	22/02/99
Firma Adjudicatária	BONGÁS - Sociedade Central Combustíveis de Aveiro Lda.
Data do Contrato	07/04/99
Garantia Bancária	26/03/99 – Banif - Banco Internacional do Funchal, S.A – 1.351.350\$00
Valor do Contrato Inicial	27.027.000\$00 + I.V.A. à taxa legal
Pagamentos efectuados na gerência (C/ I.V.A.):	30 440 680\$00 (311 000 litros)



Tribunal de Contas

3.4.8. - EMPREITADAS

Importará desde logo referir que foram seleccionadas com base no Mod. 18/TC –“*Mapa dos Contratos de Empreitadas, Fornecimentos, Concessão e Outros*”, as empreitadas “Ampliação e renovação da rede de saneamento da cidade” e “Auditório Municipal de Vila Nova de Famalicão”.

Na gerência em apreço a execução das obras públicas acima de 20.000 contos teria de ser precedida, obrigatoriamente, de concurso público, valor fixado no Dec. - Lei n.º 55/95, de 29/03 (30 de Maio de 1995), procedimento que haveria de vir a ser adoptado como regra com a entrada em vigor do Dec. - Lei n.º 59/99 de 02/03 (03 de Junho de 1999), excepcionando-se contudo os casos previstos no mesmo diploma.

A recolha de documentos e os contactos estabelecidos nesta parte dos trabalhos permitiu constatar a existência de um conjunto de elementos nos quais se elencam as indicações referentes às diversas competências e demais questões concernentes à área em apreciação, e um conjunto de procedimentos sustentados genericamente nos Dec. - Lei n.º 341/83, de 21/07, Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, Dec. - Lei n.º 100/84, de 29/03, Dec. - Lei n.º 405/93, de 10/12, e Dec. - Lei n.º 55/95, de 29/03.

Em reunião com o Director do D.O.M., a equipa tomou conhecimento dos procedimentos adoptados neste sector e, pelo circuito base relativo a empreitadas, constatou que o D.O.M. tem participação activa em quase todos os procedimentos, tendo uma secção de apoio administrativo e sido recentemente dotado de uma aplicação informática com vista ao registo e controlo dos autos de medição, aplicação só utilizada para as grandes empreitadas, e que permite igualmente a elaboração da conta final da empreitada.

Aquele departamento superintende ainda a área dos projectos co-financiados, produzindo todo o tipo de informação e diligências relativas aos mesmos.



Tribunal de Contas

3.4.8.1. - Auditório municipal

Conforme despacho do Presidente da Câmara de 04 de Maio de 1998 foi autorizada a abertura do concurso público para a execução da empreitada em título, constando a sua publicação no D.R. n.º 129, III Série, de 04/06/98, ao qual concorreram 17 firmas, tendo passado à fase de análise de propostas apenas três.

Por deliberação de 07/12/98, a C.M.V.N.F., com base no conteúdo da informação da Comissão de Análise das propostas apresentadas, de 07/11/98, adjudicou a empreitada sobredita à firma Alberto Martins Mesquita & Filhos Lda., pela importância de 528.526.152\$00 mais IVA, por ser a proposta mais vantajosa, sendo o prazo de execução da obra de 420 dias.

No quadro seguinte apresentam-se algumas notas técnicas e montantes envolvidos nesta empreitada:



Tribunal de Contas

Auditório Municipal de Vila Nova de Famalicão	
<i>Obra participada pelo Programa Operacional do Norte PRONORTE SP – B</i>	
DESIGNAÇÃO	VERIFICAÇÃO
Tipo de Consulta	Concurso Público
Data da Adjudicação	07/11/98
Firma Adjudicatária	Alberto Martins Mesquita & Filhos, Lda.
Data do Contrato Inicial	13/01/99
Valor do Contrato Inicial S/ I.V.A. C/ I.V.A.	528.526.152\$00 554.952.460\$00
<i>Contrato declarado conforme pelo TC :</i>	Homologado Sessão diária de visto de 15/02/99
Data da Consignação	17/02/99
1º Contrato Adicional (de 24/08/99) S/ I.V.A. C/ I.V.A.	28.252.812\$00 29.665.453\$00
<i>Declarado conforme pelo TC :</i>	Homologado Sessão diária de visto de 14/10/99
2º Contrato Adicional (de 20/12/99) S/ I.V.A. C/ I.V.A.	64.466.129\$00 67.689.435\$00
<i>Visado pelo TC em:</i>	17/01/00
3º Contrato Adicional (de 02/10/00) S/ I.V.A. C/ I.V.A.	52.682.497\$00 55.316.622\$00
<i>Visado pelo TC em:</i>	17/11/00
Caução	Sim
Desconto p/ C.G.A.	Sim
Autorização de Pagamento c/ Saldo Disponível	Sim
Pagamentos Efectuados (C/ I.V.A.): Trabalhos Normais Trabalhos a Mais	554.952.460\$00 (1) 152.671.510\$00 (2)
Total Pagamentos Efectuados (1) + (2)	707.623.970\$00
Prazo de Execução contratual	420 dias
Auto de recepção provisória parcelar: (Vd. documentos de fls. 104 a 674/3/VI)	31/07/00

A coordenação da realização física da empreitada esteve sob a responsabilidade do D.O.M.



Tribunal de Contas

Os trabalhos a mais representam 28% do valor do contrato inicial e foram adjudicados à firma Alberto Martins Mesquita & Filhos, Lda., em qualquer dos casos por deliberação camarária, tendo os correspondentes contratos sido celebrados nas datas evidenciadas no quadro anterior.

Em relação à tramitação legal nenhum reparo há a fazer.

COMPARTICIPAÇÕES

A mencionada empreitada foi objecto de candidatura ao Programa Operacional do Norte, Sub-programa B, tendo sido homologada por despacho da Secretária de Estado do Desenvolvimento Regional, de 10/04/99, beneficiando de uma comparticipação do FEDER de 63% do investimento elegível, ascendendo o montante comparticipado a esc. 335.924.600\$00 (cfr. formulário de candidatura a fls. 528 a 571/3/VI), importância efectivamente recebida conforme se comprova pelas guias de receita processadas de fls. 649 663/3/VI.

3.4.8.2. - Ampliação e renovação da rede de saneamento da cidade

Conforme deliberação do executivo camarário de 01 de Junho de 1998 foi autorizada a abertura do concurso público para a execução desta empreitada constando a sua publicação no D.R. n.º 149, de 1/7/98, III Série, ao qual concorreram 8 firmas, das quais 6 haveriam de ser admitidas.

Por deliberação de 28/09/98, a C.M.V.N.F., com base no conteúdo da informação da Comissão de Análise das propostas apresentadas, de 08/09/98, adjudicou a empreitada à empresa DACOP - Empreiteiros de Obras Públicas e Serviços de Estradas, Lda., em virtude de ter apresentado a proposta mais vantajosa, na importância de 87.076.200\$00 acrescida de IVA, com prazo de execução de 375 dias.

No quadro seguinte apresentam-se algumas notas técnicas e montantes envolvidos nesta empreitada:



Tribunal de Contas

“Ampliação e Renovação da Rede de Saneamento da Cidade”	
<i>Obra participada pelo Programa Operacional do Norte PRONORTE SP – B</i>	
DESIGNAÇÃO	VERIFICAÇÃO
Tipo de Consulta	Concurso público
Comissão de abertura – Apreciação e análise	13/08/98
Comissão de análise – Apreciação e análise	28/09/98
Data da Adjudicação	28/09/98 (reunião de C.M.)
Firma Adjudicatária	DACOP - Empreiteiros de Obras Públicas e Serviços de Estradas, Lda
Valor do Contrato Inicial	
S/ I.V.A.	87.076.200\$00
C/ I.V.A.	91.430.011\$00
Data do Contrato inicial	26/11/98
Visado em	18/12/98
Data da Consignação	15/12/98
Caução	Garantia Bancária do BTA de 24/11/98
Desconto p/ C.G.A.	Foi efectuado
Autorização de Pagamento c/ Saldo Disponível	Sim
Total pagamentos efectuados (com IVA) referentes a trabalhos normais	91.430.011\$00
Revisão de Preços (O.P. n° 5423 de 2000/07/04)	5.507.620\$00
Prazo de Execução contratual	375 dias
Auto de recepção provisória	29/12/99

Refira-se ter existido uma situação configurada inicialmente pela autarquia como trabalhos a mais, (cfr. auto de medição n.º 12 de 15/12/99, inserto de fls. 904 a 916/4/VI) **objecto de contrato em 30/09/99** (fotocópia de fls. 1026 a 1028/4/VI), cujo montante ascendeu a 27.082.900\$00, tendo por finalidade o “...aumentação da largura do pavimento a repor e do aterro das valas, por forma a evitar furos e assentamento de pavimento, e novas redes a



Tribunal de Contas

executar, que são prolongamentos das redes já concluídas.”. Tal contrato foi sujeito a “visto” do Tribunal de Contas, tendo dado entrada na D.G.T.C. em 21/10/99, e sido registado sob o número 13.753.

No entanto foi entendimento do Tribunal, explicitado no Acórdão n.º 113/99 – DEZ. 21 – 1ª S/PL, “... *que tais trabalhos não se destinam à realização da mesma empreitada, já que vão para além do objecto da empreitada inicial, tal como se encontrava definido no caderno de encargos e do programa do concurso que precedeu a sua celebração.*

Ora tais trabalhos, para além de deles resultar uma alteração do objecto do contrato inicial, iriam implicar uma alteração do valor da empreitada, alteração essa que escaparia ao controle da concorrência, por não terem sido submetidos à prévia realização de concurso, como, aliás o seu valor imporia.

Não podem, pois, tais trabalhos ser qualificados como trabalhos a mais relativamente à empreitada inicial, nos termos em que estes são definidos pelo art.º 26º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro. ”

Por tais motivos decidiu o Tribunal recusar o visto, facto comunicado à autarquia através de fax, em 28 de Dezembro de 1999.

Contudo, entendeu a autarquia levar por diante a execução integral dos mesmos trabalhos, tendo adjudicado, por ajuste directo, sem consulta, à empresa DACOP - Empreiteiros de Obras Públicas e Serviços de Estradas, Lda, a realização dos referidos trabalhos como obra nova, pelo montante global de 23.475.150\$00, mais IVA, encontrando-se tal adjudicação titulada por contrato escrito celebrado em 07 de Junho de 2000.

Tal procedimento desrespeitou os imperativos legais preconizados no art.º 136º do Dec.- Lei n.º 59/99 de 02/03 já que não se vislumbram no caso vertente qualquer dos pressupostos ali patenteados que poderiam justificar o recurso ao ajuste directo e no art.º 48º do mesmo diploma legal, no que se reporta à escolha do tipo de procedimento.



Tribunal de Contas

Resultaram, assim, pagamentos ilegais (art.º 26º do Dec.- Lei n.º 341/83 de 21/07) no valor de 24.648.908\$00, montante constante da Ordem de Pagamento n.º 5423 de 04/07/2000.

COMPARTICIPAÇÕES

A empreitada ora em análise foi candidata à comparticipação do PRONORTE - Programa Operacional do Norte, Sub-Programa, homologada pela Secretária de Estado do Desenvolvimento Regional em 20/08/98. A taxa de comparticipação foi de 75%.

Foram analisados os pedidos de pagamento e os respectivos reembolsos, bem como os relatórios finais apresentados pela Comissão de Coordenação da Região do Norte (C.C.R.N.), pelo que se apurou que o custo total do projecto para efeitos de comparticipação foi de 120.000.000\$00, sendo considerado custo elegível o montante de 90.000.000\$00, que foi efectivamente recebido pela autarquia conforme Guias de Receita de fls. 1006 a 1017/4/VI.

Os procedimentos seguidos pela autarquia, no que se refere às candidaturas aos fundos estruturais, obedeceram às disposições legais nacionais e comunitárias.

Com relação ao anteriormente expendido, Agostinho Peixoto Fernandes, P.C., alegou que :

No que concerne à adjudicação por ajuste directo anteriormente mencionada, “... Em 30 de Setembro foi celebrado um contrato adicional ... pelo valor de 27 082 000\$00, cujo visto foi recusado com fundamento de não se tratar da mesma empreitada e da inexistência de circunstancia imprevista sentida no decorrer da execução da empreitada base e em consequência desta, pelo que, teve de efectuar-se novo contrato.

Sucedeu que houve necessidade de prolongar a rede aos lugares de Sobre Seara e Magida, freguesia do Calendário, ao lugar do Carvalho, da freguesia de Bufre, e dos lugares de São Cláudio, Vilar e Pinheiral, da freguesia de Antas.



Tribunal de Contas

Além disso, a Junta Autónoma de Estradas, no decurso dos trabalhos, impôs exigências, consistentes em alargamentos de áreas a pavimentar e enchimento de valas com material não sujeito a qualquer tipo de assentamento, quanto à instalação da rede nas Estradas Nacionais n.ºs 309 e 204.

A abertura de concurso, em vez de ajuste directo com a firma que efectuara a empreitada inicial, encareceria os trabalhos, dada a sua pequena dimensão e a necessidade de criar novos estaleiros, retardaria a sua conclusão, inviabilizando a sua inclusão em candidatura aos fundos comunitários (PRONORTE), já aprovada.

As exigências da JAE não era previsível aquando da realização da empreitada inicial ... crescendo no respeitante aos fundos comunitários, o tempo “perdido” com a formalização de um contrato adicional ao contrato inicial.

Pelas razões expostas, entendeu-se que o caso era enquadrável na alínea b) e c) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 55/99, de 2 de Março.

A boa-fé é manifesta pois que se optou inicialmente pelo contrato adicional, submetendo-se o mesmo à apreciação do Tribunal de Contas, e só perante a recusa de Visto, é que se celebrou novo contrato.”

As alegações apresentadas apenas confirmam o relatado. Saliente-se, contudo, que quer a autorização da despesa, quer os inerentes pagamentos ocorreram já no ano de 2000, ou seja, fora do âmbito da gerência em análise.



Tribunal de Contas

III. - CONCLUSÕES

1. - QUADRO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS⁽¹⁾

Item do Relatório	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas violadas
II– 2.4	<p style="text-align: center;"><u>Avaliação final do S.C.I</u></p> <p>Falta de designação, por parte do órgão executivo, dos responsáveis pela execução e acompanhamento dos procedimentos obrigatórios inerentes ao Sistema de Controlo Interno nas vertentes orçamental e de tesouraria, não realização mensal de Balanços à tesouraria, ausência de segregação de funções entre Contabilidade e Tesouraria bem como não elaboração de reconciliações bancárias. Competia ao executivo municipal a implementação de normas legais de controlo interno.</p>	Art.ºs 14º e 15º do Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.
II – 3.3.1.1	<p style="text-align: center;"><u>Conta de documentos</u></p> <p>Na gerência em análise, ficou por contabilizar na respectiva conta um valor que não foi possível quantificar com rigor mas que rondará cerca de 8.000 contos, o que consubstancia omissão de receita virtual.</p> <p>A não designação dos responsáveis pelas correspondentes operações é da responsabilidade do órgão executivo.</p>	N.ºs 1, 2 e 3 do art.º 9º do Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12 e artº 37º do DL nº 341/83, de 21/07.

⁽¹⁾ As situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras até 25 de Março de 1999 poderão, no domínio sancionatório, vir a ser consideradas amnistiadas face ao disposto no artº 7º da Lei nº 29/99, de 12/05.



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas														
II – 3.4.1.3.	<p style="text-align: center;"><u>Emolumentos Notariais</u></p> <p>a) Percepção de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais em excesso nos montantes indicados, por parte dos funcionários:</p> <table border="0"><tr><td>António Martins Veloso</td><td>– 258.720\$00</td></tr><tr><td>Maria Isabel Vieira Pinto</td><td>– 78.960\$00</td></tr><tr><td>Maria Adelina Silva Pinto</td><td>– 162.959\$00</td></tr><tr><td>Jaime Dias Ferreira</td><td>– 16.560\$00</td></tr><tr><td>Francisco José F. Simões</td><td>– 16.560\$00</td></tr><tr><td>Maria Albina A.M. Almeida</td><td>– 162.960\$00</td></tr><tr><td>Eduardo Carlos R. Saraiva</td><td>– 103.182\$00</td></tr></table> <p>b) Ocorrência de pagamentos ilegais a título de participação emolumentar por não terem sido cometidas competências específicas, no R.O.S.M., para o desempenho de funções notariais aos funcionários: Maria Albina M. Almeida e Eduardo Carlos R. Saraiva.</p> <p>Os pagamentos foram autorizados pelo presidente da Câmara.</p>	António Martins Veloso	– 258.720\$00	Maria Isabel Vieira Pinto	– 78.960\$00	Maria Adelina Silva Pinto	– 162.959\$00	Jaime Dias Ferreira	– 16.560\$00	Francisco José F. Simões	– 16.560\$00	Maria Albina A.M. Almeida	– 162.960\$00	Eduardo Carlos R. Saraiva	– 103.182\$00	Artº 58º do Dec.- Lei n.º 247/87, de 17/06, o n.º 2 do art.º 43º do Dec.- Lei n.º 353-A/89, de 16/10 e art.º 26º do Dec.- Lei n.º 341/83 de 21/07
António Martins Veloso	– 258.720\$00															
Maria Isabel Vieira Pinto	– 78.960\$00															
Maria Adelina Silva Pinto	– 162.959\$00															
Jaime Dias Ferreira	– 16.560\$00															
Francisco José F. Simões	– 16.560\$00															
Maria Albina A.M. Almeida	– 162.960\$00															
Eduardo Carlos R. Saraiva	– 103.182\$00															
II – 3.4.3.1	<p style="text-align: center;"><u>Subsídios</u></p> <p>Atribuição de um apoio financeiro no montante de 10.000.000\$00 ao Futebol Clube de Famalicão (F.C.F.) em reunião do executivo de 08/03/99, não enquadrado no contrato-programa de 90 000 contos celebrado com aquele clube.</p> <p>Vd. fls. 53 do Relatório quanto à responsabilidade pela autorização da despesa e do pagamento.</p>	N.º 3 do art.º 2º, n.º 2 do art.º 4º e o art.º 5º do Dec. - Lei n.º 432/91, de 6/11; e n.º 1 do art.º 26º, do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/7.														



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.4.3.2	<p style="text-align: center;"><u>Bolsas de estudo</u></p> <p>Atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior, efectuada em reunião da C.M.V.N.F. de 12/4/99, sem lei permissiva e correspondente pagamento, no montante de 3.750.000\$00.</p> <p>Pagamento ocorrido em 1999 de uma bolsa de estudo no valor de 300 contos a um jovem universitário, a estagiar no Reino Unido, deliberada atribuir em reunião do executivo de 21/12/98.</p> <p>Vd. fls. 59 do Relatório, quanto à responsabilidade pela autorização da despesa e dos pagamentos.</p>	<p>Art.º 3º do Código do Procedimento Administrativo; art.º 76º do Dec. – Lei n.º 100/84, de 29/3; art.º 19º da Lei n.º 159/99, de 14/09, em conjugação com o art.º 64, n.º 4, al. d) da Lei n.º 169/99, de 18/09, e o n.º 1 do art.º 26º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07.</p>
II 3.4.6.	<p style="text-align: center;"><u>Contratos de prestação de serviços</u></p> <p>Pagamentos ilegais, no montante de 10.571.536\$00, relativos a contratos de avença que não preenchem os requisitos legais.</p> <p>Vd. fls. 81 do Relatório quanto à responsabilidade pela autorização dos pagamentos.</p>	<p>N.º 3 do art.º 7.º do Dec.- Lei n.º 409/91, de 17/10 e art.º 26º do Dec. – Lei n.º 341/83, de 21/07.</p>



Tribunal de Contas

2. - QUADRO II – PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II – 1.1.	Estrutura orgânica/Quadro de pessoal	<ul style="list-style-type: none">- A estrutura orgânica e o quadro de pessoal da C. M. V.N.F. encontram-se em fase de consolidação. À data da auditoria encontravam-se por preencher 49% dos lugares de pessoal técnico superior e 59,4% dos de pessoal técnico.
II – 2.	Sistema de Controlo Interno	<ul style="list-style-type: none">- Inexistência de segregação de funções entre a Contabilidade e Tesouraria.- Não realização mensal de Balanços à tesouraria mas sim trimestralmente e conseqüente não formalização dos respectivos termos.- Os bens não estão identificados com o respectivo n.º de inventário.- Não está instituída qualquer periodicidade para a contagem física dos artigos em armazém.
II – 3.3.1.1	Conta de Documentos	<ul style="list-style-type: none">- Existência de um montante (cerca de 8.000 contos) em documentos por cobrar em 1999 relativos à facturação de água e saneamento, emitida pelo Departamento do Ambiente sem que o mesmo tenha sido registado na Conta de Gerência.



Tribunal de Contas

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II – 3.4.3	Subsídios	<ul style="list-style-type: none">- Existência de um sistema de controlo interno para atribuição de subsídios com um razoável grau de confiança.- Existência de um cadastro devidamente organizado relativo às entidades subsidiadas, apesar dos elementos se encontrarem dispersos por diferentes serviços.- Os subsídios atribuídos no ano em apreço, foram objecto de publicitação cf. determina o art.º 1º da Lei n.º 26/94.
II – 3.4.4	Fundos permanentes	<ul style="list-style-type: none">- Não são constituídos por conta de determinadas rubricas orçamentais, mas sim através de uma Ordem de Pagamento de Operações de Tesouraria.
II – 3.4.5.	Pessoal dirigente	<ul style="list-style-type: none">- Os pedidos de acumulação referentes ao ano de 1999 foram deferidos, sendo os requerimentos omissos: quanto ao conteúdo da prestação da actividade privada e quanto à fundamentação da existência de isenção na acumulação das funções de dirigente com funções privadas. Estas omissões impedem que no despacho autorizador, o Presidente da Câmara, avalie e aprecie, casuisticamente, a isenção no desempenho das funções públicas.
II – 3.4.6.	Prestações de serviços	<ul style="list-style-type: none">- Diversos contratos não preenchem os requisitos legais previstos para a celebração como contratos de avença.
II – 3.4.8.2	Empreitada de ampliação e renovação da rede de saneamento da cidade	<ul style="list-style-type: none">- Realização de trabalhos adjudicados e pagos em 2000 pelo montante de 23.475.150\$00 mais IVA, por ajuste directo, em desrespeito ao preceituado nos art.ºs 48º e 136º do Dec. –Lei n.º 59/99, de 2/3.



Tribunal de Contas

IV. - RECOMENDAÇÕES

Face às situações relatadas, formulam-se as seguintes recomendações à autarquia:

- ↳ Proceda à melhoria do Sistema de Controlo Interno, instituindo designadamente o princípio da segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria;
- ↳ Cumpra a legislação aplicável à celebração de contratos de prestação de serviços;
- ↳ Diligencie pelo cumprimento do estipulado no art.º 30º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07, quanto à constituição dos Fundos Permanentes;
- ↳ Proceda ao apuramento dos montantes de receita virtual omitida nas gerências de 1999 e de 2000 registando-os contabilisticamente através da relevação nas respectivas contas de gerência;
- ↳ Efectue diligências complementares que lhe permitam verificar se o exercício de cargos dirigentes em acumulação com funções privadas não colide com a necessária isenção no desempenho das funções na autarquia;
- ↳ Institua alguma forma de controlo da assiduidade do pessoal dirigente.
- ↳ Estabeleça regras claras de funcionamento e utilização de instalações desportivas que sejam património da autarquia, nomeadamente no que se refere ao Estádio Municipal.



Tribunal de Contas

V. - REFERÊNCIAS FINAIS

1. - AJUSTAMENTO GLOBAL

Da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Vila Nova de Famalicão, referente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1999.

Unid.: Escudos

DÉBITO	CONTA DE DOCUMENTOS DA CÂMARA	CONTA DE DINHEIRO		RESPONSABILIDADE
		Da Câmara	Dos Serviços Municipalizados	TOTAL
<i>Receita virtual liquidada.....</i>	7 734 498,00			
<i>Receita virtual omitida (estimativa)</i>	8.000.000,00			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada...</i>	15 734 498,00			15 734 498,00
<i>Receita cobrada.....</i>		9 124 398 591,00		9 124 398 591,00
<i>Saldo em 01/01/99.....</i>	52 277 729,00	181 717 614,00		233 995 343,00
TOTAIS	78 012 227,00	9 306 116 205,00		9 374 128 432,00
CRÉDITO				
<i>Receita anulada.....</i>	30 145 547,00			
<i>Despesa realizada.....</i>		9 082 605 767,00		
SOMA.....	30 145 547,00	9 082 605 767,00		
<i>Receita virtual cobrada.....</i>	16 066 050,00	0,00		
SOMA.....	46 211 597,00	9 082 605 767,00		9 128 817 364,00
<i>Saldo em 31/12/99.....</i>	13 800 630,00	223 510 438,00		237 311 068,00
<i>Saldo omitido (estimativa)</i>	8.000.000,00			8.000.000,00
TOTAIS	78 012 227,00	9 306 116 205,00		9 374 128 432,00

Os valores do presente ajustamento foram extraídos da conta de gerência, com excepção dos que se reportam à receita virtual omitida e, conseqüentemente, ao saldo omitido, cujos montantes em falta foram estimados pela equipa de auditoria.



Tribunal de Contas

2. - EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

(Art.º 10º D.L. n.º 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28/08)

Departamento de Auditoria : D. A. VIII - (U.A.T. VIII.1 -A. L.) Processo n.º 06/01-AUDIT

Entidade fiscalizada : C. M. de Vila Nova de Famalicão

Entidade devedora : C. M. de Vila Nova de Famalicão

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: escudos

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard a)	Unidade de Tempo	Receita Pró-pria	
Acções fora da área da residência oficial	24.055	100		2.405.500
Acções na área da residência oficial	17.700	194		3.433.800
Receitas próprias (b) Lucros				
Emolumentos calculados				5.839.300
Emolumentos Limite máximo (VR)				3.050.000
Emolumentos a pagar				3.050.000

Consultores externos

(Lei n.º 98/97 – art.º 56º)

- Prestação de serviços	
- Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Tribunal de Contas

3. - *RESPONSÁVEIS*

NOME	CARGO	PERÍODO
Agostinho Peixoto Fernandes	Presidente	01/01 a 31/12/99
Armindo Borges Alves da Costa	Vereador	01/01 a 31/12/99
Fernando Ribeiro Moniz	Vereador	01/01 a 25/10/99
Álvaro Joaquim Costa Oliveira	Vereador	01/01 a 31/12/99
Acácio Carvalho Rêgo Silva	Vereador	01/01 a 31/12/99
Maria das Dores O. Rafael Oliveira	Vereadora	01/01 a 31/12/99
António Alberto Brandão G. Barbosa	Vereador	01/01 a 31/12/99
Carlos Alberto B. Folhadela Simões	Vereador	01/01 a 31/12/99
Francisco Alberto M. T. Carvalho	Vereador	01/01 a 31/12/99
Maria Edna Marques Sousa Cardoso	Vereadora	01/01 a 31/12/99
Ana Paula Ribeiro V. Castro Costa	Vereadora	01/01 a 31/12/99
Jorge Joaquim Domingues Costa	Vereador	15/11 a 31/12/99

Conforme relação dos responsáveis da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão processadas a fls. 210 e 211/1/II (os elementos probatórios dos vencimentos encontram-se insertos de fls. 212 a 223/1/II).



Tribunal de Contas

4. - SITUACÃO DAS CONTAS ANTERIORES

Analisado o dossier permanente referente ao município verificou-se, para efeitos do disposto no n.º 1 da Resolução n.º 9/91 - 2ª. Secção, de 15/05/91, que as contas das 5 gerências anteriores apresentam a seguinte situação:

Ano	Conta n.º	Situação da Conta
1994	1383	Devolvida à Autarquia ao abrigo do n.º 2 do art.º 66º da Lei n.º 86/89, de 8/9.
1995	2020	Idem.
1996	2283	Idem.
1997	961	Conta em termos, homologada em Sessão da 2ª Secção do T.C. de 14/07/99.
1998	2340	Conta em termos, homologada em Sessão da 2ª Secção do T.C. de 17/02/00.

Para efeitos do disposto no n.º 2 da mesma Resolução, o último acórdão proferido pelo Tribunal de Contas incidiu sobre a gerência de 1993.



Tribunal de Contas

5. - CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

O presente processo é constituído por 8 (oito) volumes que integram os anexos e documentos que seguidamente se evidenciam:

Volume	Anexos	Documentos
IA		Relato.
IB		Contraditório
IC		Informação, Anteprojecto e Projecto de Relatório de Auditoria.
II	1	Documentos constitutivos da Conta de Gerência, do ano de 1999, da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão.
III	1	Plano/Programa Global de Auditoria, Fax, Requisições. Acórdão do T.C. relativo à conta de gerência de 1993 da C.M.V.N.F. Homologação das Contas de Gerência de 1997 e 1998.
	2	Organização Municipal.
	3	Delegação de Competências da C.M.V.N.F. no P.C. e Vereadores. Distribuição de pelouros.
	4	Sistema de Controlo Interno. Património e Aprovisionamento.
	5	Regulamentos existentes.
IV	1	Limites legais (Pessoal, Emolumentos notariais e Capacidade de Endividamento).
	2	Conta de documentos (Balanços à Tesouraria).
	3	Conferência de documentos (receita/despesa).
V	1	Fundos Permanentes
	2	Acumulação de funções por pessoal dirigente
	3	Contratos de prestação de serviços.
	4	Actas da C.M.V.N.F. Actas da A.M.V.N.F.
VI	1	Participações financeiras.
	2	Fornecimento de gasóleo
	3	Empreitada “auditorio municipal”
	4	Empreitada “ampliação e renovação da rede de saneamento da cidade”
VII	1	Plano de Actividades e Orçamento da C.M.V.N.F. e respectivas alterações - gerência de 1999.
	2	Relatório de Actividades da C.M.V.N.F. - gerência de 1999.
VIII	1	Subsídios e transferências efectuados pela C.M.V.N.F. (inclui as transferências para as Juntas de Freguesia).
	2	Bolsas de estudo.



Tribunal de Contas

6. - FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA			
	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	<ul style="list-style-type: none">• Quirino Pereira Sabino• Jaime Manuel Simão Leandro• Luisa Maria S. Belo Gonçalves	Auditor Técnico Superior 2ª Classe Técnico Verificador Superior de 2ª Classe	Lic. em Organização e Gestão de Empresas Lic. em Relações Internacionais Lic. em Direito
Coordenação	José Manuel Martins da Conceição	Auditor Chefe	Lic. em Economia
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. em Organização e Gestão de Empresas



Tribunal de Contas

VI – DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.ª Secção e nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os responsáveis pela gerência, com envio de cópia do relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57º - n.º 1 e 58º - n.º 1 – al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território;
- Emolumentos (cfr. Fls. 101 do Relatório): 3.050.000\$00;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet.

Tribunal de Contas, em 25 de Outubro de 2001

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(José de Castro de Mira Mendes)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino Cunha)