



Rina Cruz

Tribunal de Contas

Proc.º, n.º 24/01-AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º **32**/2002

2.ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DA FIGUEIRA DA FOZ

Gerência de 1999



Tribunal de Contas

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO.....	5
1. Considerações prévias	5
2. Âmbito, fundamentos e objectivos da acção	5
3. Metodologia de trabalho, plano global/programa de auditoria	6
4. Condicionantes	7
5. Ajustamento global.....	8
6. Audição dos Responsáveis.....	9
II. AUDITORIA FINANCEIRA À CONTA DE GERÊNCIA DE 1999.....	11
1. Breve caracterização global da estrutura e organização municipal.....	11
1.1. Estrutura orgânica e quadro de pessoal	11
1.2. Delegação e subdelegação de competência/distribuição de pelouros	12
2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno.....	15
2.1. Caracterização sumária	15
2.2. Levantamento do circuito da receita.....	18
2.3. Levantamento do circuito da despesa.....	18
2.4. Avaliação final do Sistema de Controlo Interno	19
3. Conta de gerência de 1999.....	21
3.1. Análise da evolução da execução orçamental.....	21
3.1.1. Receita.....	22
3.1.2. Despesa.....	22
3.1.3. Encargos assumidos e não pagos	24
3.1.4. Saldo da gerência anterior	24
3.2. Conta de gerência.....	26
3.3. Análise específicas	26
3.3.1. Receita - Conta de documentos	27
3.3.2. Participações financeiras	28
3.3.2.1. SODENFOR – Sociedade Difusora de Ensino da Figueira da Foz, unipessoal, LDA	29
3.3.2.2. MUNICÍPIA – Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA	33
3.3.3. Deslocações e Ajudas de custo.....	34
3.3.4. Transferências	41
3.3.4.1. Entidades.....	41
3.3.4.2. Particulares	48
3.3.4.2.1. Cooperação externa - Bolsas de Estudo	48



Tribunal de Contas

3.3.4.2.2. Outros	49
3.3.5. Fundos permanentes	52
3.3.6. Aquisição de serviços	53
3.3.6.1. Avenças.....	53
3.3.6.1.1. Contrato A.....	53
3.3.6.1.2. Contrato B	55
3.3.6.1.3. Contrato C.....	56
3.3.6.1.4. Contrato D.....	58
3.3.6.2. Fornecimentos	59
3.3.6.2.1. Contrato celebrado com a Greendays para limpeza das praias	59
3.3.6.2.2. Contrato celebrado com a McCann – Erickson Portugal, Lda relativo à aquisição de serviços para campanha promocional na T.V.....	61
3.3.6.3. Outras aquisições de serviços	65
3.3.7. Outras despesas correntes – outras.....	67
3.3.8. Empreitadas	69
3.3.8.1. Execução das vias V2 e V3	69
3.3.8.2. Execução da empreitada de construção da rede de saneamento de Alhadas	75
3.4. Outras questões analisadas	78
3.4.1. Viagem a Faro.....	78
3.4.2. Participação efectuada pela firma Coelho Neto & C ^a , Ld ^a	80
III. SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DA FIGUEIRA DA FOZ.....	81
1. Introdução.....	81
2. Contrato de concessão da exploração dos Serviços Municipalizados.....	81
IV. CONCLUSÕES	89
Principais observações da auditoria.....	89
V. RECOMENDAÇÕES.....	91
VI. DECISÃO.....	93
ANEXOS	95
1. Eventuais infracções financeiras	95
2. Conta de emolumentos	102
3. Responsáveis na gerência.....	103
4. Situação das contas anteriores	103
5. Constituição do processo.....	104
6. Ficha técnica.....	104



Tribunal de Contas

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLAS	DESCRIÇÃO
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
BOT	Build, Operate and Transfer
BPA	Banco Português do Atlântico
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CMFF	Câmara Municipal da Figueira da Foz
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DARP	Departamento Administrativo e de Relações Públicas
DAS	Departamento de Assuntos Sociais
DC	Departamento de Cultura
DGCP	Direcção-Geral da Contabilidade Pública
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DOM	Departamento de Obras Municipais
DPF	Departamento de Planeamento e Finanças
DU	Departamento de Urbanismo
DVIC/SAL	Departamento de Verificação Interna de Contas/Sector das Autarquias Locais
IGAT	Inspecção Geral da Administração do Território
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
OPs	Ordens de pagamento
RTP	Rádio Televisão Portuguesa
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIC	Sociedade Independente de Comunicação
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento
TVI	Televisão Independente
UAT VIII.1/AL	Unidade de Apoio Técnico VIII.1/Autarquias Locais



Tribunal de Contas

RELATÓRIO DE AUDITORIA À GERÊNCIA DE 1999 DO MUNICÍPIO DA FIGUEIRA DA FOZ

I. INTRODUÇÃO

1. Considerações prévias

No presente documento consubstanciam-se os resultados da **auditoria financeira** realizada à conta de gerência de 1999 do Município de Figueira da Foz e a análise ao contrato de concessão da exploração dos respectivos serviços municipalizados.

Esta acção está incluída no Programa de Fiscalização para 2001 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais, conforme alínea b) do art. 40º da Lei n.º 98/97, de 26/08, aprovado pelo Tribunal de Contas em Sessão do Plenário da 2ª Secção de 14 de Dezembro de 2000, tendo o trabalho de campo decorrido no período de **18/06 a 13/07/01**.

2. Âmbito, fundamentos e objectivos da acção

A acção de fiscalização teve o seu **âmbito** restringido à gerência de 1999 e centrou-se apenas nalgumas áreas oportunamente seleccionadas, constantes do Plano Global/Programa de Auditoria (vd. fls. 01 a 08 do anexo 5 do vol. II), não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional.

Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas aquelas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

Constituíram **fundamentos** da presente acção a oportunidade de controlo^(*) e a existência de relatórios dos órgãos de controlo interno.

(*) O Município foi auditado por este Tribunal em 1993, incidindo a acção sobre a gerência de 1992



Tribunal de Contas

Os **objectivos** visados foram os seguintes:

- verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, assim como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas de empreitadas, fornecimentos e aquisição de bens e serviços, transferências/subsídios e na arrecadação de receitas;
- levantamento e avaliação do sistema de controlo interno existente, para apreciação da eficácia e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos;
- análise das contas e demonstrações financeiras no sentido de se verificar se as mesmas foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas estabelecidas;

3. Metodologia de trabalho, plano global/programa de auditoria

Tendo sempre em consideração as metodologias de trabalho constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, a auditoria iniciou-se com a fase de planeamento, efectuada na DGTC, de 04 a 15 de Junho de 2001 e teve por base a recolha e tratamento de informação relativa ao Município, tendo-se analisado, nomeadamente:

- Dossier permanente e artigos publicados na imprensa;
- Documentos de prestação de contas da gerência de 1999.

A reunião de abertura ocorreu no primeiro dia de serviço externo e contou com a presença da Vereadora da área financeira, bem como de todos os elementos da equipa de auditoria e respectivo Auditor Coordenador, tendo então sido dado conhecimento dos objectivos da acção.

No decurso desta fase dos trabalhos realizaram-se várias reuniões com:

- Director do Departamento de Obras Municipais;
- Chefe da Divisão Financeira;
- Director de Departamento dos Assuntos Sociais;
- Chefe de Secção de Contabilidade;
- Tesoureiro.



Tribunal de Contas

Para recolha dos elementos necessários, utilizou-se a seguinte metodologia:

- Estudo das actas do órgão executivo e da Assembleia Municipal relativas à gerência de 1999;
- Levantamento de circuitos da receita, da despesa, da atribuição de subsídios e das empreitadas;
- Análise e apreciação da estrutura orgânica formal e verificação da sua adequação à situação real;
- Realização de testes de procedimento e de conformidade, no âmbito do processamento geral das despesas e respectivos pagamentos, e análise das normas implementadas nas áreas de contabilidade e tesouraria.

No Plano Global/Programa de Auditoria, aprovado pelo Juiz Conselheiro da Área, por despacho exarado na Informação n.º 10/01-UAT VIII.1-AL, de 07/06/01 (inserta de fls. 01 a 08 do anexo 5 do Vol. II), especificaram-se como áreas prioritárias a verificar as seguintes:

- Arrecadação de receita;
- Fundos Permanentes;
- Pessoal;
- Atribuição de subsídios/Transferências;
- Contratos de avença;
- Fornecimento de Bens e Serviços;
- Empreitadas;
- Contrato de concessão.

4. Condicionantes

Como condicionantes do trabalho desenvolvido, relevam-se os seguintes aspectos:

- ▶ a não satisfação atempada das solicitações efectuadas;
- ▶ o arquivo não se encontrar organizado de forma a dar resposta aos pedidos realizados, originando que muitas ordens de pagamento e recibos não tivessem sido presentes à equipa; e
- ▶ algumas requisições não terem sido satisfeitas na íntegra tendo a documentação em falta repercussão nas análises levadas a efeito.



Tribunal de Contas

5. Ajustamento global

O resultado da gerência em apreciação é o que consta do seguinte ajustamento o qual abre com o saldo de encerramento da conta de gerência de 1998, ainda não homologado, e que se sintetiza no seguinte:

DÉBITO	CONTA DE DOCUMENTOS DA CÂMARA	CONTA DE DINHEIRO		RESPONSABILIDADE TOTAL
		Da Câmara	Dos Serviços Municipalizados	
<i>Receita virtual liquidada</i>	12.071.481\$			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada...</i>				236.292\$
<i>Receita cobrada.</i>		7.318.213.809\$	1.025.074.000\$	8.343.287.809\$
<i>Saldo em 01/01/99</i>	28.750.740\$	107.504.288\$	116.493.000\$	252.748.028\$
TOTAIS	40.822.221\$	7.425.718.097\$	1.141.567.000\$	8.596.272.129\$
CRÉDITO				
<i>Receita anulada</i>	10.250\$			10.250\$
<i>Despesa realizada.</i>		7.296.259.714\$	1.139.507.000\$	8.435.766.714\$
<i>Despesa não comprovada documentalmente (a)</i>		40.000\$		40.000\$
<i>Pagamentos em duplicado (b)</i>		635.485\$		635.485\$
SOMA				
<i>Receita virtual cobrada.</i>	11.835.189\$			
SOMA				
<i>Saldo em 31/12/99</i>	28.976.782\$	128.782.898\$	2.060.000\$	159.819.680\$
TOTAIS	40.822.221\$	7.425.718.097\$	1.141.567.000\$	8.596.272.129\$

(a) Despesa não comprovada documentalmente		(b) Pagamentos em duplicado	
Item do Relatório	Valor	Item do Relatório	Valor
II – 3.3.6.3 b)	40.000\$	II – 3.3.3	50.485\$
		II – 3.3.6.2.2	585.000\$
TOTAL	40.000\$	TOTAL	635.485\$

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente à gerência de 1999 é favorável, com as reservas constantes deste Relatório e com as derivadas do facto de as contas da gerência de 1998 ainda não se encontrarem homologadas.



Tribunal de Contas

6. Audição dos Responsáveis

Para efeitos do art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pela gerência de 1999 da CMFF foram instados a pronunciarem-se sobre o Relato de Auditoria.

- ↪ Os Vereadores Carlos Alberto Cardoso Beja, Laurinda Natércia Albergaria P. Crisanto e Herculano Ramos Rocha (adiante designados por grupo A), apresentaram a sua resposta conjuntamente por via do documento inserto de fls. 124 a fls. 129, não obstante esse documento estar apenas assinado pela notificada Laurinda Natércia Albergaria P. Crisanto.
- ↪ O Presidente Pedro Miguel de Santana Lopes e os Vereadores Daniel Martins dos Santos, Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas, José Manuel Pereira da Costa, Luís Miguel Pereira de Almeida e António Azenha Gomes (adiante designados por grupo B), constituíram advogado, de acordo com o n.º 6, do Artº 13º, da Lei n.º 98/97, de 26/08, o qual, em representação de todos, apresentou a resposta que consta de fls. 205 a fls. 206 do vol. I.
- ↪ O responsável Casimiro José Pêgo Terêncio, sobre a situação constante do Ponto II - 3.3.2.1, quanto à qual foi notificado, pronunciou-se nos seguintes termos: *“O signatário no período até à sua renúncia ao mandato, teve várias funções e houve até um período que nem funções teve!*
Solicito que, da pág. 71, no que diz respeito à Sodenfor seja retirado o meu nome, pois não votei nada sobre este assunto (aliás já lá consta o nome do Sr. Azenha Gomes que ocupou o meu lugar)”

Quanto a todas as demais situações referiu somente que *“Por despacho n.º 8/98 emitido em 8/01/98, que julgo nunca foi revogado no que diz respeito à Srª Maria do Rosário Cardoso Águas, foram-lhe atribuídas as seguintes funções: - Plano e Orçamento, Reorganização e Procedimentos de Circuitos Administrativos, entre outras. Assim, independentemente de todas as acções de cada um dos vereadores, todas elas eram analisadas pela Srª Vereadora que as pagava”*.

As alegações foram tidas em conta na elaboração do presente Relatório, constando na íntegra ou de forma sucinta nos pontos pertinentes, para onde se remetem os comentários que mereceram.

Relativamente ao que afirma o Vereador Casimiro José Pêgo Terêncio, apontando para o facto de ser a Vereadora Maria do Rosário Águas quem analisava e pagava *“... todas as acções de cada um dos vereadores ...”* saliente-se desde já o facto de que aquele responsável fez parte do órgão executivo da autarquia, órgão este colegial, pelo que lhe são igualmente imputáveis, tal como aos demais membros, as responsabilidades que derivem dos factos relatados quanto aos quais tenha participado nas correspondentes reuniões, sendo irrelevante para este efeito o que refere sobre a dita Vereadora. Isto sem prejuízo, claro está, de eventuais situações em que pudesse ter votado vencido, com declaração de voto expressa constante da respectiva acta.

E o mesmo vale para os responsáveis atrás denominados como grupo A, os quais vêm na sua resposta logo de início invocar que *“ ... limitaram-se a estar presentes às várias reuniões do executivo, para apreciarem e votarem as propostas de solução dos mais variados assuntos, encaminhadas pelo Presidente ou pelos Vereadores responsáveis, muitas vezes com base em pareceres técnicos dos serviços.”* e que *“Efectivamente, os demandados sempre dispuseram apenas de escassas horas para estudarem e analisarem os processos agendados para as reuniões ...”*.



Tribunal de Contas

Como se sabe, todos os membros dos órgãos colegiais têm igual dignidade para a formação e manifestação da vontade orgânica, e, nesta medida, respondem pelos seus actos em igualdade de circunstâncias. Aos eleitos locais incumbem os deveres de zelar pelo interesse público municipal e de empenhamento na gestão da autarquia, não podendo invocar o facto de não deterem competências delegadas nem regime de permanência (a tempo inteiro ou a meio tempo) para se eximirem às responsabilidades inerentes ao cargo.

Em especial quanto ao documento constante de 53 páginas apresentado pelo “grupo B”, estes estruturaram a sua resposta em dois pontos: *I – Requerimentos* e *II – Resposta*. O primeiro, dividido nas alíneas “A) – Quanto ao fundo” e “B) – Quanto à forma”, trata-se de considerações de carácter introdutório e geral, pelo que a sua leitura é de remeter para o próprio documento constante do processo.

O segundo ponto – “*II – Resposta*”, divide-se igualmente em duas alíneas, a saber: “A) – Na generalidade” e “B) – Na especialidade”.

Em relação ao primeiro, “*Na generalidade*”, fraccionado por sua vez em vários subpontos, refere-se, em síntese, que muitas das irregularidades apontadas respeitam a procedimentos e formalidades “*que já vêm de anteriores executivos municipais*” e que “*...a continuidade de praxes anteriores, no ano de 1999, não se deveu a uma inércia grosseira ou grave dos membros do seu executivo, mas à existência de uma ordem de necessidades e prioridades, ao escasso tempo disponível para a análise de todas elas e à confiança que se podia depositar em acções de fiscalização anteriores*”.

Invoca-se aí ainda que as irregularidades apontadas “*... constituem procedimento, formalidade ou omissão corrente em toda a Administração autárquica*” e que “*... o Presidente e os Vereadores da Câmara Municipal não são chefes do serviço de Contabilidade e Tesouraria ... e só lhes cabe por isso, salvo sobressaltada e concreta dúvida, dar andamento aos processos e propostas de pagamentos regulares e correntes que lhes são feitos pelos respectivos responsáveis.*”, sendo que “*O que se faz ... é aceitar como bom aquilo que se lhe propõe ou entrega*”.

Têm-se na devida conta estas respostas dos responsáveis, cuja leitura integral se remete para o documento em causa, sendo certo que não contrariam as constatações de auditoria salientadas no Relato.

A alínea B deste segundo ponto, denominada “*Na especialidade*”, integra já as respostas por parte deste grupo de responsáveis às matérias constantes do Relato, sintetizadas e comentadas nos pontos a que respeitam.



Tribunal de Contas

II. AUDITORIA FINANCEIRA À CONTA DE GERÊNCIA DE 1999

1. Breve caracterização global da estrutura e organização municipal

Nos pontos seguintes far-se-á a caracterização da estrutura orgânica existente e do respectivo quadro de pessoal, bem como da distribuição dos pelouros e das delegações e subdelegações de competências.

1.1. Estrutura orgânica e quadro de pessoal

A estrutura orgânica, organização dos serviços municipais e respectivo quadro de pessoal, em vigor na gerência em apreciação, foi aprovada pela Assembleia Municipal da Figueira da Foz na sua sessão ordinária de 28/06/99, sob proposta da Câmara Municipal aprovada em reunião de 16 do mesmo mês e ano, tendo sido publicada no Diário da República n.º 183/99, II Série, Apêndice n.º 97/99, de 07/08.

Em 07/06/00, a CMFF aprovou uma proposta de alteração da estrutura orgânica que foi de imediato submetida à Assembleia Municipal e por esta aprovada em 28/06. A publicação ocorreu em 09/08/00 no Diário da República n.º 183/00, II Série, Apêndice n.º 114/00 (fls. 14 a 26 do anexo 1 do vol. III).

A estrutura orgânica com a alteração supramencionada encontra-se gizada no organograma constante a fls. 20 e 21 do anexo 1 do vol. III o qual espelha a realidade existente.

A autarquia dispõe de seis Departamentos todos providos de chefia:

- ▶ Administrativo e de Relações Públicas (DARP);
- ▶ Planeamento e Finanças (DPF);
- ▶ Urbanismo (DU);
- ▶ Obras Municipais (DOM);
- ▶ Cultura (DC);
- ▶ Assuntos Sociais (DAS)

e de 19 Divisões das quais apenas a Divisão de Recursos Humanos não se encontra preenchida, estando a decorrer o concurso para o preenchimento dos lugares de Chefe de Divisão:

- ▶ Administrativa do DARP;
- ▶ Informática;
- ▶ Administrativa e Apoio Técnico Jurídico;
- ▶ Administrativa do DOM.



Tribunal de Contas

Com o objectivo de comparar a situação do pessoal na gerência de 1999 e à data da auditoria (quadro aprovado e publicado no DR II Série, n.º 42/01 de 19/02/2001, Apêndice n.º 22/01) elaborou-se o quadro a fls. 141 do Anexo I do Vol. III e da sua apreciação retiram-se as seguintes conclusões:

- ▶ A aprovação do novo quadro de pessoal levou a que o número total de lugares apresentasse um acréscimo de cerca de 17,3% que corresponde a um aumento, em termos absolutos, de 151 lugares;
- ▶ Este aumento foi mais significativo nas carreiras “Técnico-Profissional”, “Apoio Educativo” e “Técnico Superior”;
- ▶ Em termos absolutos, e para os anos em análise, 1999 e 2001, o pessoal auxiliar é o que apresenta a maior dotação, quer em termos de quadro de pessoal, quer em número de efectivos;
- ▶ Na gerência de 1999 a carreira de pessoal operário é a que apresenta a maior percentagem de preenchimento do quadro, invertendo-se esta situação para a carreira de pessoal técnico superior e técnico que apenas tem cerca de 45% dos lugares do quadro preenchidos;
- ▶ Em 2001 a carreira de apoio educativo é a única que apresenta o quadro totalmente preenchido correspondendo o acréscimo de número de vagas aos lugares providos. O pessoal técnico-profissional é o que tem o índice de ocupação mais baixo, 39%;

Pelo exposto anteriormente, pode concluir-se que os efectivos, no ano em que se realizou a auditoria, apresentam um índice de tecnicidade muito baixo (15,7%), aquém do índice perspectivado no último quadro de pessoal publicado (25,2%), também ele pouco elevado.

INDICE DE TECNICIDADE	2001	
	Quadro legal	Efectivos
<u>Tec. Sup. + Tec. + Tec. Prof.</u> Efectivo Total	$\frac{104+6+149}{1029} = 25,2\%$	$\frac{42+5+58}{670} = 15,7\%$

Por último refira-se ainda que o município, à data da auditoria, tinha ao seu serviço 34 pessoas contratadas em regime de prestação de serviços, sendo 6 em regime de tarefa e 28 em regime de avença.

1.2. Delegação e subdelegação de competência/distribuição de pelouros

A) – Através do despacho n.º 8/98, de 8/01/98 (cuja cópia se processa a fls. 1 e 2 do anexo 1 do vol. III), o Presidente da CMFF procedeu à distribuição de funções por ele próprio e por mais cinco dos restantes oito membros do executivo camarário (de acordo aliás com a previsão do artigo 54º, n.º 1 e n.º 2, do DL n.º 100/84, de 29/03), o que fez da seguinte forma:



Tribunal de Contas

Presidente: Pedro Miguel de Santana Lopes

- Pessoal
- Relações institucionais
- Cultura
- Turismo
- Desporto
- Protecção civil

Vereador: Daniel Martins dos Santos (Vice-Presidente)

- Gestão e Planeamento urbanístico
- Licenciamento de obras particulares
- Ordenamento do território
- Habituação
- Trânsito

Vereadora: Maria do Rosário Cardoso Águas

- Vogal do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento
- Plano e orçamento
- Reorganização e procedimentos de circuitos administrativos
- Gestão de pessoal

Vereador: Casimiro José Pêgo Terêncio

- Presidente do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento
- Obras municipais
- Salubridade pública
- Cemitérios

Vereador: José Manuel Pereira da Costa

- Vereador Adjunto do Presidente
- Desenvolvimento (delegação de funções específicas)

Vereador: Luís Miguel Pereira de Almeida

- Ação social e reabilitação
- Juventude
- Educação
- Colectividades
- Ambiente
- Mercados e feiras

Por via de subseqüentes despachos presidenciais, n.ºs 9, 10, 11, 12 e 14/98 (vd. fls. 03 a 07 do anexo 2 do vol. III), e precedido da competente deliberação camarária, efectuou a necessária delegação e subdelegação de competências para esses vereadores nos termos dos artigos 54º, n.º 1 e n.º 2 e 52º, n.º 2, designando ainda pelo despacho n.º 15/98 o Vereador Daniel Martins dos Santos como vereador substituto do presidente nas suas faltas e impedimentos (cópia a fls. 08 do anexo 2 do vol. III).

Constatou-se ter sido respeitado o prescrito no n.º 1 do artigo 52º, do DL n.º 100/84, o qual enumera quais as matérias indelegáveis pela Câmara no seu presidente.



Tribunal de Contas

B) – Integrando as matérias delegadas nos vereadores e com base no artigo 53º, n.º 1, alíneas c) e j), do DL n.º 100/84, salienta-se a competência para a autorização do pagamento de despesas orçamentadas **até ao limite de 1.000 contos** (valor que veio a ser actualizado pelo despacho n.º 6/99, de 25/02, cópia a fls. 09 e 10 do anexo 2 do vol. III, para **7.500 contos**) e de despesas deliberadas pela Câmara Municipal **sem limite de valor**.

C) – Igualmente se constataram diversas outras alterações e redistribuições de funções e competências, antes e após aquela última data do despacho n.º 6/99, que iam visando a adequação da gestão da autarquia às diversas funções e procedimentos (entre outros os despachos do Presidente n.ºs 16/98, de 15/01/98 e 9/99, de 21/04/99, cujas cópias se processam a fls. 11 e 12 do anexo 2 do vol. III).

Após a publicação da Lei n.º 169/99, de 18/09, que revogou o DL n.º 100/84, de 29/03 e entrou em vigor em 18 de Outubro desse ano – cfr. artigo 102º – foi proferido o despacho n.º 45/99, de 30/12, o qual veio proceder a nova redistribuição de funções à luz desse diploma e, igualmente, foram emitidos os despachos n.ºs 46 a 50/99, também todos de 30/12, que visaram estabelecer as correspondentes delegações de competências.

A Lei n.º 169/99, de 18/09 – na esteira do que a Lei n.º 159/99, de 14/09, já tinha previsto e nela se enquadrando – veio alargar significativamente o leque de competências dos órgãos autárquicos, em particular, no que agora nos interessa, quanto à câmara municipal e ao seu presidente, de harmonia com os artigos, respectivamente, 64º e 68º. Igualmente, no artigo 70º, veio prever de forma inovadora a possibilidade de delegação (ou subdelegação) de competências pelo presidente ou vereadores no pessoal dirigente, visando assim também aqui e desta forma uma certa desconcentração de poderes no âmbito da gestão autárquica e a consequente flexibilização da sua actuação.

Salienta-se sobre esta matéria que, após a entrada em vigor da Lei n.º 169/99, caducaram os anteriores despachos de delegação de competências, em consequência de terem por lei habilitante um diploma (DL n.º 100/84) que, entretanto, foi revogado.

Veja-se a este propósito a anotação I ao artigo 40º do CPA Anotado pelo Professor Mário Esteves de Oliveira e Drs. Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim (2ª edição, Almedina, Coimbra, 1997, pág. 233), segundo o qual: “*Enumeram-se aqui as causas de extinção dos efeitos da delegação por razões respeitantes a ela mesma; mas eles podem cessar também por outras causas, seja, por exemplo, a revogação da lei que permite a delegação (ou da própria lei da competência) ..*” (sublinhado nosso).

No entanto, repare-se que em todos os mencionados despachos de delegação de competências proferidos em 30.12.99, o Presidente da Câmara ratificou “*os actos praticados, no âmbito das presentes competências, desde a entrada em vigor da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.*” (cfr. artigo 137º, n.º 4, do CPA), com o que ficam afastadas as eventuais problemáticas decorrentes da incompetência dos actos praticados pelos vereadores nesse lapso de tempo.

D) – De mencionar por último que, após essa data e até ao momento presente, foram emitidos outros despachos da autoria do Presidente da Câmara que visaram diversas reorganizações ao nível da gestão da autarquia, redistribuindo funções e delegando competências entre os diversos vereadores (vd. entre outros os despachos n.º 52PR/2000 e 11/2001, com cópias a fls. 27 a 39 do anexo 2 do vol. III).



Tribunal de Contas

2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno

2.1. Caracterização sumária

Das análises que se efectuaram no âmbito do Sistema de Controlo Interno (SCI), numa perspectiva global, evidenciam-se os seguintes aspectos:

A - SEGURANÇA

A Tesouraria encontra-se instalada em local que reúne as condições de segurança apropriadas para o efeito.

B - REGULAMENTO INTERNO

O município dispõe de um regulamento da Contabilidade e Tesouraria em vigor desde 1986 e alterado em 1993, configurando uma adaptação do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, o qual não faz, contudo, qualquer alusão ao acompanhamento do SCI nem indica os responsáveis pela execução do mesmo, contrariamente ao preceituado no art.º 14º do referido diploma.

C - MANUSEAMENTO E GUARDA DE VALORES

Nem todas as receitas municipais estão a ser cobradas na tesouraria, porquanto existem no município os seguintes postos de cobrança:

Posto de arrecadação de Receitas	Pessoa encarregada da cobrança	Periodicidade de entregas
Parque municipal de campismo	Graça Maria Bolé	01/01 a 15/06 e 16/09 a 31/12 – Semanalmente 16/06 a 15/09 - Diariamente
Mercado da Figueira	Agostinho Neto Loureiro	Semanalmente
Mercado de Buarcos		
Biblioteca Municipal	Maria Teresa F. Folhadela	Semanalmente
Balneários	Carlos Augusto Pascoinho	Semanalmente
Parque de estacionamento do edifício “O trabalho”	Henrique Pinto Ataíde Almeida	Diariamente
Museu	Maria Teresa F. Folhadela	Semanalmente

Relativamente a este assunto consagra o art.º 17º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12:

- 1. O órgão executivo regulamentará (sublinhado nosso) a cobrança de receitas e guarda temporária dos valores por entidades diferentes do tesoureiro, designando os responsáveis por essa cobrança e estabelecendo contas-correntes por cada cobrador ou posto de cobrança e por espécie de receitas cobradas, lançando-se nelas os créditos e os débitos correspondentes.*
- 2. No regulamento indicado no número anterior é estabelecido o prazo para entrega na tesouraria, mediante documentos adequados, das importâncias recebidas pelos cobradores.”*



Tribunal de Contas

Sobre esta matéria, a equipa apurou que não existe regulamento interno, e também que não foram designados formalmente os responsáveis pelas correspondentes cobranças, sendo da responsabilidade do executivo camarário o cumprimento do normativo legal anteriormente citado.

Neste contexto, importará referir a necessidade de serem reduzidos a escrito os procedimentos implementados, independentemente de quem os tenha que vir a observar.

D - PROCEDIMENTOS CONTABILISTICOS

No que se reporta à realização das despesas, verificou-se que algumas aquisições não são suportadas por requisições externas, pelo que, nestas circunstâncias, não é observada a sequência do preceituado no n.º 1 do art. 12º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, daí resultando que **as despesas só são cabimentadas depois de a aquisição se ter efectuado**.

Acresce ainda que nestas situações se desconhece quem autorizou efectivamente a despesa porquanto **na factura apenas é aposto um carimbo “Processe-se”**, com data e despacho do Vereador responsável pela área, correspondendo este despacho à permissão para emitir a Ordem de Pagamento.

Esta situação resulta da falta de acompanhamento da actividade dos serviços no que se reporta aos procedimentos de controlo financeiro, a desenvolver nos termos do art.º 37º do DL n.º 341/83, sendo imputável ao órgão executivo.

E - SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

A segregação, separação ou divisão de funções, tem a ver com a forma como os serviços estão organizados de modo a que não se permita que uma pessoa seja responsável por uma operação desde o seu início até ao seu término, tendo igualmente a ver com o controlo das operações, fundamentalmente com a sequência das mesmas, ou seja, autorização/execução/registo, de acordo com os critérios definidos.

Quanto a esta matéria verificou-se que, embora exista alguma segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria, as situações que seguidamente se identificam contrariam este princípio:

- ↳ Os cheques estão guardados na Tesouraria, **sendo a Tesoureira responsável pela sua emissão;**
- ↳ Os conta correntes com instituições de crédito, existentes no Município, estão na Tesouraria **sendo a Tesoureira responsável pela sua escrituração;**

- ↳ **As reconciliações bancárias**, à excepção das que integram a prestação de contas, **são efectuadas por funcionário da Tesouraria.**

Os procedimentos descritos tem a sua génese na já apontada falta de designação dos responsáveis pela execução das operações obrigatórias (art.º 14º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12), sendo matéria da competência do órgão executivo.



Tribunal de Contas

F - OPERAÇÕES DE CONTROLO

Efectuam-se com periodicidade mensal “balanços” à tesouraria, lavrando-se deles “termos”, não se podendo porém afirmar que é dado cumprimento na íntegra ao disposto no art.º 15º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, uma vez que embora esta operação seja efectuada por elemento designado para o efeito e estranho à Tesouraria, a informação constante deste documento reflecte apenas os meios monetários à guarda do Tesoureiro e montante em depósito em cada uma das contas bancárias de que a autarquia é titular (esta última informação recolhida do resumo diário de tesouraria). Ao não ser feita qualquer alusão ao valor constante dos extractos bancários, e do mesmo documento não constar a reconciliação, em parte alguma é reflectida a divergência entre os valores ali constantes e os expressos no resumo diário de tesouraria.

As reconciliações bancárias efectuadas mensalmente, são autónomas e em circunstância alguma são parte integrante do balanço.

Os balanços são elaborados por funcionária da Contabilidade estando assinados pelo Presidente da edilidade, Chefe da Divisão Financeira e Tesoureira.

Recomenda-se, pois, uma alteração de procedimentos na elaboração dos balanços à tesouraria.

H - AUTORIDADE E RESPONSABILIDADE

No que concerne à “Definição de autoridade e responsabilidade”, a estrutura do município, em termos legais, assenta num plano organizativo onde se definem com rigor os níveis de autoridade e responsabilidade em relação a cada unidade orgânica.

I – APROVISIONAMENTO E VIATURAS

A gestão de consumos de secretaria, consumíveis de informática e material de limpeza é feita informaticamente pelo sector de compras, que, com base nas guias de remessa e requisições internas, procede ao controlo das existências, estando estas guardadas em prateleiras sem qualquer identificação.

O restante material é requisitado pela secção de compras, com base em requisições internas provenientes dos diversos serviços, uma vez que o armazém e as oficinas não dispõem de qualquer local de armazenamento, e é recepcionado pelo serviço requisitante.

No que concerne ao parque auto, pode afirmar-se que é relativamente recente e que o controlo de consumos efectuado é muito precário, tendo sido presente à equipa de auditoria uma folha para algumas das viaturas municipais, a qual identifica a viatura e refere os quilómetros percorridos, litros consumidos, tipo de combustível e consumo médio. Contudo, não foi apresentada a documentação que esteve na base deste apuramento, ficando assim inviabilizado qualquer cruzamento de informação.

J – PATRIMÓNIO E INVENTÁRIO

Nesta área constatou-se que os bens patrimoniais imóveis se encontram registados no livro de registo de património, porém, no tocante aos bens móveis, as aquisições mais recentes não se encontram inventariadas.



Tribunal de Contas

Acresce ainda referir que foi adjudicado em 06/06/01 uma aquisição de serviços visando a implementação do POCAL.

L – ARQUIVO

A forma como este serviço está organizado merece reparo, fundamentando-se este no facto de, no decurso da auditoria, terem sido solicitadas ordens de pagamento e recibos, sem que alguns deles até ao momento tenham sido presentes ou apenas o tenham sido já após a conclusão dos trabalhos de campo.

2.2. Levantamento do circuito da receita

Para caracterizar o **circuito** estabelecido no processamento e arrecadação da receita, efectuaram-se reuniões com o Chefe da Divisão Financeira e a Chefe de Secção da Contabilidade, complementadas com análises dos procedimentos vigentes, constatando-se que a autarquia **não possui normas para a arrecadação da receita**, nem para a que é efectuada nos postos de cobrança exteriores à tesouraria do município.

Relativamente à periodicidade para apresentação das receitas arrecadadas as regras são acordadas verbalmente.

Como corolário do trabalho desenvolvido apresenta-se o quadro a fls. 1 anexo3 do Vol. III, que reproduz as principais fases do circuito da receita.

Do levantamento e apreciação efectuada conclui-se que genericamente o SCI existente na área da receita assenta preponderantemente em procedimentos e normas consignadas no DL n.º 341/83, de 21/07 e Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, nada havendo de relevante a referir.

2.3. Levantamento do circuito da despesa

Relativamente aos procedimentos instituídos ao nível da realização da despesa, a equipa recorreu a entrevistas com os mesmos dirigentes e com o responsável pelo Aprovisionamento e a testes de procedimento e conformidade (vd. fls. 03 a 74 do anexo 4 do vol. III).

Evidenciando apenas as operações mais relevantes, é possível apresentar o circuito e respectiva análise a fls. 1 e 2 do anexo 4 do Vol. III.

Aquele circuito assenta, genericamente, em procedimentos e normas consignadas nos DL n.º 341/83, de 21/07, Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, DL n.º 100/84, de 29/03, DL n.º 59/99, de 02/03 e DL n.º 197/99, de 08/06, apresentando, contudo, algumas deficiências que já foram atrás identificadas.



Tribunal de Contas

2.4. Avaliação final do Sistema de Controlo Interno

Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa e depois de realizados testes de conformidade, pode concluir-se pela existência de um **sistema pouco fiável uma vez que foram detectados os seguintes pontos fracos:**

- ◆ Falta de regulamento interno que defina especificamente os procedimentos a adoptar na área financeira designadamente, no que concerne à arrecadação de receitas e guarda temporária de valores por serviço diferente da tesouraria – postos de arrecadação de receitas, contrariando o preceituado no art.º 17º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12;
- ◆ Algumas despesas são efectuadas sem que previamente tenham sido cabimentadas e autorizadas, o que contraria a ordem estabelecida para a realização da despesa, consignada no art.º 12º, n.º 1 do mesmo diploma;
- ◆ A não designação por parte do órgão executivo, do(s) responsável(s) pela execução e acompanhamento do SCI, contrariando o disposto no art.º 14º, idem;
- ◆ Não observação, na íntegra, do princípio de segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria.
- ◆ Insuficiente controlo de consumos de combustíveis.
- ◆ Deficiente organização do arquivo.

Ainda no âmbito do levantamento e apreciação do SCI, foi analisado o circuito inerente às áreas de empreitadas e atribuição de subsídios, tendo-se constatado:

⇒ **Empreitadas**

- ◆ Quando a forma de caução é seguro caução ou garantia bancária, esta fica arquivada no notário privativo;
- ◆ A organização dos dossiers das empreitadas carece de aperfeiçoamento porquanto:
 - alguma informação encontra-se dispersa entre o Departamento Técnico e os Serviços de Notariado;
 - no arquivamento da documentação não foi utilizado um critério rigoroso ocasionando que alguma se encontre em quadruplicado, não observando a ordem sequencial da tramitação da empreitada.

⇒ **Atribuição de subsídios**

- ◆ Com excepção das Bolsas de Estudo, não existe qualquer regulamento interno e cadastros das entidades subsidiadas, informação necessária à confirmação dos pressupostos de atribuição, nem acerca do controlo da aplicação dos subsídios.

A implementação das medidas legais de controlo interno inerentes às situações anteriormente descritas nos pontos II – 2.1, B, C, D e E é da incumbência do executivo.



Tribunal de Contas

Acerca da matéria acabada de relatar, referiu o grupo A que: “ (...) não são responsáveis (...) pela falta de implantação de medidas de controlo interno, relacionadas com o funcionamento da Tesouraria, contabilidade, guarda de valores, e outras operações enumeradas no Cap. II, pois como já atrás se alegou, não tinham sobre os funcionários qualquer poder de superintendência ou de coordenação e orientação.”

Os responsáveis do grupo B pronunciaram-se de uma forma genérica, não individualizando cada uma das várias situações, passando-se a sintetizar a sua resposta quanto aos aspectos tidos por mais pertinentes:

Referem que apesar do regulamento interno da área contabilística e financeira não aludir à designação dos responsáveis pelo sistema de controlo interno, da arrecadação de receitas e da realização das despesas, admitem que formalmente era assim, embora se tratasse de sequelas do passado quanto às quais os membros do executivo ainda não tinham tido tempo de atentar, o que, em seu entender, não significa que não tenha existido um acompanhamento das receitas e das despesas, sendo o Presidente e os Vereadores de cada pelouro, descendo na pirâmide hierárquica até aos “guichets” que recebiam e pagavam dinheiro ou outros valores, quem controlava os funcionários.

Quanto ao facto do não cumprimento de algumas formalidades de acompanhamento burocrático de arrecadação de receitas e realização de despesas, fixadas no Dec. Reg. n.º 92-C/84, referem que o Presidente da Câmara e os Vereadores conheciam, ponto por ponto, porque os acompanharam, discutiram, decidiram e realizaram, todos os casos da gestão de 1999 e que é isso que a lei lhes exige – art.º 37º do DL n.º 341/83.

Referem igualmente “*Que os procedimentos acompanhados e contratados e que os respectivos processos de acompanhamento e controlo fossem completamente correctos do ponto de vista das formalidades regulamentares, pode questionar-se. Que o Presidente e os Vereadores da Figueira os conheciam, acompanhavam e controlavam, porém, é inquestionável.*”

No que concerne aos responsáveis do grupo A, dado fazerem parte do executivo camarário, órgão este colegial, que tem determinados deveres, não fazendo a lei qualquer distinção quanto ao quadrante político de cada um dos seus membros, nem à participação a tempo inteiro ou parcial, com pelouro ou sem pelouro, para efeito do cumprimento dos seus deveres e responsabilização pelos seus actos e omissões, somente podendo não ser responsabilizados pelas deliberações tomadas caso hajam votado vencidos e registado em acta a sua declaração de voto (cfr. artigo 28º, n.º 2, do CPA).

Acresce que a alegada falta de poderes destes elementos sobre os funcionários nada tem a ver com a iniciativa de implementação de medidas de controlo interno, tarefa que a lei comete ao órgão executivo, não tendo os signatários comprovado qualquer tipo de iniciativa ou proposta para deliberação sobre essa matéria, pelo que não releva em matéria de desresponsabilização.

Quanto às alegações produzidas pelo denominado grupo B, os factos relatados são nelas admitidos, sendo a lei – Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12 – clara no sentido de estabelecer as competências em causa, não exercidas pelo órgão, com prejuízo de um fiável SCI. Esta omissão não pode ser afastada nem minimizada com intervenção pessoal do Presidente e dos Vereadores nos circuitos da receita e da despesa.



Tribunal de Contas

Acrescente-se que o artigo 37º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07, também invocado pelos responsáveis, é uma norma genérica, cuja concretização coube ao mencionado Dec. Reg. n.º 92-C/84, nomeadamente através dos seus artigos 14º e 17º – ora violados – por isso, aquele artigo, não podendo ser interpretado sem ligação a este último diploma, não o prejudica e muito menos o substitui, como parece resultar das alegações em análise.

Em suma, as alegações produzidas em nada contrariam as conclusões expendidas no relato e no presente relatório sendo estas situações passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea d) do n.º 1 artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08, por violação das normas legais anteriormente citadas.

3. Conta de gerência de 1999

Começamos por fazer uma evolução histórica da receita e da despesa global do Município da Figueira da Foz no quadriénio 96/99.

3.1. Análise da evolução da execução orçamental

(Em contos)

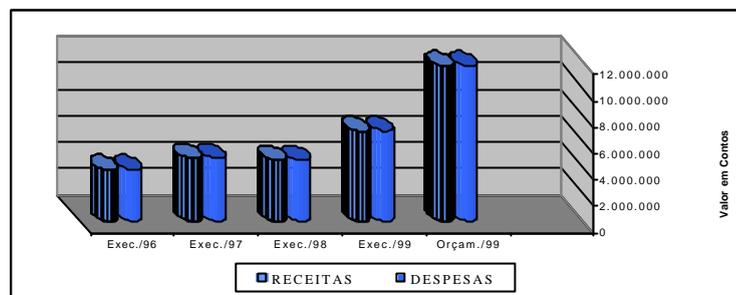
	1996	1997	% Cresc.	1998	% Cresc.	1999			
	Execução	Execução		Execução		% Cresc.	Orçamento Final	Taxa de Exec. Orc.	
RECEITAS	3.879.677	4.784.484	23,3	4.648.937	(2,8)	6.835.294	47,0	11.765.467	58,1
Correntes	2.585.233	3.552.827	37,4	3.306.046	(6,9)	4.705.089	42,3	4.567.994	103,0
Capital	1.294.444	1.231.657	(4,8)	1.342.891	9,0	2.130.205	58,6	7.197.473	29,6
DESPESAS	3.891.950	4.766.536	22,5	4.626.909	(2,9)	6.852.549	48,1	11.765.467	58,2
Correntes	2.317.913	2.883.394	24,4	2.934.008	1,8	3.512.514	19,7	4.035.254	87,1
Capital	1.574.037	1.883.142	19,6	1.692.901	(10,1)	3.340.035	97,3	7.730.213	43,2

- ❑ Nos anos de 1996/97 as receitas municipais atingiram 3,8 e 4,7 milhões de contos, respectivamente, apresentando em 1998 uma ligeira quebra (-2,8%) ficando-se a receita global pelos 4,6 milhões de contos;
- ❑ Na gerência em análise verificou-se um crescimento considerável da receita arrecadada cifrando-se em 6,8 milhões de contos, 47% de aumento face ao ano anterior, dos quais 42% são relativos a receitas correntes e 58% referentes a receitas de capital;
- ❑ As despesas em termos de evolução seguiram a mesma trajectória que a receita, com taxas de crescimento muito idênticas, atingindo em 1999 os 6,8 milhões de contos de despesa paga. Contudo, as despesas de capital quase duplicaram ao passarem de 1,6 para 3,3 milhões de contos.



Tribunal de Contas

Relativamente a 1999, convém referir que a Autarquia, principalmente nas receitas e despesas de capital, elaborou um orçamento, na ordem dos 11,7 milhões de contos, o que originou uma taxa de execução de apenas 58%, situação essa que se pode apreciar no gráfico seguinte:

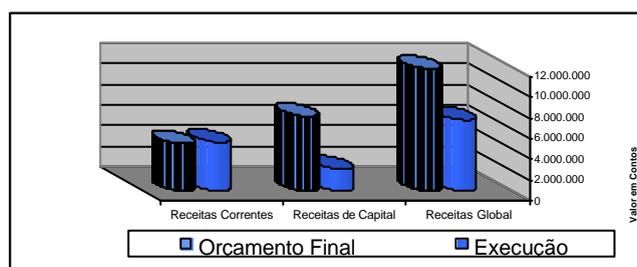


3.1.1. RECEITA

Para uma melhor visualização da execução orçamental em 1999 foi elaborado o quadro, a fls. 20 do anexo 9 do Vol. III, com os valores da receita orçamentada e a efectivamente arrecadada e respectiva análise.

Em suma, pode-se concluir que o grau de execução orçamental das receitas (58,1%) denota pouco rigor orçamental principalmente no que concerne às receitas de capital, não se encontrando os desvios justificados.

GERÊNCIA DE 1999 – RECEITAS



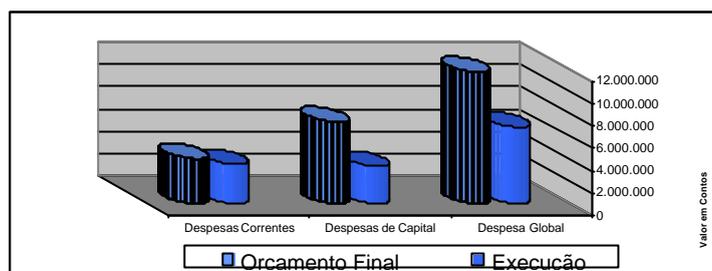
3.1.2. DESPESA

À semelhança do estudo efectuado relativamente à receita, igual procedimento se segue para a despesa, pelo que foi elaborado o respectivo quadro comparativo entre os valores orçamentados e pagos a fls. 21 do anexo 9 do Vol. III.

Tribunal de Contas

Conclui-se que existe um grau de execução da despesa de 58,2%, muito semelhante ao da receita, com um desfasamento importante nas despesas de capital.

GERÊNCIA DE 1999 – DESPESA



A Autarquia deverá elaborar com mais cuidado o seu orçamento pois, a persistir o desajustamento detectado, aquele documento financeiro, enquanto importante auxiliar de gestão, perde todo o interesse.

Tal situação permitiu, assim, cabimentar despesas muito para além do que as disponibilidades efectivas admitiam o que é comprovado pelo facto de a gerência ter encerrado com encargos assumidos e não pagos no valor de 1.064.032 contos.

Sobre esta matéria os responsáveis identificados como grupo B esclareceram que :

“(…)

O que sucedeu, e sucede com todas as Câmaras Municipais por esse país fora, é que – não permitindo a lei mais de duas revisões anuais para efeitos de inclusão de receitas – é costume sobreavaliar sempre as receitas a arrecadar de modo a prevenir a eventual necessidade de revisões orçamentais necessárias, mas proibidas.

Aliás, os ratio de execução orçamental na Câmara da Figueira, no mandato do Executivo sub judice, são francamente superiores àqueles que os Executivos anteriores vinham cumprindo – além de que, em termos absolutos, lhe são muito superiores.

(…)”

Os princípios e regras que norteiam esta matéria encontram-se consagrados no DL n.º 341/83, de 21/07, prevendo este, no n.º 2, do art.º 25º, que na arrecadação de receitas a cobrança poderá ser efectuada para além dos valores inicialmente previstos no orçamento.



Tribunal de Contas

3.1.3. ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS

Integra os documentos de prestação de contas o Mod. 14/TC “Relação dos encargos assumidos e não pagos”, que se cifraram em 1.064.032 contos, a qual é constituída por dois documentos, um informatizado com um montante de 918.364 contos e um outro manual no valor de 145.668 contos.

O modelo informatizado corresponde a encargos assumidos com cabimento orçamental e o manual representa aqueles que não foram objecto de cabimentação, sendo que para alguns casos as respectivas classificações nem sequer foram objecto de inscrição orçamental.

Esta última situação – assumpção de despesas sem cabimento ou sem rubrica orçamental - viola o artigo 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07, e art.º 3º do CPA, é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do n.º 1, al. d) do art.º 65º da Lei n.º 98/97 em relação aos membros do executivo municipal por não terem implementado as normas legais inerentes ao sistema de controlo interno.

Refira-se ainda que estas listagens incluem 159.936 contos de dívidas à A.D.S.E., relativas a encargos com a saúde, que abrangem as gerências de 1996 a 1999, e que à data da auditoria (Junho de 2001) atingiam já 192.909 contos.

Em 17 de Fevereiro de 1999 a CMFF deliberou propor uma alternativa para o pagamento da dívida, em prestações mensais de cerca de 6.000 contos, o que não foi aceite, porquanto, através do ofício 44410 de 26/03, veio a ser informada pela ADSE “*que o débito existente a esta Direcção Geral tem de ser pago até 31.12.2000*”. Tal não se veio a verificar, uma vez que as correspondentes verbas, até à data de termino da auditoria, não foram incluídas nos planos de pagamento do município (cfr. nota justificativa a fls. 03 do anexo 4 do vol. VIII).

3.1.4. SALDO DA GERÊNCIA ANTERIOR

Analisando o Mod. 3/TC – “Conta de gerência”, verifica-se que a execução orçamental das receitas é de 6.835.294.515\$00, inferior à das despesas orçamentais realizadas, que ascendeu a 6.852.548.934\$00. O saldo da gerência anterior da conta de execução orçamental foi de 41.700.081\$00 e o saldo de encerramento é de 24.445.622\$00, podendo desta forma concluir-se que parte do saldo transitado da gerência anterior - 17.254.419\$00 - foi utilizado para efectuar pagamentos por conta da presente gerência.

Essa verba, para poder ser utilizada, carecia de inscrição orçamental, devendo para tal o serviço efectuar uma revisão orçamental, de acordo com o previsto na al. a) do n.º 2 do artigo 32º do DL n.º 341/83, de 21 de Julho.

O procedimento adoptado não foi este, uma vez que, na gerência em apreciação, o orçamento municipal **não foi objecto de nenhuma revisão orçamental**, pelo que as receitas e despesas previstas no orçamento inicial não sofreram em termos de montante global qualquer alteração, verificando-se apenas transferências inter-classificações resultantes das 14 (catorze) alterações.



Tribunal de Contas

Relativamente a esta situação o serviço esclareceu que:

“(…)

O saldo de encerramento de gerência não é inscrito como receita, transitando para o exercício seguinte como montante disponível para reforço orçamental da despesa de capital ou da despesa corrente, consoante a natureza do referido saldo.

Nos exercícios em que se verificar a não utilização para reforço de rubricas de despesa, o saldo da gerência é acumulado com o saldo da gerência seguinte”

A explicação apresentada nada esclarece quanto à violação da disposição legal atrás invocada, acrescentando que, encerrada uma gerência, o respectivo saldo de encerramento deixa de ter a natureza de saldo corrente ou de capital, como é argumentado.

Os responsáveis por esta situação, são os membros do executivo municipal, a quem compete a aprovação e execução dos orçamentos e respectivas revisões.

No que concerne à autorização dos pagamentos que estiveram na génese da situação em apreço, referira-se que os pagamentos efectuados no dia 14/01/00, (último dia do período complementar da gerência em apreço) e que concorreram para a utilização de parte do saldo de encerramento da gerência anterior, ascenderem a 40.771.997\$00, a fls.10 a 243 do anexo 7 do vol. III.

Dado que o programa informático ordena sequencialmente as ordens de pagamento, impede, desta forma, a identificação daquelas que foram pagas em último lugar, sendo responsável pela autorização dos correspondentes pagamentos, em virtude de ter assinado as respectivas ordens de pagamento, a Vereadora Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas no montante de 36.005.113\$00, acrescentando que a n.º 9195, no montante de 34.234\$00, não se encontra assinada em violação do disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 12º do Dec. Reg. n.º 92 C/84, de 28/12.

Os responsáveis identificados como grupo A, pronunciaram-se nestes termos :

“(…) não são responsáveis (…) falta de orçamentação da receita do ano anterior, (…) não tinham sobre os funcionários qualquer poder de superintendência ou de coordenação e orientação.”

Os responsáveis do grupo B alegaram que:

“(…)

Em primeiro lugar, a referida disposição legal não proíbe esse uso do saldo; dispõe, sim, é que ele pode servir (não que só sirva) como contrapartida de revisões orçamentais.

Depois, é preciso dizer que os pagamentos a que se refere o Relatório, feitos por conta desse saldo, foram todos realizados até 15 de Janeiro nos termos do n.º 1 do art.º 27º do mesmo Decreto – Lei – não se vendo, então, onde é que reside a ilegalidade.

4. a tudo isto acresce a justificação financeira e contabilística desse uso de saldo da gerência, assinalando-se que, sendo o dinheiro coisa fungível, e sendo o Saldo de Tesouraria resultado da diferença das receitas orçamentadas recebidas e das despesas orçamentadas pagas, o Saldo de Disponibilidades originada em cada exercício é o valor residual decorrente de operações orçamentais desde o 1º ano que foi instaurado a contabilidade na Autarquia.

E, sendo assim, o saldo que em cada exercício transita – seja mais alto ou mais baixo que no ano anterior - é sempre e só a consequência das operações orçamentadas ocorridas.

Entende-se mais que, caso se procedesse à primeira Revisão Orçamental, a seguir-se o raciocínio feito pelos Senhores Auditores do Tribunal de Contas – e já que seria na prática



Tribunal de Contas

impossível proceder a uma revisão orçamental no período complementar de Gerência, entre 1 e 15 de Janeiro – então, a alternativa que restaria ao município era manter imutável o Saldo da Tesouraria ao longo dos tempos.

*E subsiste, sempre, que, em nenhum lugar da legislação conhecida é dito que é obrigatória a inscrição orçamental da variação do saldo de disponibilidades.
(...)”*

Quanto aos responsáveis do grupo A, tal como já se afirmou atrás, faziam parte do órgão colegial, respondendo assim nos mesmos termos que os demais vereadores, sem prejuízo da eventualidade de terem votado negativamente, com declaração expressa de voto (artigo 28º, n.º 2, do CPA), o que não alegaram nem comprovaram, pelo que também são responsáveis.

Quanto ao alegado pelo grupo B, a equipa de auditoria nunca sugeriu que a revisão orçamental, para inscrição do saldo da gerência anterior, ocorresse no período complementar da gerência mas sim que esse saldo não poderia ser utilizado, como o foi, sem que tivesse sido objecto de inscrição orçamental.

Como tal teria sido prudente que o serviço, após o encerramento da conta de gerência anterior e ao apurar o saldo que iria transitar, tivesse efectuado uma revisão para a sua inscrição o que permitiria, desde logo, que o mesmo ficasse disponível para utilização.

Assim, as alegações produzidas não invalidam as considerações sobre a matéria constantes do Relato de auditoria, pelo que a conclusão é de manter.

3.2. Conta de gerência

As dúvidas e deficiências de instrução surgidas aquando da análise dos documentos integrantes da conta de gerência, durante a fase de planeamento da auditoria, foram solucionadas no decurso do trabalho de campo. Contudo encontram-se, ainda, em falta as certidões bancárias dos Banco Mello Comercial e BPA cujas contas no T2 – Resumo diário de tesouraria - no dia 14/01/00 apresentam saldo zero, documentos estes solicitados pela equipa nas requisições n.ºs 5 e 9, respectivamente de 03 e 09 de Julho de 2001, e não satisfeitas.

3.3. Análise específicas

Tal como consta do Plano Global/Programa de Auditoria (vd. fls. 01 a 08 do anexo 5 do vol. II) analisaram-se os documentos relativos às rubricas abaixo discriminadas.



Tribunal de Contas

Classificações	Designação	Montante	Amostra
04.03	Concessão da exploração de água e saneamento	700.000.000\$00	100%
01.03/01.02.01	Outras despesas c/ pessoal-Desloc. e Ajudas de Custo	8.011.616\$00	28,3%
01.03/05.03.02.01	Transferências correntes - Instituições	178.706.000\$00	68,5%
01.03/05.03.03.01	Transferências correntes - Particulares	442.500\$00	100%
01.03/10.03.01	Transferências de capital - Empresas	3.589.235\$00	100%
01.03/10.03.02	Transferências de capital - Instituições	122.750.000\$00	43,8%
09.04/05.03.02.02	Transferências correntes - Instituições	32.433.600\$00	8,6%
10.02/05.01.01.03	Transferências correntes - Administração Central	8.340.000\$00	46%
10.02/05.03.02.03	Transferências correntes - Instituições	9.000.000\$00	100%
10.02/05.03.03.03.	Transferências correntes - Particulares	4.400.000\$00	100%
01.03/04.09.13	Aquisição de Serviços - Outros - Diversos	55.361.947\$00	25%
09.04/07.03.02.02	Outras despesas correntes - Outras realizações	384.976.457\$00	55,5%
08.02/09.04.01	Investimentos - Construções Diversas	622.759.631\$00	40,9%
08.02/09.04.02	Investimentos - Construções Diversas	467.846.844\$00	0,3%
08.06/04.09.09	Aquisição de serviços - outros - limpeza das praias	25.266.852\$00	8,9%
9902	Fundos Permanentes	1.380.000\$00	100%
99030251	Festas da cidade	43.000.000\$00	100%
99030272	Anabela Maria J. S. Silva Zuzarte - CMFF viagem a Faro	2.369.000\$00	100%

O método de amostragem a que se recorreu para a selecção dos documentos a conferir foi **não estatístico**, havendo rubricas em que, dado o número reduzido de documentos, se optou por verificar a totalidade dos mesmos.

Os processos de despesa conferidos, do ponto de vista documental, nem sempre estavam convenientemente suportados, dado que com frequência se denotou falta da requisição e, em casos pontuais, a falta de recibo, contrariamente ao preceituado no artigo 12º, n.º 1, alíneas b) e n), do Dec.Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.

3.3.1. RECEITA - CONTA DE DOCUMENTOS

A conta de documentos à data de 31/12/99 apresentava o valor de 28.976.782\$00, e a 03/07/01 o saldo de 30.264.334\$00, concorrendo para estes valores vários débitos, destacando-se os que a seguir se discriminam, por representarem cerca 85% do valor em saldo na gerência em análise e 81% de 2001, a saber:

Ano	Referente	Valor
1989	Indemnização fixada pelos encargos decorrentes da posse administrativa da obra de construção de 4 blocos na quinta do Paço	19.704.398\$00
1992	Taxa pela concessão de serviços públicos de transporte colectivos de passageiros dentro da área urbana, anos de 1988 a 91 inclusive	2.380.646\$00
1996	Taxa de legalização do licenciamento de construção de uma unidade industrial	2.556.000\$00
Total		24.641.044\$00

De acordo com a informação do chefe da Divisão Financeira, datada de 12/07/01 (inserta a fls. 01 do anexo 9 do vol. III):



Tribunal de Contas

“(...)a receita constante da rubrica 05.03.01.01, no montante de 19.704.398\$00, foi objecto de accionamento de uma caução, tendo sido recuperado o montante de 742.400\$00 (anexo cópia da guia de receita). Entretanto, como até à data presente não foi possível cobrar a parte restante à “Soc. de Projectos e Construções J. Mendes Tainha, Ld.” o processo carece de apreciação pelo órgão executivo relativamente à prescrição do mesmo.

Relativamente à receita constante das rubricas 02.02.02.01 e 04.04.04, respectivamente nos montantes de 2.556.000\$00 e 2.380.646\$00 os respectivos processos encontram-se na Divisão de Apoio Técnico Especializado...”

Face ao exposto, recomenda-se que sejam tomadas as medidas necessárias para a regularização das situações, atenta a competência vertida no n.º 4 do art.º 30º da Lei n.º 42/98, de 06 de Agosto.

3.3.2. PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

O Município da Figueira da Foz, durante a gerência de 1999, adquiriu as participações financeiras constantes do quadro seguinte:

Ordem de Pagamento			Referente	Deliberação
N.º	Data	Valor		
8184	13/12/99	23.125.000\$00	Aquisição de acções da Quinta das Olaias a Maria Fernanda de Sá Lopo C. F. Almeida	07/04/99
8185	13/12/99	23.125.000\$00	Aquisição de acções da Quinta das Olaias a Maria do Rosário de Sá Lopo C. Lebre	07/04/99
8186	13/12/99	23.125.000\$00	Aquisição de acções da Quinta das Olaias a Lopo José de Sá Coutinho de Carvalho	07/04/99
8187	13/12/99	23.125.000\$00	Aquisição de acções da Quinta das Olaias a José Lopo de Sá Coutinho de Carvalho	07/04/99
8188	13/12/99	23.125.000\$00	Aquisição de acções da Quinta das Olaias a Pedro Lopo de Sá Coutinho de Carvalho	07/04/99
8189	13/12/99	23.125.000\$00	Aquisição de acções da Quinta das Olaias a Maria Cristina de Sá Lopo C. G. Ferreira	07/04/99
8190	13/12/99	23.125.000\$00	Aquisição de acções da Quinta das Olaias a Maria Helena de Sá C. Lopo C. Félix Costa	07/04/99
8283	13/12/99	23.125.000\$00	Aquisição de acções da Quinta das Olaias a Maria da Graça Coutinho Lopo C. A. Martim	07/04/99
Total		185.000.000\$00		
6138	30/09/99	1.002.410\$00	Sodenfor	*
Total		1.002.410\$00		
6459	12/10/99	15.000.000\$00	Município	22/12/98
Total		15.000.000\$00		

* da documentação facultada não consta de forma expressa e inequívoca a intenção e a decisão de criar a entidade

Passam-se a analisar, ainda que sucintamente, as participações financeiras adquiridas na gerência, em relação à Sodenfor e à Município.



Tribunal de Contas

3.3.2.1. SODENFOR – SOCIEDADE DIFUSORA DE ENSINO DA FIGUEIRA DA FOZ, UNIPESSOAL, LDA

A) – Em 29/09/99 foi constituída por escritura pública lavrada pelo notário privativo da CMFF (vd. cópia a fls. 1 a 4 do anexo 2 do vol. IV) uma sociedade unipessoal por quotas, com a denominação de “Sodenfor – Sociedade Difusora de Ensino da Figueira da Foz, Unipessoal, Lda.”, a qual teria por objecto social a “...*promoção do Ensino Secundário Técnico – Profissional*”.

O capital social, inteiramente realizado em dinheiro, foi de 1.002.410\$00, correspondente à quota de igual valor nominal do sócio único Município da Figueira da Foz, conforme aliás se constata pelo quadro atrás e pela Ordem de Pagamento n.º 6138, de 30/09, nesse mesmo valor (cuja cópia se processa a fls. 6 do anexo 2 do vol. IV).

Ao abrigo do DL n.º 4/98, de 08 de Janeiro, que veio estabelecer, de acordo com o seu artigo 1º, “... *o regime de criação, organização e funcionamento de escolas e cursos profissionais no âmbito do ensino não superior.*” (vd. cópia do referido diploma a fls. 19 a 25 do anexo 2 do vol. IV), esta entidade criou a Escola Profissional da Figueira da Foz, cujos estatutos foram aprovados em 05/10/99, pelo sócio único (vd. fls. 9 do anexo 2 do vol. IV).

Processa-se a fls. 26 e 27 do anexo 2 do vol. IV cópia da alteração efectuada à escritura, datada de 27/10/99, nos termos da qual deveria passar a constar do pacto social que a Sodenfor é proprietária da Escola Profissional da Figueira da Foz, cujos direitos e obrigações se transferiram assim para a mesma Sodenfor, tudo de acordo com o artigo 30º, n.º 4, deste mencionado DL n.º 4/98, o qual dispensou para tanto qualquer outra formalidade.

B) – Por via da requisição n.º 12, de 11/07/01, a equipa de auditoria solicitou aos serviços a entrega, entre outros, de “*Cópia das deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal que aprovaram/autorizaram as participações da autarquia nessas entidades ou a sua constituição*”.

Em resposta e relativamente à Sodenfor, somente foram recebidas cópias das deliberações camarárias de 04/08/99 (fls. 29 a 31 do anexo 2 do vol. IV) e de 15/09/99 (fls. 32 do anexo 2 do vol. IV), bem como da Informação do Departamento Administrativo e de Relações Públicas dirigida ao Vereador Daniel dos Santos, de 30/09/99 (fls. 37 e 38 do anexo 2 do vol. IV) e ainda da deliberação da Assembleia Municipal de 29/12/99 (fls. 39 e 40 do anexo 2 do vol. IV).

Da leitura das actas do órgão executivo atrás identificadas não consta de forma **expressa e inequívoca** a intenção e a decisão de criar a entidade aqui em análise – como aliás bem refere a Informação também citada – e, igualmente, tal também não resulta da leitura da acta do órgão deliberativo, que se dirige antes a aprovar “... *a nova designação da constituição da sociedade...*”.

Para além destes documentos não foram entregues quaisquer outros à equipa de auditoria.

Atenta a data em que foi celebrada a escritura de constituição (29/09/99), era aplicável a esta matéria o DL n.º 100/84, de 29/03, nomeadamente o seu artigo 39º, n.º 2, alínea h), segundo o qual compete à assembleia municipal, “... *sob proposta ou pedido de autorização da câmara: h) – Autorizar o município ... a participar em empresas de âmbito municipal ... que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições definidas para o município;*”.



Tribunal de Contas

As propostas neste sentido a apresentar à assembleia municipal são uma competência indelegável da câmara, de acordo com os artigos 51º, n.º 3, alínea a) e 52º, n.º 1, desse diploma legal.

Questão que parece desde já poder ficar esclarecida é o facto de a criação da Sodenfor se qualificar como sendo de âmbito municipal, interesse público local e se conter nas atribuições do município. Quanto a este último requisito, tanto é, pelo menos, o que parece derivar do DL n.º 4/98 – que atribui uma competência específica, enquadrável nas atribuições autárquicas – sem prejuízo do que se observará infra na alínea C) deste ponto.

Ora, apesar de solicitados, não foram entregues à equipa documentos comprovativos de terem sido cumpridos aqueles preceitos, sendo os que já se mencionaram inconclusivos quanto às deliberações em causa.

Por outro lado, constata-se ainda que, tendo a constituição da entidade ocorrido em 29/09/99, a deliberação da Assembleia Municipal entregue pelos serviços, que supostamente comportaria a autorização necessária, data de 29/12/99, isto é, três meses depois.

Deriva ainda desta situação a actuação do Vereador Daniel dos Santos, que representou o Município outorgando a escritura em causa sem que se encontrasse munido dos necessários poderes conferidos pelos órgãos executivo e deliberativo.

Acresce ainda o facto algo insólito de **a OP não conter qualquer autorização, assinatura ou mera rubrica**. Contudo, como apenso à mesma se encontra uma guia de depósito, carimbada pela Caixa Geral de Depósitos, que é assinada pelo Presidente da Câmara Pedro Miguel Santana Lopes, pelo que se considera este o responsável pela autorização do pagamento, no montante de 1.002.410\$00.

C) – Por último, será de frisar que se pode questionar a possibilidade de uma pessoa colectiva de natureza pública, como é o caso do município, poder criar, sozinha, uma escola profissional privada, face ao que dispõe nesta matéria o artigo 13º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 4/98, de 01/01.

Com efeito rezam estes preceitos que *“As escolas profissionais privadas podem ser livremente criadas por pessoas singulares, bem como por pessoas colectivas, isoladas ou em associação”* (n.º 1) e *“Para a criação de escolas em associação referida no número anterior podem participar pessoas colectivas de natureza pública.”* (n.º 2).

O Ministério da Educação (ME), através de circular n.º 14/99, de 04/02/99, emitida pelo Departamento do Ensino Secundário (DES) - “Aplicação do DL n.º 4/98, de 8/1, Esclarecimento” - pretende clarificar algumas questões relativas à aplicação desse diploma (cópia a fls. 33 a 36 do anexo 2 do vol. IV). A questão n.º 5 prende-se precisamente com o assunto vertente: *“Entidades Proprietárias: As pessoas colectivas de natureza pública podem, isoladamente, criar escolas profissionais ?”*. E responde: *“A letra da lei (art.º 13º, n.ºs 1 e 2, do DL 4/98) não o impede.”*

Não obstante as dúvidas que se podem levantar quanto a tal situação, será de levar em conta que os responsáveis terão agido de acordo com os esclarecimentos acima citados do ME – DES, isto é, ao agirem daquela forma fizeram-no no pressuposto de que a sua conduta era legal, pelo que não serão de imputar quaisquer responsabilidades por este facto.



Tribunal de Contas

Relativamente à matéria acabada de explicar não se pronunciaram os responsáveis do grupo A.

Quanto ao Vereador Casimiro José Pego Terêncio – conforme se transcreveu no ponto I.5 – cessou funções em 11/08/99, pelo que não poderá ser responsabilizado por qualquer das situações relatadas, as quais ocorreram posteriormente.

Os responsáveis denominados por grupo B vieram pronunciar-se, em síntese, da forma que se passa a expor:

Tomando por base a teoria dos actos administrativos implícitos, a qual exige que se considerem implícitos, num acto explícito, os efeitos sem os quais os efeitos explicitamente declarados não se poderiam produzir, advogam que a deliberação da Assembleia Municipal de 29/12/99 não pode deixar de ser interpretada como uma ratificação implícita do acto de constituição da sociedade, que a aprovação da sua nova designação significa que, implicitamente, esse órgão quis a sua existência.

Referem ainda, quanto à inexistência desta autorização prévia, que existiram diversos contactos pessoais e informais com os representantes das maiorias com assento no órgão deliberativo que “... já haviam conduzido à conclusão sobre o manifesto interesse de todos no lançamento da SODENFOR...”.

Quanto à falta de deliberações camarárias expressas no sentido da criação da entidade, dizem ser “... um facto que as actas das reuniões não traduzem muitas vezes o que aí ficou dito e entendido.” e que “É, porém, de sublinhar que todos os Vereadores se manifestaram sempre a favor da constituição da SODENFOR e acompanharam o desenrolar do processo da sua constituição e escritura pelo Vice-Presidente da CMFF, em substituição do seu Presidente, inteirando-se e preocupando-se subsequentemente com o seu funcionamento e actividade. Sinal inequívoco de que a queriam assim constituída.”

A observância das normas procedimentais é uma garantia de justiça e de bom funcionamento da Administração, constituindo um dos pilares essenciais de qualquer Estado de Direito. Esta premissa, revestindo-se de maior acuidade ao nível das garantias dos particulares, é igualmente válida para toda a actividade administrativa, que não só aquela que interfere directamente na esfera jurídica de terceiros. Toda e qualquer actividade administrativa se deve pautar por princípios de clareza, rigor, transparência e inequívocidade de procedimentos.

A matéria objecto das observações por parte dos responsáveis que se acabaram de indicar tem a ver com um significativo momento da dinâmica autárquica, o qual não se verifica com frequência. A criação de uma pessoa colectiva de direito privado, como opção auto-organizativa, dotada de capitais exclusivamente municipais, mereceria uma atenção e um cuidado que as constatações de auditoria não permitem concluir.

Tendo presente estas considerações, passa-se a analisar a pertinência das alegações apresentadas:

1 – A teoria dos actos implícitos, invocada pelos responsáveis, tem sido efectivamente sufragada pela doutrina e pela jurisprudência, mas, atente-se, sempre relativamente a actos administrativos externos ou ablativos – isto é, todos aqueles actos praticados pela Administração que se destinam a produzir efeitos jurídicos na esfera dos particulares.



Tribunal de Contas

O caso em apreço consubstancia um outro tipo de conduta dos órgãos administrativos. Trata-se de um acto interno, que se pode definir por relevar unicamente no seio da pessoa colectiva em que foi praticado (sem prejuízo de o seu objecto **mediato** se cifrar na criação de uma nova pessoa colectiva), não contendendo portanto os seus efeitos com os direitos e obrigações de terceiros.

Enquanto a admissibilidade de decisões implícitas contidas em actos administrativos externos encontra motivações e problemáticas várias em sede de fundamentação, revogação ou admissibilidade de reacção contenciosa, bem como de economia procedimental (este tipo de actos são os que exigem maior esforço quantitativo da Administração), o mesmo não sucede quanto aos actos providos de eficácia meramente interna, cujos efeitos se produzem apenas no âmbito de relações interorgânicas.

A situação em crise (que, nem a propósito, é objecto de ilustração exemplificativa do conceito de acto interno, no Manual de Direito Administrativo, Marcello Caetano, 10ª edição, tomo I, pág. 442) trata-se do exercício de uma competência relativa à reserva de auto-organização da autarquia, não se descortinando razões para que possa ser praticada e deva ser aceite na forma de **acto implícito**, o que seria levar longe demais a correspondente teoria, quando a lei pugna precisamente no sentido de atribuir à Administração um dever de máximo rigor e transparência na sua actividade (não se perca ainda de vista a importância do acto em si, aliada ao seu carácter pontual – a Câmara Municipal não é confrontada todos os dias com a necessidade de submeter à autorização da Assembleia Municipal a criação de uma pessoa colectiva).

2. - A única motivação que nesta sede poderia levar a admitir tal teoria invocada pelos responsáveis – a aceitação de actos implícitos contidos em actos administrativos internos – radicaria, no caso *sub judice*, na necessidade de desculpabilizar um comportamento menos atento dos titulares dos órgãos administrativos, comportamento esse que se cifra, ademais, em situações violadoras de normas e princípios que devem nortear a sua conduta.

Inexiste assim fundamento idóneo para que se admita que o vício de um acto como o ora em análise possa ser justificado por recurso ao conceito de acto implícito, sendo certo que este conceito não foi talhado para tal fim.

Em 15/02/02, já no decurso da elaboração do Anteprojecto de Relatório – sede onde foram integradas e comentadas as suas respostas – **o denominado grupo B veio ainda apresentar nova justificação relativa a esta matéria, nos seguintes termos :**

“3- ... a CMFF efectivamente emitiu uma deliberação – que, por lapso, não foi junta ao processo e que só agora foi possível localizar – que revela de forma clara e inequívoca a decisão de criação da sociedade SODENFOR.

*4- Com efeito, a CMFF, na sua reunião de 6.X.1999, deliberou, por unanimidade, **ratificar** a constituição da referida sociedade, mais deliberando submeter esses actos a ratificação da Assembleia Municipal da Figueira da Foz (cfr. certidão da acta da reunião que aqui se junta como doc. n.º 1).*

5- Como efectivamente veio a suceder na reunião da Assembleia Municipal de 29.XII.1999 – conforme se deixara alegado na resposta ao relatório –, na qual foi tomada a deliberação de ratificar os actos entretanto praticados pela CMFF nesta matéria.

6- Ficando, assim, inequivocamente demonstrada a regularidade do processo de criação da SODENFOR, requer-se a V. Exa. que seja levada em conta, para efeitos de decisão nesta matéria, a referida acta de reunião de Câmara ora junta como doc. n.º 1.”



Tribunal de Contas

Do teor da acta agora apresentada resulta efectivamente a deliberação, por unanimidade, de “... ratificar a outorga da constituição da SODENFOR - Sociedade Difusora de Ensino da Figueira da Foz, Unipessoal, Lda, a submeter a ratificação da Assembleia Municipal, e aprovar os Estatutos da Escola Profissional da Figueira da Foz.”

Contudo, será de recomendar ao órgão executivo do Município que, em situações futuras, cumpra de forma clara os normativos legais em causa, emitindo deliberações inequívocas relativas à sua vontade colegial e apresente essa mesma vontade, atempadamente, ao órgão deliberativo para que este, também de forma inequívoca, emita a sua autorização.

3.3.2.2. *MUNICÍPIA – EMPRESA DE CARTOGRAFIA E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, SA**

O capital social inicial desta empresa foi de 500 milhões de escudos e conta actualmente com cerca de 61 municípios como accionistas. O Município da Figueira da Foz efectuou uma subscrição de 15.000 acções, no valor de 1.000\$00 cada, correspondendo assim a uma participação de 15.000 contos (ou 3% da totalidade desse capital), como se pode constatar pela Ordem de Pagamento n.º 6459 de 12 de Outubro (cópia a fls. 33 do anexo 3 do vol. IV).

A participação da autarquia na Município tem na sua génese um acordo escrito estabelecido com a Câmara Municipal de Oeiras segundo o qual, em virtude da capacidade e meios técnicos desta última, a CMFF deliberou em reunião de 21/10/98 “... adjudicar o fornecimento dos serviços de aquisição de cartografia para a totalidade da área do Concelho da Figueira da Foz à Câmara Municipal de Oeiras, ... pelo valor de 28.526.000\$00, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, e aprovar o projecto de acordo de colaboração, entre o mesmo Município e o Município da Figueira da Foz.” (vd. cópia da acta a fls. 38 e 30 do anexo 3 do vol. IV).

Este projecto de acordo, envolvendo outros municípios, foi uma das origens da actual empresa Município.

Quanto à legalidade da adjudicação relatada, abstraindo-nos aqui de apreciar a questão relativa à possibilidade legal de uma autarquia assumir o papel de uma entidade prestadora de serviços relativamente a outra autarquia – dado não estarmos perante qualquer acção de controlo ao Município de Oeiras – sempre se dirá que para o Município da Figueira da Foz se trata de uma aquisição de serviços que, necessariamente, envolve a consequente despesa, pelo que se deveria ter sujeitado aos procedimentos negociais previstos no DL n.º 55/95, de 29/03, que rege esta matéria.

Pronunciaram-se os responsáveis do grupo B, no sentido de que embora não sejam imputadas responsabilidades financeiras nesta matéria importa dizer que “... a CMFF não estava efectivamente obrigada, na adjudicação do referido contrato, a seguir os procedimentos negociais previstos no DL n.º 55/95. É o que resulta, claramente, do disposto na alínea b) do n.º 1 do art. 23º desse diploma legal, que excepçiona da aplicação dos procedimentos nele previstos os contratos «celebrados com um prestador de serviços ... que seja ele próprio uma das entidades referidas no art. 2º (entre as quais as autarquias locais), sem prejuízo do disposto no capítulo III do presente título.»

A alínea em causa será não a b), como certamente por lapso foi invocado, mas antes a f).

(*) Sobre a matéria versada neste ponto, ver a ressalva constante das declarações de voto.



Tribunal de Contas

Para a lei estabelecer a invocada não sujeição parte, naturalmente, do pressuposto de que a prestação de serviços em si mesma é legalmente possível, i.e., que a entidade (das constantes) do artigo 2º possa legalmente prestar o serviço, o que não é o caso. Estamos perante um contrato de aquisição de cartografia, portanto de índole puramente comercial, quanto ao qual existem diversas empresas no mercado a oferecerem o mesmo serviço. A aceitação da mera leitura simples do preceito, tal como vem invocado pelos responsáveis, acarretaria a violação directa de princípios gerais da concorrência, nomeadamente as constantes do ordenamento jurídico comunitário.

Há ainda que ter em conta o disposto no artigo 96º, alínea d), do diploma em causa, segundo o qual as normas constantes do capítulo III – Dos procedimentos especiais (relativo, nomeadamente, à matéria de concursos públicos internacionais) são aplicáveis *“Aos contratos celebrados por um prestador de serviços que seja ele próprio uma das entidades referidas nos artigos 2º e 3º ...”*.

Ou seja, pese embora a deficiente técnica legislativa, a lei não sujeita os contratos de prestação de serviços dessas entidades (entre as quais as autarquias locais) aos procedimentos gerais constantes do título III do diploma, mas sujeita-as aos procedimentos especiais constantes do capítulo III desse mesmo título, o que acarreta a obrigatoriedade de cumprir, cumulativamente, os preceitos gerais (afinal do mesmo título III), bem como a publicação de anúncio no Jornal Oficial das Comunidades Europeias e outras obrigações específicas deste capítulo.

A leitura da lei, tal como foi invocada, originaria que, na prática, uma autarquia que organizasse meios de actuar eficientemente no mercado – em qualquer domínio comercial – lograria ultrapassar de imediato todos os demais agentes privados concorrentes, no que ao fornecimento de entidades obrigadas a seguir normas procedimentais de contratação dissesse respeito, consequência que não é aceitável face às normas concorrenciais.

3.3.3. DESLOCAÇÕES E AJUDAS DE CUSTO

Antes de se descreverem as situações analisadas é importante apresentar a caracterização sumária dos procedimentos implementados pela autarquia nesta matéria.

No âmbito da organização dos processos, verificou-se existir a falta de incorporação dos boletins itinerários nas rubricas orçamentais das respectivas unidades orgânicas, a justificar e suportar os pagamentos realizados.

Os documentos justificativos de tais pagamentos estão arquivados no serviço de pessoal, por meses.

O procedimento adoptado pelo serviço impede que de uma forma expedita se consiga a informação relativa ao valor total das ajudas de custo e/ou subsídio de transporte a que um qualquer beneficiário teve direito, num determinado mês, e o justificativo dos montantes



Tribunal de Contas

atribuídos, pois para esse efeito é necessário consultar, num primeiro momento, as listagens das rubricas orçamentais respeitantes às remunerações para identificar o recebedor e, posteriormente, os elementos existentes no serviço de pessoal a fim de analisar os documentos justificativos e comprovativos das despesas realizadas.

Por outro lado, verificou-se que os boletins itinerários contêm muitas insuficiências ao nível do seu preenchimento, v. g. no que respeita à especificação do serviço prestado ou entidade ou organismo de destino. Acresce que nos mesmos, muito raramente se apresenta o resumo do cálculo das importâncias a abonar, acrescentando que **não é acompanhado de qualquer informação que evidencie a autorização da despesa**, não sendo desta forma possível identificar o responsável.

Tendo tomado conhecimento desta situação a Vereadora Maria do Rosário Águas ainda no decurso do trabalho de campo, enviou à DGTC cópia de um despacho da sua autoria, datado de 18/07/01, segundo o qual se determina ao Departamento Administrativo e de Relações Públicas “... que exerça um controlo mais correcto sobre a emissão daqueles documentos de despesa, pois só em casos excepcionais deve haver um mínimo de descrição na justificação daquelas despesas”.

Analisada a conta de execução orçamental, neste particular a rubrica económica 01.02.01 – Deslocações e Ajudas de Custo, da mesma extrai-se a seguinte síntese:

Classif. Orgânica	Designação	Valor
01.03	Órgãos da Autarquia	8.011.616\$00
02	Presidência – Gab. Apoio Pessoal	2.297.258\$00
03	Protecção Civil	100.580\$00
04	Dep. Administrativo e de Relações Públicas	137.255\$00
05	Dep. de Finanças e Informática	406.425\$00
06	Dep. Jurídico e Assessoria Técnica	7.444\$00
07	Dep. de Urbanismo	1.751.719\$50
08	Dep. de Obras e Qualidade de Vida	3.623.934\$00
09	Dep. Plan. Relações Internacionais, Turismo, Cultura e Desporto	1.833.545\$50
10	Dep. Gestão Social e Recursos Naturais	624.783\$00

Atento o valor da rubrica 01.03 e as referências constantes do Relatório da Inspeção Geral de Finanças n.º 3544/IAL/98, analisaram-se essencialmente as despesas constantes da mesma tendo-se recorrido a métodos não estatísticos dado que para cada um dos meses foram seleccionados os boletins itinerários que apresentavam maior valor (cobertura de 28,3%, vd. quadro a fls. 27) resultando das análises efectuadas as situações que merecem reparo:

Presidente da Câmara

Releva neste âmbito o subsídio de transporte pago ao Presidente da Câmara, face ao seu carácter de regularidade e permanência ao longo do ano, na gerência em análise, dado lhe terem sido pagos 1.456.390\$00 e algumas vezes as deslocações coincidirem com as do motorista que lhe está adstrito.



Tribunal de Contas

A esta matéria é aplicável o disposto no artigo 20º do DL n.º 106/98, de 24/04, por força do disposto nos artigos 5º n.º 1 al. j) e 12º n.º 1 do Estatuto dos Eleitos Locais aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30/06 e posteriores alterações operadas pelas Leis n.º 97/89, de 15/12, n.º 1/91, de 10/01, n.º 11/91, de 17/05, n.º 11/96, de 18/04, n.º 127/97, de 11/12 e n.º 50/99 de 24/06.

Conforme resulta do n.º 1 do artigo 20º do referido DL n.º 106/98, o uso de veículo próprio nas deslocações ao serviço da autarquia só é permitida a título excepcional e em caso de comprovado interesse dos serviços. Assim, os n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, concretizando aquela natureza excepcional, prescrevem que o uso de viatura própria só é permitido desde que esgotadas as possibilidades de utilização económica das viaturas afectas ao serviço e ainda se devendo ter em consideração o interesse do serviço numa perspectiva económico funcional mais rentável.

No caso em apreço verifica-se uma ausência absoluta de justificação documental do uso de veículo próprio pelo Presidente, uma vez que este detém uma viatura oficial para seu uso exclusivo quando em serviço e, ademais, os preceitos em causa pressupõem necessariamente e em concreto a caracterização de tais utilizações excepcionais, o que não ocorreu, a que acresce o facto do uso regular e sistemático de viatura própria.

É preciso não perder de vista que a lei, ao regular o pagamento de ajudas de custo e subsídios de transporte, **os concede exclusivamente por deslocações em serviço** – deslocações essas que carecem de ser justificadas e, quando pressupõem a utilização de viatura própria, devidamente fundamentadas – devendo considerar-se, naturalmente, que o pagamento tem lugar sempre e só quando o funcionário – neste caso o eleito local – se desloca desde o seu domicílio necessário até ao local do serviço a prestar e deste de volta ao domicílio necessário. Sendo certo que o Presidente de uma Câmara Municipal tem domicílio necessário na própria câmara, independentemente de ter residência pessoal nesse ou noutro concelho.

Só que estamos aqui perante uma situação em que o recebedor de ajudas de custo possui uma viatura oficial para sua exclusiva utilização, pelo que, não tendo sido invocado qualquer dado ou fundamento para a utilização de viatura própria, o pagamento de subsídio de transporte por quilometragem realizada na sua viatura é ilegal, por contrariar o preceituado no artigo 20º do DL n.º 106/98, de 24/04.

Sucedendo ainda que se detectaram deslocações em que o mesmo Presidente, tendo utilizado a sua viatura própria, foi acompanhado na mesma deslocação pela viatura oficial, originando custos em duplicado, até pelos necessários pagamentos ao condutor que dirigiu a viatura oficial. Nada obsta a que o Presidente se desloque a Lisboa na sua viatura própria, querendo, fazendo-se acompanhar pela oficial, desde que tenha serviço a realizar. Não pode é receber subsídio de transporte pela utilização dessa viatura própria.

Face ao exposto - deslocações em viatura própria sem qualquer fundamentação ou justificação e deslocações em viatura própria, com acompanhamento da viatura oficial - consideram-se ilegais e eventualmente indevidas as importâncias processadas e pagas na gerência em análise, que ascenderam a **1.456.390\$00**, a título de subsídio de transporte por deslocações efectuadas pelo Presidente em viatura própria entre as localidades Figueira da Foz/Lisboa e vice-versa (vd. fotocópias de folhas de vencimento e boletins itinerários a fls. 11 a 251 do anexo 4 do vol. IV).

Acresce referir que se considera também eventualmente indevido o pagamento de 50.485\$00, resultante de:



Tribunal de Contas

- ↳ Pagamento em duplicado dos dias 01 e 02 de Março, uma vez que estão incluídos nos boletins itinerários de Fevereiro e Março (12.510\$00);
- ↳ Incorreções de abonos (37.975\$00) ocorridos nos boletins itinerários de Fevereiro, Março, Abril, Outubro e Novembro, como se demonstra pelo quadro a fls.1 do anexo 4 do Vol. IV.

Directora do Departamento de Urbanismo

Os boletins de ajudas de custo estão incorrectamente preenchidos sendo que, algumas das vezes, não se consegue efectuar o cruzamento de informação entre o serviço prestado e as localidades entre as quais se efectuou a marcha, acrescendo incongruências de datas e horas em algumas deslocações.

Veja-se, a título de exemplo, os boletins itinerários dos quais se destacam as seguintes situações:

- a) Fls. 97 do Vol. IV – deslocação a Lisboa com partida dia 04/06 às 09H e regresso dia 07/06 às 19H.
No mesmo boletim a segunda deslocação efectuada é exactamente no dia 07/06 com saída às 15H e regresso às 19H.
Idêntica situação se repete no mesmo boletim para outras deslocações.
- b) Fls. 74 do Vol. IV – no rosto do boletim indicam-se dias de serviço para efeitos de ajuda de custo que não correspondem às datas das correspondentes deslocações do verso do mesmo boletim.

Face ao exposto, não se pode considerar o conteúdo dos documentos apresentados como fidedignos.

Refira-se ainda, que no mês de Abril não lhe foram abonadas ajudas de custo porque a duração das deslocações compreendiam um período variável entre duas e quatro horas, sendo que nalguns desses dias foi abonada de subsídio pela utilização de viatura própria para deslocação entre as localidades Figueira da Foz/Lisboa/Figueira da Foz.

É aqui também aplicável o constante do n.º 1, 2 e 3 do artigo 20º do DL n.º 106/98, de 24/04, na medida em que as deslocações efectuadas em viatura própria não estão justificadas nem fundamentadas como os referidos normativos impõem. Assim, tendo presente o exposto nos 2º e 3º parágrafos, consideram-se os pagamentos efectuados a título de subsídio de transporte ilegais e eventualmente indevidos, os quais ascenderam a **460.530\$00** (vd. fotocópias de folhas de vencimento e boletins itinerários a fls. 11 a 251 do anexo 4 do vol. IV).

Todos os pagamentos em causa foram autorizados pela Vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas.

Sobre esta questão passa-se a transcrever o que de mais pertinente os responsáveis identificados como grupo B argumentaram:



Tribunal de Contas

“(…)

1. *...Refira-se, porém, que não houve, em matéria de ajudas de custo, qualquer ilegalidade ou infração sua – aliás, limitou-se a preencher os impressos e os papéis que os serviços de Contabilidade lhe exigiam para o efeito.*

(..).

2. *Não há, porém, note-se desde já, uma única sugestão de que as deslocações pagas não tenham sido realizadas, e em serviço.*

“Por causa das coisas”, o ex – Presidente da CMFF, quando viu tal “acusação” no Relatório de auditoria, entendeu dever devolver imediatamente as verbas em causa, embora entendesse que todas elas lhe eram efectivamente devidas e correspondiam a situações legítimas de utilização de viatura própria, apesar de existir viatura oficial da presidência.

(…)

3. *Para dizer, em primeiro lugar, que os requisitos previstos no referido art.º 20º do Decreto – Lei n.º 106/98, para utilização da viatura própria – a saber, “comprovado interesse dos serviços”, que estivessem “esgotadas as possibilidades de utilização económica” da viatura oficial e que fosse esse o “interesse do serviço numa perspectiva económico funcional mais rentável” – estavam plenamente preenchidos nos casos em apreço.*

(…)

4. *Para avaliar da questão devem ser tomadas em conta, em primeiro lugar, as circunstâncias várias que justificaram o recurso, pelo primeiro Respondente, ao seu automóvel próprio para efectuar deslocações em serviço.*

Desde logo, o facto de sendo a única viatura afectada à presidência camarária, ela servir muitas vezes para fazer o serviço necessário ao Vice Presidente da Câmara e ao próprio pessoal do gabinete do Presidente, quando havia necessidade de os mesmos se deslocarem celeremente a qualquer local. Acresce que o Presidente substituto da CMFF – o vereador do pelouro do urbanismo – nunca dispôs, ao longo do mandato de viatura oficial, utilizando, não poucas vezes, a viatura afectada à presidência para as suas deslocações em serviço oficial.

E quando a viatura oficial se encontrava noutra serviço, o Presidente, para se deslocar, tinha de fazê-lo, claro, em viatura própria.

Quantas vezes, por outro lado, a viatura oficial não se encontrava em reparação ou revisão e as deslocações oficiais não podiam fazer-se senão em viatura própria?

E quantas vezes, trabalhando a Câmara noite fora, não houve, no termo do trabalho, quando o motorista e a viatura oficial repousavam que partir, para qualquer sítio (para Lisboa, nomeadamente), para começar a trabalhar, aí, na manhã seguinte, bem cedo?

Por outro lado, as deslocações feitas explicam-se plenamente, à luz dos próprios requisitos do citado art.º 20º do Decreto – Lei n.º 106/98.

Assim, todas as deslocações em viatura do Presidente, que constam no Relatório, respeitam a deslocações que se prolongavam por mais de um dia, o que quer dizer que, numa perspectiva económica – funcional mais rentável, não fazia sentido fazer essas deslocações na viatura oficial, dado que isso implicaria despesas de deslocação e de estadia do motorista – que reside na Figueira da Foz – muito mais elevadas do que no caso de utilização, por parte de Presidente, de viatura particular.

Muitas eram as circunstâncias, portanto – e até as podia haver fortuitas – em que era perfeitamente legítimo (necessário, mesmo) que o Presidente da CMFF se servisse da sua viatura para deslocações de serviço.



Tribunal de Contas

5. *O que já poderia suscitar dúvidas mais acentuadas é o facto de haver três ou quatro casos em que existe a deslocação de viatura oficial e de viatura própria no mesmo dia e para o mesmo local.*

Mas também isso tem explicação plausível e real à luz dos requisitos daquele diploma.

Basta dizer que, como se vê pelos boletins dos itinerários relativos a essas deslocações, muitas vezes, as horas e os dias do início ou termo do serviço das duas viaturas não são coincidentes. (...).

Esses casos atestam, claramente, que se tratava de “serviços oficiais” distintos, de casos em que a viatura oficial estava ao serviço de outros Vereadores ou funcionários do gabinete de presidência, a fazer serviço ou deslocação diferente da do Presidente, com horas e dias de início ou termo diferentes.

6. *Excluindo tais casos, só na folha respeitante a Julho de 1999 é que existe coincidência nas horas e nos dias e nos destinos das deslocações efectuados pela viatura oficial e pela viatura própria do Presidente.*

Foi, pode considerar-se, o mês mais quente da gestão camarária, em termos de conflitos tutelares e judiciais, que obrigaram a deslocação e à permanência em Lisboa, vários dias seguidos, do Presidente, de membros do seu gabinete e de Vereadores da CMFF, para assegurar as diligências e os contactos que se tornaram necessários para fazer andar ou resolver, por exemplo, os “bicudos” casos Parque Industrial, do Golf do Bom Sucesso, do aeródromo da Figueira do IP3 e do IC8 ou com o comando da PSP na Figueira da Foz.

Assim se passou o mês de Julho, com deslocações a Lisboa juntamente com Vereadores e assessores da presidência, em reuniões consecutivas no Ministério do Ambiente, do Equipamento Social, da Administração Interna, no Comando Geral da PSP, etc..

Nem é de estranhar que, nesses dias, o Presidente viajasse no carro oficial – que ficava a acompanhá-lo, sempre na expectativa, quantas vezes frustrada, de se puder regressar à Figueira ainda que de noite - e de também terem de estar presentes em Lisboa outros membros do seu gabinete ou dos pelouros camarários que vinham (nomeadamente, o Senhor Dr. Pereira da Costa) conduzindo a viatura própria do Presidente, precisando-se dos dois carros, até por não se saber quando é que uns e outros podiam ou tinham que regressar à sua cidade.

(...)

8. *Quanto a eventuais irregularidades do ponto de vista formal nessa matéria, diga-se que, se o Presidente da CMFF tivesse que preencher uma proposta fundamentada sempre que se deslocava em viatura própria – ou que havia necessidade de deslocação de outros servidores do Município, na viatura oficial – ou, então que havia necessidade de um serviço da mesma natureza e “gravidade” que também careça de formalidade similar, não lhe sobraria o tempo senão para fazer propostas e requisições dessas, e teria que renunciar a fazer coisas úteis em prol dos interesses municipais.*

O que se entendia ser necessário, portanto, era documentar devidamente a despesa por escrito em facturas e em impressos de controlo – com indicação do local da distância e do tempo da deslocação -, porque, a partir daí, qualquer averiguação e justificação sobre a deslocação realizada e o seu motivo podiam ser facilmente referenciadas, mostrando-se se ela foi ou não efectuada e em que circunstâncias.

(...)



Tribunal de Contas

b5.2) Em relação a funcionários camarários

10... Remetem-se os Respondentes nesta parte para o que se deixou alegado no ponto anterior, sobre as necessidades de deslocação em muitos casos em que não havia tempo, sequer, para escrever propostas fundamentadas sobre os motivos e a necessidade de deslocação e as vantagens de se fazerem em viatura própria.

Recordam-se os Respondentes, por exemplo de deslocações desta funcionária ao IPAR, ao DGOT e aos gabinetes de acompanhamento da elaboração dos Planos Urbanísticos em situações de urgência inadiável.

Não dispondo a funcionária em causa – nunca dispôs – de viatura oficial, que remédio senão pedir-lhe que utilizasse a sua viatura própria que depois se lhe pagariam, contra factura, as ajudas de custo da respectiva deslocação.

Os abonos que lhe foram pagos não são, também, por isso, indevidos.”

Os fundamentos que os responsáveis ora trazem à colação, deveriam constar dos processos de despesa de forma a não suscitar qualquer dúvida quanto ao cumprimento dos requisitos e formalidades legais exigidos em tais circunstâncias.

Não se diga que então o Presidente (ou os Vereadores) não teriam tempo para cuidar dos assuntos dos Municípios pois estariam assoberbados a preencher “... *propostas e requisições dessas ...*”, pois para essas e outras tarefas existe o Gabinete de Apoio à Presidência, que deveria, instruído e supervisionado pelos seus responsáveis, actuar em conjunto com os competentes serviços camarários de forma a suportar documental e adequadamente cada deslocação e cada pagamento.

Refira-se também que, de qualquer forma, o que se questiona no Relato não é a utilização pelo Presidente da viatura própria em si, ainda que este tenha uma viatura oficial para seu exclusivo uso, o que afastaria a necessidade da maioria daquelas utilizações. O que se questiona é, precisamente, a falta total de fundamentação desse uso nos respectivos processos de despesa e as mesmas utilizações simultaneamente com a viatura oficial, igualmente desprovidas de fundamentação.

Nestes últimos casos o problema só surge, aliás, devido a essa falta de fundamentação, pois de outra forma teria sido possível detectar em sede de trabalho de campo de auditoria quais as situações em que o Presidente utilizou em serviço a sua viatura própria porque a viatura oficial estava a ser utilizada, também em serviço, por outros membros do executivo, quer ambas estivessem em Lisboa, quer não.

Em qualquer caso, entenda-se – e por aí caem todos os argumentos expendidos – os requisitos exigidos pelo artigo 20º, do DL n.º 106/98, deveriam apresentar-se como verificados e autorizados previamente à efectivação da despesa, ou, conceda-se, em casos de urgência e de manifesta falta de tempo, imediatamente após a despesa.

Ora, o que aconteceu foi que a CMFF procedeu ao abono de subsídios de transporte sem que se conheça quem os autorizou e que fundamentos estiveram subjacentes à utilização de viatura própria nas deslocações em serviço oficial.

Assim, contrariamente ao alegado, tem de concluir-se que não foi respeitado o que sobre a matéria estabelece o referido diploma.



Tribunal de Contas

No que concerne à devolução de verbas por parte do Presidente da Câmara, Pedro Miguel Santana Lopes, é de referir que ao tomar conhecimento do Relato emitiu um cheque, no montante aí referenciado, que entregou nos serviços camarários, o qual, de acordo com despacho proferido pelo actual Presidente, ficou à guarda da tesoureira até “resolução final do processo”, não tendo tido até à data de envio da documentação (15/03/02), qualquer tratamento contabilístico.

O procedimento adoptado pela CMFF não foi o correcto, uma vez que a verba em causa deveria ter dado entrada nas contas da edilidade, e, no caso de dúvida e enquanto aguardava decisão definitiva deste Tribunal, sempre dispunha da faculdade de a contabilizar em operações de tesouraria.

Não tendo os serviços procedido desta forma, terá de se considerar como irrelevante a emissão do mencionado cheque, fazendo-se notar que, por um lado, o ex-Presidente, ao proceder à entrega do mesmo, tinha o direito e o dever de exigir o correspondente recibo, no caso, guia de receita, e, por outro lado, os serviços autárquicos tinham a obrigação de proceder à emissão de tal documento, descontar o aludido cheque e, conseqüentemente efectuar a sua contabilização.

Face ao exposto reitera-se a posição expressa no Relato de Auditoria, sendo a violação das normas legais em causa susceptível de efectivação de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos al. b) do n.1 do art.º 65º e n.º 1 do art.º 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.4. TRANSFERÊNCIAS

As transferências efectuadas e os subsídios atribuídos pela Câmara Municipal da Figueira da Foz – relativamente a entidades e particulares – que mereceram um estudo mais aprofundado, são as que a seguir se indicam:

3.3.4.1. ENTIDADES

Antes de ser feita uma apreciação sobre a legalidade dos subsídios atribuídos pela Autarquia, convirá tecer algumas considerações genéricas e introdutórias relativamente ao seu enquadramento legal.

Sobre esta matéria dispõe o artigo 51º, n.º 1, alínea i), do DL n.º 100/84⁽¹⁾, de 29/03, que compete ao órgão executivo “*deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, que prossigam no município fins de interesse público*”.

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



Tribunal de Contas

Este preceito estabelece, assim, dois requisitos cumulativos, que constituem condição indispensável para que o órgão executivo possa atribuir subsídios:

- ↗ As entidades têm de se encontrar **legalmente constituídas**; e
- ↗ Têm de **prosseguir fins de interesse público na área do município**.

Tendo por base estes requisitos fez-se o levantamento dos procedimentos instituídos em 1999 relativamente à atribuição dos subsídios e que de forma resumida se apresentam a fls. 1 do anexo 5 do Vol. IV.

O Sistema de Controlo Interno implantado na área ora em apreciação, para poder ser considerado fiável e garantir um grau de confiança razoável, carece que a autarquia diligencie:

- ◆ Pela actualização de um “cadastro” das entidades subsidiadas onde constem todos os elementos pertinentes, relacionados com as mesmas, que evidenciem a sua constituição legal bem como as actividades de interesse público prosseguidas;
- ◆ Implementação de efectivo controlo à posteriori, visando garantir que as verbas atribuídas foram canalizadas para o fim consignado/previsto.

Com base no Mod. 15/TC – “Transferências e subsídios”, seleccionaram-se algumas das entidades subsidiadas, que se apresentam no quadro seguinte, em que se analisou a legalidade da atribuição, bem como **a totalidade das ordens de pagamento** e respectivos documentos de suporte.

	Designação	Valor
1	Associação Naval 1º de Maio	74.976.000\$00
2	Ginásio Clube Figueirense	55.248.000\$00
3	Grupo Recreativo Vilaverdense	43.100.000\$00
4	Associação Cultural Recreativa Desportiva Carvalhense	13.650.000\$00
TOTAL		186.974.000\$00

Procedeu-se à recolha de vários elementos designadamente a publicação no Diário da República da escritura de constituição ou extracto da mesma, estatutos, relatório e contas e formulários que serviram de base às candidaturas aos respectivos subsídios, concluindo-se que as indicadas entidades se encontravam legalmente constituídas e prosseguem no município fins de interesse público.

Os montantes pagos no ano tiveram por base:



Tribunal de Contas

Associação Naval 1º de Maio	
Contrato de concessão das instalações desportivas do estádio municipal José Bento Pessoa	20.076.000\$00
Verbas destinadas a apoio financeiro à formação da prática desportiva de remo - Deliberação de 18/07/96	2.400.000\$00
Contrato programa extraordinário de desenvolvimento desportivo	52.500.000\$00
Ginásio Clube Figueirense	
Contrato de concessão das instalações desportivas do estádio municipal José Bento Pessoa	7.248.000\$00
Verbas destinadas a apoio financeiro à formação da prática desportiva de remo - Deliberação de 18/07/96	2.400.000\$00
Contrato programa de desenvolvimento desportivo (abrange as épocas desportivas 1998/1999 e 1999/2000)	36.000.000\$00
Verbas destinadas a aquisição de combustível para a piscina uma vez que esta também é utilizada pelos alunos dos estabelecimentos escolares do 1º, 2º e 3º Ciclo - Deliberação de 06/11/96 e actualização em 16/06/99	9.600.000\$00
Grupo Recreativo Vilaverdense	
Subsídio ordinário para 1999 - Deliberação de 17/02/99	300.000\$00
Contrato programa de desenvolvimento desportivo para a construção do pavilhão desportivo coberto	40.400.000\$00
Plano de animação de 1999 do qual consta o apoio financeiro à realização do XXI grande prémio de Atletismo - Deliberação de 03/02/99	1.800.000\$00
Verba destinada a apoio financeiro na deslocação ao Canadá para "semana Figueirense" - Deliberação de 15/09/99	600.000\$00
Associação Cultural Recreativa Desportiva Carvalhense	
Subsídio ordinário para 1999 - Deliberação de 17/02/99	300.000\$00
Apoio financeiro para a construção do ginnodesportivo - Deliberação de 18/11/99	13.350.000\$00

Notou-se porém que, dos subsídios atribuídos pela autarquia, nem todos foram objectos de publicitação, como decorre do preceituado no art.º 1, da Lei n.º 26/94, de 19/08, estando nestas circunstâncias as verbas que a seguir se identificam:

Entidades	N.º da OP	Valor	Subsídio atribuído para:	Data da Deliber.
Grupo Recreativo Vilaverdense	2481	300.000\$00	Sub. Ordinário de 1999	17/02/99
	6373	600.000\$00	Apoio financeiro para deslocação ao Canadá na semana Figueirense	15/09/99
	1944	1.800.000\$00	Apoio financeiro para a realização do XXI grande prémio de atletismo	03/02/99
Associação Cultural Recreativa Desportiva Carvalhense	8731	300.000\$00	Sub. Ordinário de 1999	17/02/99

Relativamente a esta irregularidade o serviço apresentou a seguinte justificação:

"(...) a publicitação efectuada foi a que se traduziu na afixação através de edital, em local de acesso público nos Paços do Município da acta das reuniões de Câmara em que foram atribuídos os referidos apoios financeiros."

Esta situação configura uma mera irregularidade administrativa e não constitui procedimento adoptado regularmente, pelo que se recomenda que em situações futuras se dê cumprimento em todas as situações aos normativos legais aplicáveis.

Já quanto à atribuição de comparticipações financeiras ao abrigo de **contratos programa de desenvolvimento desportivo** a situação não se revela de acordo com o quadro legal em vigor, senão vejamos:



Tribunal de Contas

Estas comparticipações encontram-se reguladas nos artigos 33º e 34º da Lei n.º 1/90, de 13/01 (Lei de Bases do Sistema Desportivo), bem como no DL n.º 432/91, de 6/11, o qual vem estabelecer o “...*regime dos contratos programa celebrados com vista à atribuição de comparticipações financeiras no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo*”.

Resulta daqueles dois primeiros preceitos referidos que a concessão de comparticipações financeiras está subordinada à apresentação de programas de desenvolvimento desportivo e à celebração dos consequentes contratos programa.

O mencionado DL n.º 432/91, vem, no entanto, circunscrever tal regime às comparticipações cujo montante exceda 20.000 contos – é o caso de todas as comparticipações em análise – por referência que o seu artigo 2º, n.º 2 faz ao artigo 7º, n.º 2, alínea b), do DL n.º 55/95, de 29 de Março.

Após a entrada em vigor, em 08/08/99, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, (cfr. artigo 209º), que revogou o DL n.º 55/95, tal referência deve passar a entender-se como feita para o artigo 17º, n.º 1, alínea b), daquele novo diploma, que prescreve um valor já de 40.000 contos, mas só aplicável aos procedimentos iniciados após esta data, o que não é o caso de nenhuma das entidades beneficiárias em causa.

O artigo 8º do mesmo DL n.º 432/91, vem ainda enumerar detalhadamente qual o conteúdo mínimo obrigatório a que os planos de desenvolvimento desportivo devem obedecer, para que possam consubstanciar a iniciativa contratual para a celebração dos contratos.

Solicitada a documentação necessária ao exame das situações em apreço, constatou-se a inexistência de planos ou programas de desenvolvimento desportivo relativamente aos contratos celebrados com o “Grupo Recreativo Vilaverdense” (40.400 contos) e com o “Ginásio Clube Figueirense” (36.000 contos). Quanto à “Associação Naval 1º de Maio” (52.500 contos), o documento apresentado para esse efeito à CMFF (cópia a fls.283 a 289 do anexo 5 do vol. IV) não integra os elementos básicos previstos no mencionado artigo 8º do DL n.º 432/91.

Acresce que, quanto ao “Ginásio Clube Figueirense” e de acordo com a acta da reunião do executivo camarário de 16/06/99 (a fls. 171 e 172 do anexo 5 do vol. IV), o contrato programa celebrado visou “... *a sua participação na Liga Profissional de Basquetebol*.”, o que é expressamente vedado pelo artigo 3º, n.º 3, do DL n.º 432/91 (preceito que impede a concessão de comparticipações ou patrocínios financeiros para o desporto profissional, salvo se para a organização de “... *competições desportivas de manifesto interesse público* ...”).

A atribuição das verbas respectivas desrespeita consequentemente o artigo 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07.

Assim, foram **autorizadas despesas** que se consideram ilegais, no montante de 92.900.000\$00 e ilegais e eventualmente indevidas no valor de 36.000.000\$00, sendo por elas responsáveis os membros do executivo camarário que autorizaram a celebração dos contratos em causa, em todos os casos por unanimidade, a saber:

Quanto ao “**Grupo Recreativo Vilaverdense**”, por reunião de 07/04/99 (vd. cópia da acta a fls. 17 do anexo 7 do vol. VIII), estiveram presentes:



Tribunal de Contas

Presidente Pedro Miguel de Santana Lopes

Vereadores Daniel Martins dos Santos, Maria do Rosário Cardoso Águas, Laurinda Natércia Crisanto, Casimiro José Pego Terêncio, José Manuel Pereira da Costa, Herculano Ramos Rocha e Luís Miguel Pereira de Almeida.

Quanto ao “**Ginásio Clube Figueirense**”, por reunião de 16/06/99 (vd. cópia da acta a fls. 278 do anexo 5 do vol. IV), estiveram presentes:

Presidente Pedro Miguel de Santana Lopes

Vereadores Carlos Alberto Rodrigues Beja, Maria do Rosário Cardoso Águas, Laurinda Natércia Crisanto, José Manuel Pereira da Costa, Herculano Ramos Rocha e Luís Miguel Pereira de Almeida.

Quanto à “**Associação Naval 1º de Maio**”, por reunião de 21/04/99 (vd. cópia da acta a fls. 281 do anexo 5 do vol. IV), estiveram presentes:

Presidente Pedro Miguel de Santana Lopes

Vereadores Carlos Alberto Rodrigues Beja, Daniel Martins dos Santos, Maria do Rosário Cardoso Águas, Casimiro José Pego Terêncio, José Manuel Pereira da Costa, Herculano Ramos Rocha e Luís Miguel Pereira de Almeida.

Os pagamentos analisados neste ponto, no total de 128.900.000\$00, foram autorizados pela Vereadora Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas.

Referiram quanto a estes factos os Responsáveis do grupo A:

“Tais participações financeiras foram apresentadas como estando legalmente suportadas em protocolos e contratos programa de desenvolvimento desportivo, no quadro da legislação em vigor.(...) o certo é que todas estas propostas de participação financeira, vinham já acompanhadas das minutas dos respectivos protocolos e contratos, alicerçados em pareceres favoráveis dos serviços. Os demandados apenas expressaram o seu apoio político à ideia apresentada pelo Presidente da Câmara de apoiar financeiramente alguns clubes desportivos mais antigos e de maior tradição na Figueira da Foz, que além do mais ocupam destacado lugar em cada uma das modalidades desportivas que praticam.

Por outro lado é ao Presidente da Câmara que exerce a superintendência dos serviços, cfr. art. 55º D.L. 100/84, competindo-lhe, por isso, zelar pela sua eficácia, competência e funcionalidade, razão por que, se as propostas apresentadas em reunião de Câmara enfermavam de graves irregularidades técnicas, tal só poderá ser imputado ao Presidente e não aos demandados.”

Os Responsáveis do grupo B pronunciaram-se da forma que segue :

1 – Quanto à falta de cadastro das entidades subsidiadas, não conhecem lei que prescreva tal obrigação, nem a mesma é citada;

2 – Quanto à não apresentação de planos de desenvolvimento desportivo por parte das entidades subsidiadas, dizem: “... começa por informar-se que os subsídios concedidos pela CMFF ... somaram uns ‘miseros’ 128.000 contos – ou seja, 1% do orçamento da Câmara – atribuídos às três mais importantes”; “... a atribuição de subsídios desportivos foi sempre antecedida de uma definição muito firme, por parte da CMFF, das condições que seriam impostas expressamente



Tribunal de Contas

no contrato-programa a celebrar ...” e que “... esses contratos-programa celebrados pela CMFF e as entidades subsidiadas contêm (praticamente) todos os elementos básicos referidos no art. 8º do DL n.º 432/91 – pelo que a violação formal da estatuição do seu n.º 3 perde qualquer relevância.”;

3 – Relativamente à atribuição de verbas ao Ginásio Figueirense para participação na liga profissional de basquetebol, referem que: *‘Basta compulsar o respectivo contrato-programa para ver que não era esse o fim do subsídio.’*; e continuam dizendo que “... aquilo que se subsidiou não foi a participação de uma equipa do clube numa liga profissional de basquetebol – o que é vedado pela lei – mas, sim, as modalidades amadoras daquele clube, que, efectivamente, por via dessa participação e dos seus enormes custos, ficariam mais carenciadas e, mesmo, sujeitas a cessarem a respectiva actividade.”; referem ainda que a ideia subjacente na deliberação camarária era de que “... havendo tantas vantagens municipais da permanência do Ginásio Figueirense na sua posição na Liga Profissional respectiva, se impunha acarinhar a respectiva agremiação, desde que ele mantivesse aí a sua posição ...” e que “... essa menção indevida, da deliberação camarária não traduz, efectivamente, aquilo que se quis e que se manifestou dispositiva e concludentemente no respectivo contrato-programa.”;

Quanto às alegações do grupo A, e conforme foi já dito noutros pontos deste Relatório, nomeadamente no ponto I.5, a Câmara Municipal é um órgão colegial, não fazendo a lei qualquer distinção entre os seus membros com base no facto de se tratarem de vereadores em regime de tempo inteiro ou meio tempo, com ou sem pelouro. Ao invés, todos têm igual dignidade para a formação e manifestação da vontade colegial, devendo também, em consequência, responder pelos seus actos em igualdade de circunstâncias.

Todos os membros de órgãos colegiais detêm determinados poderes e deveres, que se consubstanciam no seu “estatuto”, como sejam (no que a este caso interessa): o direito de discussão; o direito de acesso a todos os registos e actas do órgão; o direito de recorrer ou impugnar as decisões do Presidente ou do próprio órgão, que afectem qualquer dos direitos anteriores, etc. (vd. por todos Código de Procedimento Administrativo, M. Esteves de Oliveira, Pedro Gonçalves e João Pacheco de Amorim, 2ª edição, anotação III ao artigo 14º).

Quando um membro pretende demarcar-se da vontade orgânica formada contra o seu juízo ou voto – eximindo-se assim de eventuais responsabilidades de carácter civil, disciplinar, penal ou financeiro que possam derivar da prática do acto – deverá, de acordo com o artigo 28º, n.º 1, do CPA, “...fazer constar da acta o seu voto de vencido e as razões que o justifiquem.”.

Aos eleitos locais, repete-se, incumbem os deveres – de intensidade igual para todos – de zelar pelo interesse público municipal e de empenhamento na gestão da autarquia, não podendo invocar o facto de não deterem competências delegadas nem regime de permanência (a tempo inteiro ou a meio tempo) para se eximirem às responsabilidades inerentes ao cargo.

Quanto às alegações do grupo B:

Ponto 1: O artigo 37º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07, comete ao executivo camarário, na pessoa do seu presidente ou em quem este delegar, a tarefa de acompanhar a actividade financeira dos serviços autárquicos, para o que poderão ser estabelecidos dispositivos permanentes de acompanhamento. Ao conjunto destes dispositivos dá-se o nome de Sistema de



Tribunal de Contas

Controlo Interno (SCI). O Decreto-Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, estabelece aliás a obrigatoriedade de adopção de alguns desses dispositivos, como já vimos *supra* no ponto 2.4.

A implementação de um SCI fiável é condição essencial para que se não verifiquem algumas das ilegalidades ou irregularidades como as que se têm vindo a retratar ao longo do presente Relatório.

A matéria de subsidiação é uma das vertentes onde é desejável, do ponto de vista da fiabilidade e transparência das operações, que exista um controle adequado. A organização de um cadastro por cada entidade subsidiada permite concluir que o órgão competente da autarquia atestou a existência dos requisitos que a lei exige para a concessão do subsídio.

Esclarece-se pois que a sua falta, evidenciando menor atenção ao cumprimento da lei, pode significar que a entidade a quem foi concedido um apoio não tem existência legal ou que as suas finalidades não se revestem de interesse público no âmbito do município, facto que viola o disposto no artigo 51º, n.º 1, alínea i), do DL n.º 100/84, de 29/03 (actualmente artigo 64º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 169/99, de 18/09) o que pode, inclusivamente, fazer incorrer os membros do executivo camarário em responsabilidade financeira de carácter reintegratório, nos termos do artigo 59º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 98/97, de 26/08, para além da sancionatória aplicável.

Ponto 2: Os planos de desenvolvimento desportivo a apresentar pelas entidades candidatas a subsidiação não se reconduzem a uma mera questão de formalidade, como pretendem os alegantes, mas antes visam comprovar sustentadamente que os dinheiros autárquicos objecto do subsídio – acima de determinado valor – vão ter um destino justificado.

Em qualquer caso, formalidade ou não, é de relembrar que a actividade administrativa se pauta pelo princípio da legalidade e que a actuação dos órgãos administrativos deve estrita obediência ao carácter conformador da lei, sendo para o efeito irrelevante se os responsáveis consideram a verba de 128.000 contos uma quantia “miserável” ou elevada.

Não se aceita por isso que o contrato-programa possa integrar e substituir o plano de desenvolvimento desportivo que a lei exige – para o que, ademais, não contém os elementos necessários – pelo que, reconhecida expressamente na sua resposta a esta matéria a violação dos preceitos legais em causa, são de manter na íntegra as conclusões constantes do Relato.

Ponto 3: Da análise das alegações aqui vertidas pode concluir-se claramente, e ao contrário do que pretendem, que a real **vontade** do executivo camarário foi no sentido de permitir a desejada participação do clube na Liga Profissional. O subsídio concedido às modalidades amadoras (segundo se alega sem comprovar) foi efectivamente destinado a permitir a participação do clube nessa liga, e nem se pode dizer, face ao texto das alegações, que o foi de uma forma indirecta.

Note-se que a lei obriga as associações desportivas candidatas a subsídios por parte das autarquias a manter contabilidade analítica, desde que tenham secções profissionais, pelo que o destino das verbas em causa poderia ter sido comprovado.

Perante as constatações de auditoria, que saem aqui reforçadas (e face, ademais, à ausência de prova no sentido contrário) são pois de manter as conclusões do Relato, no sentido de ter existido um subsídio ao desporto profissional, vedado expressamente por lei.



Tribunal de Contas

Em suma, face a tudo o que precede, mantêm-se as conclusões atrás expendidas sendo as situações relatadas susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o artigo 6º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26/08. Quanto ao subsídio atribuído ao Ginásio Clube Figueirense, é também a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira reintegratória nos termos do art.º 59º n.º 1 da citada Lei.

3.3.4.2. PARTICULARES

3.3.4.2.1. Cooperação externa - Bolsas de Estudo

Em 24/06/1991 foi assinado um acordo de gemação entre as cidades da Figueira da Foz e da Praia, esta última pertencente à República de Cabo Verde, representadas pelos seus Presidentes de Câmara.

Ao abrigo deste protocolo, em reunião de Câmara de **09/03/92**, foram concedidas 4 bolsas de estudo, tendo este número sido aumentado para mais 6 na reunião de **09/02/94**, a estudantes da cidade da Praia para frequência de ensino Universitário junto das Universidades Católica e Internacional.

Com base naquelas deliberações, que tiveram lugar nos mandatos autárquicos de 90/93 e 94/97, na gerência em apreço foram efectuados os pagamentos que a seguir se apresentam:

Aluno N.º	Valor	Aut. Desp.	Aut. Pag.
1.	440.000\$00	09/03/92	Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas
2.	440.000\$00	09/03/92	
3.	440.000\$00	09/03/92	
4.	440.000\$00	09/03/92	
5.	440.000\$00	09/02/94	
6.	440.000\$00	09/02/94	
7.	440.000\$00	09/02/94	
8.	440.000\$00	09/02/94	
9.	440.000\$00	09/02/94	
10.	440.000\$00	09/02/94	
TOTAL	4.400.000\$00		

Em 14/09/99 foi publicada a Lei n.º 159/99, a qual, no seu artigo 31º, conferiu aos municípios uma nova atribuição em matéria de cooperação externa, cuja competência veio a ter consagração no artigo 64º, n.º 4, alínea f), da Lei n.º 169/99, de 18/09, a qual entrou em vigor em 18/10/99 (vd. artº 102º desta lei).

Apesar de até esta última data (18/10/99) não existir suporte legal que possibilitasse os pagamentos já indicados, acrescendo que, tanto o protocolo de gemação como as deliberações, são anteriores a esta data, face à nova legislação publicada entende-se que não se justifica um juízo de censura aos responsáveis pela gerência.



Tribunal de Contas

3.3.4.2.2. Outros

Recaíram igualmente na amostra subsídios atribuídos a particulares, sem que, a autarquia tivesse competência para tal, uma vez que não respeitam a al. i) n.º 1 do art.º 51º do DL n.º 100/84, de 29/03.

Seguidamente evidenciam-se as situações analisadas:

Ordem de Pagamento			Nome/ Referência	Aut. Desp. Despacho.	Aut. Pag. Del.	Assina O.P.
N.º	Data	Valor				
Classificação: 01.03/05.03.03.01 – Transferencias correntes - Particulares						
1236/99	22/03	250.000\$00	Tânia Muxima Pinto – apoio financeiro para participação no campeonato nacional de raids e de enduro	03/03/99	06/01	Daniel Martins dos Santos
8821/99	31/12	70.000\$00	Rádio Clube Foz do Mondego – Apoio para a deslocação de jornalista à Madeira, para relatar o jogo de futebol União da Madeira – Naval 1º de Maio	03/02/99	06/01	Mariado Rosário da Silva Cardoso Águas
Classificação: 09.04/05.03.02.02 – Transferencias correntes - Instituições						
6907/99	04/11	994.500\$00	Luis Jorge de Pinho Xavier – Concerto de Joel Xavier no Casino da Figueira.	25/10/99 – José Manuel Pereira da Costa	06/01	Daniel Martins dos Santos

1. No que respeita ao pagamento efectuado através da O.P. n.º 1236, no valor de 250.000\$00, aquando da atribuição e pagamento não se conhecia disposição legal permissiva para este tipo de subsídio a particular, pelo que foi violado o disposto no art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e 3º do CPA considerando-se o mesmo ilegal e eventualmente indevido sendo responsável pela autorização da despesa os membros do executivo que estiveram presentes na reunião de 03/03/99 e votaram favoravelmente:

- ↪ Pedro Miguel de Santana Lopes;
- ↪ Carlos Alberto Cardoso Rodrigues Beja;
- ↪ Daniel Martins dos Santos;
- ↪ Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas;
- ↪ Laurinda Natércia de Albergaria Pereira Crisanto;
- ↪ Casimiro José Pêgo Terêncio;
- ↪ José Manuel Pereira da Costa;
- ↪ Herculano Ramos Rocha e
- ↪ Luís Miguel Pereira de Almeida.

O correspondente pagamento foi autorizado pelo vereador Daniel Martins dos Santos.

2. É também digno de reparo o subsídio atribuído à “Rádio Clube Foz do Mondego”, no montante de 70.000\$00, destinado a patrocinar a deslocação da equipa de reportagem desportiva ao Funchal para relatar em directo e na íntegra o jogo de futebol da União da Madeira e Naval 1º de Maio, uma vez que as despesas das deslocações excederam o orçamento desportivo daquela rádio.



Tribunal de Contas

Atendendo que nos termos da Lei de Bases da Rádio Difusão tal não é legalmente possível, segundo o art.º 3º, da Lei n.º 87/88, de 30/07, com a alteração introduzida pelas Leis n.ºs 15/90, de 30/06 e 2/97, de 18/01, considera-se o pagamento ilegal e eventualmente indevido, por violação das normas anteriormente citadas e o disposto no art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e 3º do CPA, sendo a despesa autorizada na reunião camarária de 03/02/99, na qual estiveram presentes e votaram favoravelmente os elementos do executivo que a seguir se identificam:

- ↪ Carlos Alberto Cardoso Rodrigues Beja;
- ↪ Daniel Martins dos Santos;
- ↪ Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas;
- ↪ Laurinda Natércia de Albergaria Pereira Crisanto;
- ↪ Casimiro José Pêgo Terêncio;
- ↪ José Manuel Pereira da Costa;
- ↪ Herculano Ramos Rocha e
- ↪ Luis Miguel Pereira de Almeida.

O pagamento foi autorizado pela vereadora Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas.

3. Por último e relativamente ao subsídio pago através da O.P. n.º 6907, este assume a forma de uma prestação de serviços, tratando-se do pagamento relativo ao concerto de Joel Xavier, no casino da Figueira, razão pela qual a situação configura uma errada classificação da despesa.

A atribuição de um subsídio caracteriza-se por ser um acto unilateral, isto é, pela manifestação de vontade da Câmara Municipal que decide atribuí-lo sem qualquer contrapartida da entidade ou organismo beneficiário, não se estabelecendo entre ambos qualquer vínculo, nomeadamente não se comprometendo este a prestar qualquer serviço.

Atento o correspondente valor e dado estar-se em presença de mera irregularidade técnica sem repercussão significativa em termos de execução orçamental, recomenda-se aos serviços maior rigor aquando da classificação deste tipo de despesas.

Quanto ao ponto 1 e 2 os responsáveis alegaram o seguinte:

Grupo A:

“(…)

Como em anteriores deliberações, nestas os demandados ao votarem favoravelmente pretenderam apenas realçar o aspecto cultural, recreativo e social das respectivas manifestações desportivas apoiadas.

Os demandados não autorizaram a despesa ou o pagamento de tais verbas, e não podendo colher dos respectivos serviços o necessário parecer técnico sobre a sua legalidade, não têm relativamente às mesmas, qualquer responsabilidade.”

Grupo B:

1 - *“O primeiro atribuído a uma jovem figueirense para participação no campeonato nacional de raids e enduro (...) correspondia a uma necessidade efectiva de apoio à juventude figueirense que mais se destacava pelo seu exemplo, e que, de outro modo, não poderia participar naquela competição, onde se esperava uma brilhante actuação sua.*



Tribunal de Contas

(...) mais uma vez, a realidade autárquica (da Figueira da Foz e da maioria das outras Câmaras...) (...) se antecipou ao legislador – temo-las no facto de, segundo a nova Lei das Autarquias, que é precisamente de Setembro de 1999, as Câmaras Municipais terem passado a dispor expressamente de competência para “apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra. Ratificando-se, assim, o que dois ou três meses antes a CMFF havia feito.

Feito, aliás, de maneira inteiramente legal, ...pelas razões que se deixaram invocadas acima, na alínea II b6.2) deste articulado e para onde se remete daqui integralmente”.

(...)

*2 – “Quanto ao subsídio atribuído à Rádio Clube Foz ... considerou-se o mesmo ilegal no Relatório, por violação do art.º 3º da Lei n.º 87/88 (...).Proíbe-se, portanto, na referida norma, na parte que aqui interessa, o financiamento pelas autarquias da **actividade** de radiodifusão – proibição que, como é óbvio, se dirige ao financiamento à actividade radiofónica em si mesma, e não veda que se possa atribuir um pequeno subsídio à deslocação de um jornalista a um evento de manifesto interesse da população figueirense....*

O espírito dessa proibição é manifestamente o de não permitir a instrumentalização de uma rádio por um qualquer poder público, colocando-a ao respectivo serviço (...) enquanto que a despesa aqui em causa, atendendo aos interesses da colectividade figueirense que estavam em jogo, não cai manifestamente no conceito de “financiamento da actividade radiofónica” previsto no citado art.º 3º da Lei n.º 87/88.

Aliás, para mostrar que assim é a Lei n.º 169/99, das Autarquias Locais, nas alíneas a) e b) do n.º 4 do seu art. 64º, permite, actualmente, de maneira expressa a atribuição de subsídios da natureza da despesa em causa”

Relativamente ás alegações do grupo A:

Dá-se aqui por reproduzido, face ao seu teor, o que já se afirmou por diversas vezes ao longo do presente Relatório, remetendo-se assim para os comentários às observações destes responsáveis constantes dos pontos I.5, II.2.4, II.3.3.4.1.

Note-se somente que referem ter votado favoravelmente, mas, no entanto, dizem logo de seguida não ter autorizado a despesa. Não se entendendo qual o significado destas afirmações, terá de concluir-se que são responsáveis pelas situações em causa, tal como todos os seus pares, caso impliquem a efectivação de responsabilidade financeira.

Relativamente ás alegações do grupo B:

1 – Apesar das razões apresentadas pelos alegantes continua a desconhecer-se disposição legal permissiva que possibilite à autarquia atribuir subsídios a particulares, tanto à data em que o subsídio *sub judice* foi atribuído, como presentemente. No caso da Tânia Muxima Pinto, não se trata de subsidiar uma actividade, mas antes de conceder um apoio a um particular para participar numa actividade desportiva, o que são realidades bem distintas, pelo que esta situação não se revê no normativo legal invocado.



Tribunal de Contas

2 – No que concerne ao apoio concedido à Radio Clube Foz do Mondego, as razões invocadas face aos normativos legais vigentes, não colhem, uma vez que se tratou, efectivamente, de um subsídio que directamente se destinou a apoiar uma actividade radiofónica. Aliás, o espírito de legislador da Lei n.º 87/88 vai, exactamente como referem os responsáveis – mas ao contrário da conclusão que pretendem extrair – no sentido de impedir patrocínios como o aqui em causa, pois é igual para esse efeito o pagamento de um equipamento, da renda das suas instalações, do vencimento de um jornalista ou da deslocação desse jornalista de forma a que possa fazer o seu trabalho. Todas estas situações se subsumem a apoiar a actividade radiofónica, e para evitar a instrumentalização (bem) mencionada pelos responsáveis, a lei proíbe-o.

Face ao preceito da Lei n.º 169/99 invocado pelos alegantes, note-se que ainda que em qualquer das suas alíneas coubesse o subsídio ora em apreço – e não cabe – a Lei n.º 87/88 reveste-se de natureza excepcional perante a Lei n.º 169/99 (e nessa medida não se pode ter por implicitamente revogada por esta), pelo que nunca seria legal a sua atribuição.

Face ao exposto, mantêm-se as conclusões anteriormente expressas, sendo estas situações passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º e n.º 1 do art.º 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.5. FUNDOS PERMANENTES

Foi feita uma análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos fundos permanentes existentes na autarquia, descrevendo-se os procedimentos adoptados, a fls. 1 e 1A do anexo 8 do Vol. IV.

Tendo por base estes procedimentos bem como os princípios orientadores em matéria de fundos permanentes – artº 30º, DL nº 341/83, de 21/07 - são de relevar os seguintes aspectos:

- ✓ As actas de 06/01/99 e 17/03/99, que autorizam a constituição de alguns fundos permanentes **não identificam nominalmente** os seus responsáveis, aludindo apenas ao cargo dos mesmos, nem especificam as respectivas classificações orçamentais. Este procedimento, apesar de não afectar a realidade financeira, deverá ser modificado, afim de não restar qualquer dúvida quanto ao utilizador destas verbas, e classificações orgânicas e económicas que devem onerar;
- ✓ A constituição obedeceu aos princípios estabelecidos no n.º 3 do mencionado art. 30º, contudo fica o reparo de na reposição ser omitido o movimento de Operações de Tesouraria;
- ✓ não existe regulamento para a utilização dos fundos permanentes;
- ✓ tanto os valores como o tipo de despesas efectuadas coadunam-se genericamente com o que se entende ser a natureza dos fundos permanentes, contudo notou-se que durante o ano, utilizarem na reconstituição, classificações diferentes das da sua constituição (cfr. quadro a fls. 10 e 11 do anexo 8 do vol. IV).

Deverão, pois, ser corrigidos os procedimentos incorrectos referenciados.



Tribunal de Contas

3.3.6. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS

3.3.6.1. AVENÇAS

Perante a relação do pessoal contratado em regime de avença, a equipa de auditoria solicitou para análise uma amostra de nove processos, cuja selecção teve por objectivo ilustrar a diversidade de objectos contratuais de entre os existentes.

Passam-se a relatar sucintamente aqueles que evidenciaram irregularidades, a saber:

3.3.6.1.1. CONTRATO A

Por despacho de 13/01/99 (cuja cópia se processa a fls. 1 do anexo 1 do vol. V) e mereceu a concordância do Presidente substituto, a Vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas determinou esta contratação em regime de prestação de serviços, na modalidade de avença, a qual fundamentou com a necessidade de garantir o funcionamento dos recém criados Serviços de Atendimento ao Município, tendo em conta não estarem previstos no quadro de pessoal da Câmara lugares com qualificação adequada para o efeito.

Este contrato (cópia a fls. 2 e 3 do anexo 1 do vol. V), celebrado em 26/01/99, viria a ter a duração de 6 meses, tacitamente renovável por iguais períodos, com início em 01/02/99 e pelo valor mensal de 80.000\$00, acrescido de IVA (pelo texto do contrato, 480.000\$00 por seis meses).

Cumpram antes do mais salientar que, quer no despacho mencionado, quer no texto do contrato em análise, não são invocadas quaisquer normas legais que permitam à autarquia recorrer a este tipo de contratação sem precedência de procedimentos concursais, de entre os previstos, à data, no DL n.º 55/95, de 29/03.

Face ao valor anualizado do contrato (960.000\$00), deveria ter sido seguido o procedimento de ajuste directo com consulta a pelo menos 2 prestadores de serviços (artigos 31º, n.º 7 e 32º, n.º 1, alínea d), do DL n.º 55/95).

A celebração de contrato administrativo deve ser sempre precedida de concurso, salvo quando exista disposição legal em contrário. Isto na prossecução dos princípios da igualdade de oportunidades e de tratamento dos particulares perante a Administração Pública, da escolha da proposta mais vantajosa e mais conforme com o interesse público, da transparência, da isenção da selecção do co-contraente, do respeito pela livre concorrência, em suma, por uma melhor e mais transparente gestão dos dinheiros públicos. Tudo razões que levam à aplicação da mesma regra aos contratos de direito privado celebrados pela Administração, como é o caso do contrato de avença, o qual, *in casu*, atento o seu valor, deveria ter sido precedido não de concurso mas de ajuste directo com consulta, sujeitando-se assim à concorrência, ainda que de uma forma mais ténue e limitada (cfr. artigo 2º, n.º 5, do CPA).



Tribunal de Contas

O não cumprimento daqueles preceitos legais acarreta o desrespeito por estes princípios que devem imbuir permanentemente o espírito dos responsáveis pela gestão dos dinheiros públicos na satisfação das necessidades colectivas.

Acresce ainda que se detecta no texto do contrato celebrado uma ostensiva contradição nos seus termos que conduz a outro tipo de ilegalidade.

Com efeito, aí se pode ler na cláusula quarta que a prestação do serviço *‘Não está sujeito à disciplina e hierarquia dos serviços’* e que *‘não está sujeito a horário fixo’*, factos que são, efectivamente, de verificação obrigatória nesta modalidade contratual de avença.

Sucedo que o objecto do contrato, constante da cláusula primeira, consiste em *‘Atendimento ao público na Secção de Atendimento e Apoio ao Município, durante o período de expediente, especialmente vocacionado para assegurar as relações públicas com os municípios e o público em geral.’* (sublinhado nosso).

Ora a verdade é que a função a exercer, como aliás a equipa de auditoria pôde constatar, está efectivamente sujeita a um horário fixo – o período de expediente – é prestada nas instalações da CMFF e, igualmente, não se concebe como possa não estar sujeita a subordinação funcional e hierárquica. Estes factos derivam da própria natureza das funções em causa, pelo que estamos perante um outro tipo contratual materialmente diverso do utilizado.

Por outro lado tais funções, ao que tudo indica, correspondem a necessidades permanentes dos serviços, justificando a criação e ocupação de lugares de quadro. Comprovando tal facto, os Serviços de Atendimento ao Município continuam, no presente momento, em funcionamento, portanto desde Fevereiro de 1999, não tendo sido assim criados com uma finalidade meramente transitória.

Por estas razões, e mesmo tendo em conta a fundamentação do ponto quarto do Despacho de 13/01/99 da Vereadora Maria do Rosário Águas atrás mencionado (*‘Tendo em consideração que no quadro de pessoal da Câmara Municipal da Figueira Foz não estão previsto lugares com qualificação adequada para o efeito, e que desde já se constata a necessidade de virem a ser criados’*) não pode deixar de se entender que o contrato de prestação de serviços utilizado consubstancia um vínculo de trabalho precário, expressamente proibido pelo artigo 11º, n.º 1, do DL n.º 195/97, de 31/07, sujeitando-se os funcionários e agentes responsáveis, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito, a incorrer em responsabilidade civil, financeira e disciplinar.

Em conclusão, são responsáveis pelas ilegalidades apontadas referentes a este contrato e decorrentes da violação dos artigos 11º, n.º 1, do DL n.º 195/97, de 31/07, 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83 de 21/07 e 3º, n.º 1, do CPA, a Vereadora Maria do Rosário Águas e o Presidente Substituto, Daniel Martins dos Santos.

Este contrato viu as cláusulas segunda e terceira alteradas em 17/08/99 (vd. cópia do aditamento ao contrato a fls. 4 do anexo 1 do vol. V), no sentido de a ‘prestação de serviços’ passar a ter como prazo um ano, tacitamente renovável, e a remuneração ser elevada para 1.296.000\$00 anuais (108.000\$00 mensais, acrescidos de IVA). Entretanto, a contratada ingressou, ainda nesse ano, no Departamento de Planeamento e Relações Internacionais do Turismo, Cultura e Desporto (denominação de acordo com a informação a fls. 5 do anexo 1 do vol. V).



Tribunal de Contas

Tal não obsta, no entanto, à manutenção das ilegalidades verificadas e agora relatadas, sendo certo que as funções que passou a desempenhar correspondem igualmente a necessidades permanentes dos serviços, procurando actualmente a CMFF resolver a situação da interessada (cfr. documento a fls. 8 do anexo 1 do vol. V), a qual se manteve até 01/04/01 na situação relatada e celebrou só então, a 02/04/01, contrato de trabalho a termo certo.

De acordo com as cópias das OPs os pagamentos contratuais no ano de 1999 atingiram a quantia total de 1.008.672\$00, e foram autorizados por Daniel Martins dos Santos – 96.672\$00 e Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas – 912.000\$00.

3.3.6.1.2. CONTRATO B

Este contrato é em tudo idêntico ao acabado de relatar. Na realidade, foi celebrado contrato de avença para as mesmas funções em 26/01/99, também no seguimento do despacho de 13/01/99 da vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas, subscrito pelo presidente substituto, contrato esse objecto de idênticas alterações, desta feita com data de 02/08/99 (cujas cópias se processam a fls. 12 do anexo 1 do vol. V).

Segundo Informação a fls. 8 do anexo 1 do vol. V, a “prestação de serviços” cessou em 02/04/00, tendo em 03/04/00 celebrado contrato de trabalho a termo certo.

Valem aqui todas as observações que se fizeram já a propósito da situação anterior, tanto no que concerne à falta de consulta a pelo menos dois prestadores de serviços, como no que tem a ver com a desadequação material da forma contratual utilizada e no recurso a um vínculo de trabalho precário para o preenchimento de necessidades permanentes dos serviços, tornando-se assim desnecessária a repetição de todas as considerações já tecidas, sendo somente de mencionar que foram também neste caso violados os artigos 11º, n.º 1, do DL n.º 195/97, de 31/07, 26º, n 1, do DL n.º 341/83 de 21/07 e 3º, n.º 1, do CPA, sendo responsáveis a Vereadora Maria do Rosário Águas e o Presidente Substituto, Daniel Martins dos Santos.

No decorrer do ano de 1999, os pagamentos contratuais ascenderam a 1.020.000\$00, e foram autorizados por Daniel Martins dos Santos – 108.000\$00 e Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas – 912.000\$00

Relativamente a estes dois contratos acabados de analisar, adiantaram somente os responsáveis do grupo B que :

“... a CMFF vem criticada por contratar mediante vínculos temporários, pessoas para prestar serviços de utilidade permanente da autarquia – situações que já se encontram, aliás, corrigidas.”

O facto de as situações em causa se encontrarem corrigidas – o que estava já constatado no Relato – não afasta as ilegalidades verificadas, pelo que se mantêm as conclusões então expressas. Estas situações poderão dar origem a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26/08, para além de outras responsabilidades derivadas da violação do artigo 11º, n.º 1, do DL n.º 195/97, de 31/07, que eventualmente possam vir a ter lugar.



Tribunal de Contas

3.3.6.1.3. CONTRATO C

O prestador de serviços em causa é advogado, cujo contrato de avença remonta a 1991, segundo cópia da Informação processada a fls. 14 do anexo 1 do vol. V, favoravelmente despachada pelo Presidente em 5 de Dezembro desse ano. Salienta-se que tal despacho se estriba na competência enumerada no artigo 53º, n.º 2, alínea c), do DL n.º 100/84, de 29/03 ("*Compete ainda ao presidente da câmara municipal: ... c) - outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços;*"). Ora, sempre tem sido entendido que esta competência para 'outorgar' se refere à celebração do contrato em si, com base em deliberação do executivo camarário para tal dirigida, e não à decisão de contratar, pelo que o despacho ora em apreço se revela ilegal e anulável, por enfermar de vício de incompetência. Não obstante, tal facto não cabe no âmbito da presente acção de fiscalização, por não se incluir na gerência em análise, para além de que, ao menos no plano administrativo – que não no financeiro – já há muito o vício do acto perdeu a sua força invalidante, por decurso do prazo para os eventuais recursos contenciosos.

Em 17/12/91 foi pois celebrado o contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença (cópia a fls. 15 e 16 do anexo 1 do vol. V), pelo prazo de um ano, pelo valor de 200.000\$00 mensais e com o objectivo de prestação de informações e pareceres de âmbito jurídico e de exercício do mandato judicial em processos onde o município seja parte. Na sua cláusula segunda, parágrafo primeiro, previu-se o pagamento de "*...dois subsídios mensais, a pagar nos meses de Junho e Novembro, de valor correspondente a um mês de honorários.*"

Em 10/03/94, após despacho do Presidente da Câmara de 23/01/94 (vd. cópia a fls. 17 do anexo 1 do vol. V), foi celebrado novo contrato, desta feita pelo valor de 300.000\$00 mensais, actualizáveis e pelo prazo de um ano, tácita e sucessivamente renovável por períodos de igual duração. Foi de novo incluído um parágrafo prevendo o pagamento de dois subsídios mensais extraordinários, a pagar em Junho e Novembro.

Ainda em 11/12/97, por proposta despachada favoravelmente (cópia a fls. 20 do anexo 1 do vol. V), foi actualizado mais uma vez o valor da remuneração para 400.000\$00 mensais.

O preceito contratual atrás citado, prevendo o pagamento dos dois subsídios mensais em Junho e Novembro é ilegal, pelos motivos que se passam a expor:

A Administração Pública pode recorrer a alguns mecanismos próprios do direito privado para prosseguir os seus objectivos de satisfação de necessidades colectivas, tal como o artigo 2º, n.º 5, do CPA admite.

O contrato de avença sendo, como já foi dito atrás, um instrumento de direito privado, tem no entanto as suas características essenciais ou condições de celebração traçadas no artigo 7º do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro. E o n.º 4 deste preceito prescreve que os serviços prestados sejam objecto de "*remuneração certa mensal*". Isto é, foi preocupação do legislador regular os termos em que a Administração se pode socorrer deste instrumento, acolhendo-o e integrando-o assim de alguma forma no âmbito do Direito Administrativo. Ora neste ramo do direito positivo vigora, como é sabido, o princípio da legalidade, segundo o qual à Administração só é lícito fazer aquilo que a lei expressamente preveja.

Ao consagrar a forma de remuneração dos serviços prestados como o fez e atrás se citou, o legislador excluiu nitidamente qualquer outra fórmula remuneratória, nomeadamente o pagamento de subsídios de férias e de natal – a que se reconduzem os pagamentos



Tribunal de Contas

extraordinários constantes do contrato em análise – visto que, pela natureza do vínculo contratual, não têm qualquer razão de existir, pois não se verifica aqui a prestação de trabalho subordinado, em regime de exclusividade, mas antes o resultado de um trabalho exercido por forma liberal, em que a entidade pagadora não detém qualquer dever social para com o prestador de serviços que legitime os ditos subsídios, à semelhança do que sucederia se estivéssemos perante trabalho subordinado.

Assim, por estas razões e por inexistência de base legal, o pagamento de tais subsídios é ilegal e eventualmente indevido, violando o artigo 7º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17/10, o artigo 3º do CPA e o artigo 26º, do DL n.º 341/83, de 21/07.

Através de Informação datada de 16/03/99, subscrita pela Vereadora Maria do Rosário Águas (vd. cópia a fls. 21 do anexo 1 do vol. V), o Presidente da Câmara da Figueira da Foz foi alertado para esta situação, só vindo no entanto a tomar providências em 29.11.99, por via de uma comunicação dirigida ao prestador de serviços na qual denuncia o contrato com a antecedência prevista de 60 dias (segundo informação dos serviços este Advogado passou a colaborar com a CMFF fazendo-se pagar “processo a processo”).

Em consequência, de acordo com a Informação prestada pelos serviços da CMFF processada a fls. 21 do anexo 1 do vol. V, bem como de acordo com as cópias das Ordens de Pagamento de fls. 23 a 36 do anexo 1 do vol. V, nesse ano de 1999 foram pagas ao contratado as quantias correspondentes a 14 meses de honorários ($400.000\$00 + IVA = 468.000\$00 * 14 = 6.552.000\$00$), quando deveriam ter sido pagos apenas 12 meses, isto é, foi paga a mais e indevidamente a quantia de $800.000\$00$, acrescida de IVA ($936.000\00).

É responsável por esta situação, na gerência em análise, quem autorizou os pagamentos, no caso, a Vereadora Maria do Rosário Águas.

Referiram em síntese os responsáveis do grupo B o que segue :

A CMFF sabia estar obrigada a compensar aquele Advogado de maneira significativa pelos encargos e trabalhos que prestava para além do previsto contratualmente. Em vez do complexo e burocrático processo de pagamento de trabalho extra-contrato, optou-se pois por compensá-lo de uma forma burocraticamente mais simples: *“deu-se ao interessado, por duas vezes, um doze avos da remuneração anual do contrato”*. *“O que assim se fez foi exactamente o que se fizera na gestão do executivo anterior ...”*

As explicações avançadas em nada contrariam a matéria constante do Relato, pelo que são de manter as respectivas conclusões. Refira-se somente, perante tais explicações, que a medida adequada a compensar o dito Advogado deveria então ter passado pela revisão do próprio contrato e não pela manutenção de uma situação que os próprios responsáveis tinham consciência de ser ilegal – como resulta da mencionada informação da autoria da vereadora Maria do Rosário Águas ao Presidente.

A situação vertente é passível de eventual efectivação de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos dos artigos 65º, n.º 1, alínea b), e 59º, nºs 1 e 2, respectivamente, da Lei n.º 98/97, de 26/08.



Tribunal de Contas

3.3.6.1.4. CONTRATO D

Em 06/04/99 foi celebrado pelo Município da Figueira da Foz este contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, de que se junta cópia a fls. 37 do anexo 1 do vol. V, com o objetivo de acompanhamento técnico do projecto do Aeródromo da Figueira da Foz.

O problema que aqui se levanta, face ao valor anualizado do contrato, que é de 4.200.000\$00, tem a ver com saber se teria ou não de se recorrer ao procedimento negocia l previsto no DL n.º 55/95, de 29/03 (concurso limitado).

Através de Informação do Departamento Jurídico e Assessoria Técnica datada de 08/03/99 (cópia a fls. 39 a 41 do anexo 1 do vol. V), foi referido que “... *tem sido entendimento de algumas instituições, nomeadamente a IGAT e a Direcção Geral da Contabilidade Pública, que os Presidentes das Câmaras Municipais têm competência para autorizar despesas sem concurso, ou com dispensa do contrato escrito até ao limite de 5.000.000\$00, nos termos do artigo 8º n.º 1 alínea a) do supra citado diploma legal.*” (DL n.º 55/95, de 29 de Março).

Com base nesta Informação e em pareceres das entidades aí referidas o Presidente da Câmara despachou favoravelmente a celebração do contrato, com dispensa de concurso.

O Parecer n.º 199/95 da Direcção Geral da Contabilidade Pública, de que se processa cópia a fls. 43 a 44 do anexo 1 do vol. V, vai no sentido de, em síntese, considerar que o artigo 105º, n.º 1, do DL n.º 55/95, fixa por via remissiva a competência dos presidentes das câmaras para autorizar a realização de despesas no montante máximo de 10.000 contos, estabelecendo uma equiparação desses presidentes aos directores gerais ou equiparados e aos órgãos máximos dos serviços com autonomia administrativa, concluindo ser aplicável ao caso o artigo 8º, n.º 1, alínea a), que lhes permite exercer tal competência até 5.000 contos sem concurso ou com dispensa de celebração de contrato escrito.

O Parecer n.º 236/95 da IGAT (cópia a fls. 45 a 48 do anexo 1 do vol. V), apreciando o anterior e concluindo da mesma forma, estriba-se no entanto no recurso ao mecanismo de integração das lacunas da lei previsto no Código Civil para aplicar ao artigo 8º do dito DL n.º 55/95 a mesma remissão que do artigo 105º, n.º 1, é feita para o artigo 7º, n.º 2, alínea a), no que concerne às autarquias locais.

Mas, mesmo seguindo a doutrina emanada nesses pareceres, a mesma não dispensa o cumprimento das formalidades legalmente previstas quer quanto ao contrato escrito, quer quanto aos procedimentos negociais.

Assim, face ao valor do contrato em análise, deveria ter sido adoptado o concurso limitado como procedimento negocial prévio à contratação, o que não aconteceu, não tendo sido por isso respeitados os princípios da igualdade de oportunidades e de tratamento dos particulares perante a Administração Pública, da escolha da proposta mais vantajosa e mais conforme com o interesse público, da transparência, da isenção na selecção do co-contratante e do respeito pela livre concorrência, pelo que foram violados os artigos 32º, n.º 1, alínea c), do DL n.º 55/95, de 29/03, 3º do CPA e 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07.

Deste contrato resultaram, assim, pagamentos ilegais na gerência em análise, no montante global de 3.617.260\$00, pelos quais são responsáveis o Vereador Daniel Martins dos Santos (410.500\$00) e a Vereadora Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas (3.206.760\$00).



Tribunal de Contas

Sobre este contrato referiram os responsáveis do grupo B que:

“... se tratava ... da colaboração consultiva de um profissional liberal especializado na criação e exploração de aeródromos municipais, único em Portugal e cujas qualidades pessoais eram determinantes do serviço que se contratava – aconselhar tecnicamente a elaboração dos respectivos projectos e as dúvidas que nele se suscitassem – enquadrando-se assim tipicamente nos casos de dispensa do procedimento prévio.”

As qualidades pessoais do contratado não são nem podem ser motivo determinante. Pensa-se, no entanto, que os alegantes se tenham querido referir antes às qualidades profissionais e só por lapso não o tenham dito, mas não provam que o prestador de serviços fosse o único habilitado para o efeito, conforme exigido pelo art.º 36º, n.º 1, al. d) do DL n.º 55/95, de 29/03.

Assim, mantêm-se as conclusões atrás expostas que são eventualmente susceptíveis de efectivação de eventual responsabilidade financeira sancionatória, por via do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.6.2. FORNECIMENTOS

3.3.6.2.1. Contrato celebrado com a Greendays para limpeza das praias

A CMFF adjudicou, em 10/05/96, mediante concurso público internacional realizado nos termos do DL n.º 55/95, de 29/03, à empresa GREENDAYS – Valorização dos Lixos e Protecção Ambiente, Lda, uma aquisição de serviços para limpeza das praias de Buarcos, Figueira da Foz, Cabedelo e ainda o pequeno areal junto ao parque de estacionamento da Avenida de Espanha na Figueira da Foz, pelo montante de 47.890.000\$00, acrescido de IVA à taxa de 17% (8.141.300\$00), o que perfaz o montante total de 56.031.300\$00.

Apresenta-se seguidamente a descrição sumária do procedimento adoptado pela CMFF para o fornecimento daquele serviço:

- **Aprovação do programa de concurso e caderno de encargos:** reunião do executivo de 15/02/96;
- **Publicação:** JOCE, de 29/02/96;
DR III Série, n.º 56 de 06/03/96 e rectificado em 18/03/96 – DR III Série n.º 66
- **Acto público do concurso:** 18/04/96;
- **Relatório da comissão de análise:** 22/04/96;
- **Adjudicação:** Deliberação do executivo municipal de 10/05/96;
- **Comunicação ao concorrente preferido:** 14/05/96;
- **Caução:** seguro da Aliança UAP S.A. com data de 17/05/96;
- **Celebração do contrato:** 04/06/96;
- **Auto de consignação:** 05/06/96;
- **Duração do contrato:** a execução dos trabalhos compreendeu os anos de 1996, 1997 e 1998.



Tribunal de Contas

Os procedimentos adoptados para a aquisição em análise respeitaram as disposições legais a que estava sujeita, sendo apenas de relevar que:

- a) Atento o valor do contrato e nos termos do art.º 30º do DL n.º 50/96, de 16/05, o mesmo deveria ter sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Tal não foi a conduta do serviço tendo invocado que:

“ (...) de acordo com a f) do art.º 14º, da lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, os contratos celebrados com empresas de limpeza estavam isentos de fiscalização prévia; não obstante, a Lei n.º 7/94, de 7 de Abril não veio alterar aquele preceito legal.

Posteriormente a Lei n.º 13/96, de 20 de Abril, no seu art.º 1º revoga a já referida lei n.º 7/94, voltando a vigorar a anterior Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro.

À data da celebração do contrato, 4 de Junho de 1996, a Lei n.º 86/89, encontrava-se em vigor, sendo só revogada em 26 de Agosto de 1997, conforme a I), do art.º 115, da Lei n.º 98/97.”

Quanto a esta questão há a referir que a alínea f) do artigo 14º da lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, em vigor à data da celebração deste contrato, isentava da fiscalização prévia do Tribunal de Contas *“os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás, electricidade ou celebrados com empresa de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica”*.

Em anotação a tal preceito escreveram José Tavares e Lídio de Magalhães em “Tribunal de Contas Legislação anotada; índice remissivo” Almedina, 1990, página 82, nota (5): *“trata-se de contratos que estavam sujeitos a visto e que agora não estão submetidos a fiscalização prévia, seja porque se trata de contratos tipificados, seja porque o reduzido volume dos respectivos encargos não justifica o controlo, para além de se tratar, normalmente de serviços estritamente indispensáveis”*.

A interpretação daquela norma feita pelos citados autores não deixa dúvidas quanto ao seu âmbito e alcance onde não cabe, como claramente se constata, o contrato em questão.

Desde logo e do ponto de vista literal, porque a empresa adjudicatária “Greendays – Valorização dos Lixos e Protecção Ambiente, Lda., não é uma empresa de limpeza do tipo das que estão previstas na invocada alínea f) do artigo 14º que, evidentemente, se refere a empresas de limpeza de instalações que prestam serviços pré-definidos e com carácter rotineiro.

Depois, porque o contrato em questão não é tipificado, é complexo e de valor elevado.

Assim, face ao exposto, o contrato em causa deveria ter sido submetido a fiscalização prévia, o que não se verificou. Sendo este um requisito de eficácia do contrato, os pagamentos daí resultantes enfermam de ilegalidade. Contudo os mesmos, com a excepção do que a seguir se identifica, ocorreram em gêrências distintas da apreciada.

- b) A cláusula 5ª do contrato refere que os encargos são plurianuais, repartidos da seguinte forma:

1996 – 15.963.333\$00 +IVA = 18.677.100\$00;

1997 – Idem; e

1998 – 15.963.334\$00 +IVA = 18.677.101\$00



Tribunal de Contas

Foi dado cumprimento ao acordado com excepção da última factura, n.º 8476, de 15/10/98, no valor de 2.241.252\$00, que transitou para o ano de 1999, como encargo assumido e não pago, tendo sido, posteriormente, paga a coberto da OP n.º 955/99, em 11/03, considerando-se o mesmo ilegal, por se enquadrar na situação descrita anteriormente.

O correspondente pagamento foi autorizado por Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas.

Os responsáveis do grupo B relativamente a esta matéria alegaram, que:

“(…)

Sobre isto convém referir, em primeiro lugar, que a responsabilidade pela falta de submissão desse contrato a visto prévio, a existir, recairia sempre sobre o Executivo camarário anterior aos Respondentes, dado que foi no seu mandato que se deliberou adjudicar o contrato aqui em questão, e se autorizaram as despesas dele decorrentes.

Não podiam, pois, os Respondentes – nem seria legítimo que se lhe exigisse a detecção da eventual ilegalidade cometida pelo anterior Executivo – deixar de proceder como procedeu e autorizar o pagamento das despesas.”

Sendo certo que a presente contratação teve a sua génese em gerência distinta da ora apreciada – e que em lugar nenhum do Relato se sugeriu qualquer responsabilidade nesta matéria por parte do executivo de 1999 – a verdade é que neste ano de 1999 ocorreram pagamentos ilegais por conta do contrato em análise, o qual não respeitou as disposições aplicáveis no que concerne à submissão a fiscalização prévia.

Assim, não se altera a factualidade descrita no Relato, sendo esta situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b), n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.6.2.2. Contrato celebrado com a McCann – Erickson Portugal, Lda relativo à aquisição de serviços para campanha promocional na T.V.

A partir do Mod. 18/TC – “Relação dos contratos de empreitada, concessão e outros”, seleccionou-se para conferência o contrato relativo à aquisição de serviços para campanha promocional na TV que, de acordo com a informação nele constante, foi celebrado em 10/07/98, com a empresa McCann-Erickson, Portugal, Publicidade Lda. no valor de 36.528.049\$00.

Uma vez que se tornava difícil fazer a correspondência da informação entre os diferentes documentos (Mod. 18/TC, conta correntes de entidade, contratos e ordens de pagamento), tornou-se necessário compilar exaustivamente os pagamentos efectuados na gerência e articulá-los com os contratos em vigor, tendo-se concluído que:

- a) Em 10/07/98 foi celebrado um contrato, que é identificado com o n.º 20/98, no valor de 31.220.555\$00 (+IVA), tendo por objecto a passagem de “spots” publicitários na RTP1, SIC e TVI, o qual não terá originado qualquer pagamento na gerência. Contudo no Mod. 18/TC, este contrato apresenta como pagamentos na gerência o valor de 1.170.000\$00, tendo os serviços esclarecido que tal ocorreu por lapso, reportando-se a uma outra prestação de serviço, sem nunca identificar qual.



Tribunal de Contas

- b) Em 29/07/99 foi celebrado um outro contrato, que se identifica com o n.º 14/99, no valor de 33.962.849\$00 (+IVA), tendo por objecto a passagem de “spots” publicitários na RTP1, SIC e TVI, o qual, igualmente, não originou qualquer pagamento na gerência.

Este não se encontra relacionado no Mod. 18/TC em virtude de os serviços de contabilidade desconhcerem a sua existência, sendo também seu entender que no referido modelo só devem ser relacionados os contratos que originam pagamentos na gerência.

- c) Em 12/05/98 foi adjudicado a esta empresa o fornecimento de serviços para campanha de Marketing e promoção, e precedido de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, pelo valor mensal de 500.000\$00 (+IVA), tendo originado pagamentos que na gerência ascenderam a 4.095.000\$00, todos autorizados pela vereadora Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas.

O cabimento no ano da autorização da despesa (1998) foi efectuado na classificação: 09.03/04.05, ocorrendo que os pagamentos efectuados em 1999 por conta deste contrato não oneraram essa classificação económica, tendo os mesmos sido imputados às que a seguir se identificam:

Classificação	Factura			Relativo a:
	N.º	Data	Valor	
09.04/04.05	103.967/98	31/10	585.000\$00	Serviços para campanha de Marketing (Outubro)
	100195	31/01	585.000\$00	Serviços para campanha de Marketing (Janeiro)
	100196	31/01	585.000\$00	Serviços para campanha de Marketing (Novembro)
	100197	31/01	585.000\$00	Serviços para campanha de Marketing (Dezembro)
	101455	30/04	585.000\$00	Serviços para campanha de Marketing (Abril)
09.04/07.03.02.01	103510	31/08	585.000\$00	Serviços para campanha de Marketing (Junho)
09.04/13.03	103014	31/07	585.000\$00	Serviços para campanha de Marketing (Junho)

O serviço apresentou a seguinte justificação:

“(…)

O facto das ordens de pagamento terem as classificações orgânicas 0904 e a informação orçamental referente ao processo em questão referir a classificação 0903 deve-se a que as classificações orgânicas eram de 1998 (ano da informação) e 1999 (ano das ordens de pagamento) respectivamente 0903 e 0904.

Quanto às ordens de pagamento 7264 e 8121 terem respectivamente as classificações de 0904/1303 e 0904/07030201, possivelmente deve-se ao facto de emissão daquelas ordens de pagamento ter sido feita por funcionários diferentes daquele a quem o processo estava a cargo e que porventura, por desconhecimento da sua existência, atribuíram uma classificação diferente”.

A explicação constante do primeiro parágrafo é de aceitar, porém, no tocante á segunda, recomenda-se maior rigor na classificação das despesas, e que os critérios não variem de acordo com o funcionário que executa a tarefa.

No que concerne às mensalidades pagas a esta entidade por conta da presente contratação, ocorreu que no mês de Junho houve uma duplicação de facturação, e por consequência de pagamento, situação para a qual a empresa depois de alertada emitiu uma nota de crédito (n.º 9901200742 de 31/12/99).



Tribunal de Contas

Até à presente data a situação encontra-se por resolver, invocando a CMFF como justificação que “*aguarda regularização quando for efectuado qualquer pagamento, cujo valor assim o permita*”. Não se pode ignorar a data em que os factos ocorreram e a solução adoptada não demonstra ser a mais adequada, porquanto a CMFF poderia ter pedido o reembolso, sendo este mais célere.

Face ao exposto e uma vez que houve duplicação de pagamentos considera-se que o último deles é eventualmente indevido (OP N.º 8121, no montante de 585.000\$00) tendo o pagamento sido autorizado por Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas, situação que se reflecte no ajustamento.

Acresce notar que este fornecimento de serviços (12/05/98) não foi objecto de contrato escrito, procedimento este fundamentado na deliberação de 09/01/98 do órgão executivo que submeteu a aprovação da Assembleia Municipal “*(...) seja dispensada a celebração de contrato escrito em todos os fornecimentos, empreitadas, prestação de serviços e aquisição de bens, cujo valor não exceda 20.000 (vinte mil) contos, para vigorar no quadriénio 98/2001 (...)*”, proposta esta que foi aprovada pelo órgão deliberativo em 20/01/98.

Esta deliberação, tal como foi formulada, é ilegal, como ilegal foi a não redução a escrito do contrato em apreço, senão vejamos:

O artigo 105º, n.º 2, do DL n.º 55/95, de 29/03, manda aplicar expressamente às autarquias locais, em matéria de forma dos contratos, o que prescreve o artigo 12º desse diploma.

O contrato em apreço, dado a sua natureza e o seu valor anualizado (500.000\$00 * 12 = 6.000.000\$00) não cabe em nenhuma das situações de inexigibilidade de contrato escrito previstas no n.º 1 desse artigo 12º.

O n.º 2 deste preceito vem ainda elencar as situações em que é possível obter a dispensa de celebração do contrato por escrito, entenda-se, fora das situações em que ele não é exigível por via do n.º 1. E, quanto a essas situações, o artigo 105º, nos seus n.ºs 2 e 3, vem ainda sujeitar a matéria, no que concerne às autarquias locais, a mais duas regras, como sejam, a necessidade de obtenção da dispensa expressa do órgão deliberativo, sob proposta do executivo, e a possibilidade de aquele conceder uma autorização genérica para o executivo, até ao montante de 20.000 contos, para tal efeito, evitando assim, nas situações elencadas no n.º 2 do artigo 12º, que a câmara tenha de sujeitar cada assunto a reunião da assembleia municipal o que é por natureza moroso e pouco prático.

Em resumo, a autorização genérica para dispensa de celebração de contrato escrito a que se reporta o artigo 105º, n.º 3, do DL n.º 55/95, tem de entender-se exclusivamente como aplicável aquelas situações que caibam no âmbito das previsões das alíneas a) e b), do n.º 2, do artigo 12º, dispensando em tais casos o executivo camarário de ter de submeter o assunto ao órgão deliberativo.

Assim, deve ter-se por ilegal a deliberação da Assembleia Municipal da FF, sob proposta da CMFF, no sentido de ser “*dispensada a celebração de contrato escrito em todos os fornecimentos, empreitadas, prestação de serviços e aquisição de bens, cujo valor não exceda 20.000 (vinte mil) contos*” (sublinhado nosso), visto que tal dispensa só poderá



Tribunal de Contas

operar, embora de forma genérica, relativamente às situações que se enquadrem nas mencionadas alíneas a) e b), do n.º 2, do artigo 12º, do DL n.º 55/95.

Concluindo, a não redução a escrito – em violação da lei – do contrato vertente, conduz à ilegalidade dos pagamentos efectuados e à violação do artigo 26º, do DL n.º 341/83, de 21/07, bem como do artigo 3º, n.º 1, do CPA, sendo que esses pagamentos ascenderam na gerência em análise a 4.095.000\$00, e foram autorizados pela Vereadora Maria do Rosário Águas, conforme se pode verificar pela cópia das OPs processadas a fls. 72 a 203 do anexo 3 do vol. V.

Os alegantes do grupo B sobre a situação em análise referem que:

“(…)

Discorda-se completamente da interpretação cumulativa feita a este propósito no Relatório – é que a alínea a) do art.º 12º do Decreto –Lei n.º 55/95 descreve várias situações em que, em função do valor do contrato, não é exigível a sua redução a escrito, como acontece, nomeadamente, nas aquisições de serviços de valor ou igual ou inferior a 2.500 contos, não sendo necessário, nesses casos, obter uma dispensa do órgão deliberativo da autarquia, qualquer a inexigibilidade da redução a escrito do contrato funciona aí automaticamente, “ex vi legis”. Sendo assim, o que resulta do n.º 3 do art.º 105º do Decreto – Lei n.º 55/95 é que, mediante deliberação das Assembleias Municipais nesse sentido, os contratos de prestação de serviços até um certo valor – 20.000 contos – podem ser dispensados de redução a escrito, sem necessidade de outros requisitos.

Sucedo que, no caso do Município da Figueira da Foz, a Assembleia Municipal deliberou, em 12/05/98, dispensar a redução a escrito em todos os fornecimentos, empreitadas e prestação de serviços cujo valor não excedesse 20.000 contos, pelo que o referido não padece da ilegalidade assacada no Relatório de Auditoria.”

Pela análise das alegações acabadas de transcrever percebe-se que os responsáveis não intuíram totalmente a explicação detalhada que sobre o problema se fez no Relato, sendo possível descortinar ainda no seu texto que se estão a reportar à alínea a), do n.º 1 (embora não o digam), do artigo 12º, do DL n.º 55/95, de 29/03, quando no Relato se expressa o entendimento de que a alínea a) que terá de ser observada, não obstante a autorização da AM, é a do número 2 desse artigo (bem como a alínea b)), só no âmbito desses casos podendo operar aquela autorização.

Assim, em face das explicações claras já constantes do Relato, que os responsáveis não logram contrariar, mantêm-se as conclusões expressas, em virtude das quais poderá haver lugar a eventual efectivação de responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b), n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Relativamente ao pagamento em duplicado da mensalidade do mês de Junho, nada referem pelo que se mantém o expresso no Relato, sendo esta situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º e n.º 1 do art.º 59º da Lei n.º 98/97.



Tribunal de Contas

3.3.6.3. OUTRAS AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS

Dos documentos analisados, relativamente à classificação orçamental 01.03/04.09.13 – “Aquisição de serviços – outros”, concluiu-se que:

- a) A generalidade das despesas incluídas nas ordens de pagamento que recaíram na amostra não são suportadas por requisições externas o que viola o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 12º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, por não terem sido objecto de requisição e cabimentação prévia, sendo que nestes casos não se conhece o responsável pela autorização da despesa, visto que a informação de “processe-se” é aposta na factura, por conseguinte posterior à aquisição, configurando uma mera autorização para emissão da ordem de pagamento. Por tal motivo é igualmente violado o art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.

Estão nestas circunstâncias as Ordens de pagamento n.ºs 271, 680, 826, 850, 946, 1230, 1818, 1952, 3019, 3241, 3312, 4061, 4689, 5001, 5133, 5941, 5983, 5987, 5991, 6305, 6428, 7335, 7479, 7541, 7768, 8125, 9076 e 9244 que ascenderam ao montante total de 2.455.458\$00 assinadas por Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas e a n.º 5479 no valor de 100.000\$00 assinada por Daniel Martins dos Santos, cujas cópias se processam a fls. 17 a 207 do anexo 4 do vol. V.

- b) As Ordens de pagamento n.º 8457 e 8458, no valor de 20.000\$00 cada, dizem respeito a despesas de elaboração do contrato de “*ref. Aquisição equipamento informático desp.*” 16/12/99 e não são suportadas por qualquer factura e/ou recibo. As O.P. não se encontram assinadas, violando-se assim o disposto na al. n) do n.º1 do art.º 12º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, o art.º 26º, n.º 1, do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA. Tal configura situação de despesa sem suporte documental justificativo, pelo que o correspondente valor será considerado como tal no ajustamento.
- c) A ordem de pagamento n.º 4247 no montante 882.000\$00 (fls. 63 a 75 do anexo 4 do vol. V) emitida a favor de OMNI – Aviação e Tecnologia, referente ao fretamento de helicóptero para deslocação de comitiva ministerial, é suportada com a seguinte documentação:

Factura		Requisição		Despacho de adjudicação
N.º	Valor	N.º	Valor	
430	514.500\$00	58	510.300\$00	393.750\$00
431	367.500\$00			
Total	882.000\$00		510.300\$00	393.750\$00

Acresce uma informação proveniente do Gabinete da Presidência (vd. fls. 70 do anexo 4 do vol. V), com o seguinte teor:

“Na sequência da auscultação de preços por forma a disponibilizar um meio aéreo para a visita do Sr. Ministro do Planeamento, e encontrando o meio aéreo necessário na OMNI – Aviação e Tecnologia, Lda – Heli Bell 206B, Jetranger, para 1 piloto e 4 passageiros solicita-se a necessária autorização para adjudicar o serviço. O Heli é um aparelho potente rápido e seguro, como se impõe para este tipo de deslocação. Valor 250.000\$00 + IVA para a deslocação e 125.000\$00 + IVA hora de voo na Figueira,



Tribunal de Contas

patim a patim. Esta informação em 26/02/99 mereceu despacho do vereador Pereira da Costa “*concordo adjudique-se*” (sublinhado nosso).

Das facturas constam as seguintes notas explicativas:

n.º 430 - “não foi possível estimar previamente o n.º de horas de voo pelo que não foi emitida requisição pelo que a diferença entre a requisição e o valor não foi possível acertar”

n.º 431 - “não foi possível estimar previamente o n.º de horas de voo pelo que não foi emitida requisição”

Note-se que a requisição no montante constante do quadro acima indicado foi emitida previamente aos despachos de adjudicação e de autorização para consulta ao mercado.

Ora, o cabimento das despesas em análise operou-se de forma faseada, sendo que o último, no valor de 367.500\$00, ocorreu em data posterior à da prestação do serviço, pelo que não foi respeitada a sequência estabelecida nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 12º Dec.Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.

A ordem de pagamento foi assinada pela vereadora Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas.

Sobre as eventuais irregularidades, os responsáveis identificados como grupo B pronunciaram-se nos seguintes termos:

“ (...)

A larguíssima maioria das despesas aqui referidas – como seja, o pagamento de serviços extraordinários urgentes da PSP, de cafés de águas do Centro de Convívio, de refeições, de quartos de hotel, de jornais que se vão buscar ao quiosque da esquina – não consentem no cumprimento das formalidades legais apertadas e minuciosas daquele Decreto – Regulamentar, sob pena de paralisação da Administração autárquica.

Relevante e exigível é, sim, para despesas dessas estejam todas documentadas, com o comprovativo da respectiva factura e autorização do seu pagamento por um responsável camarário.

(...)”

Os responsáveis invocam a urgência e a natureza de algumas das despesas, as quais dizem não se compadecer com o cumprimento das disposições legais vigentes. Tal argumentação não pode colher. Porque quanto a uma parte delas, tratam-se de despesas perfeitamente previsíveis e passíveis de, nomeadamente quanto ao seu pagamento, serem sujeitas aos procedimentos e autorizações previstas. Não se esqueça que o órgão executivo reúne semanalmente, não se vislumbrando muitas situações em que um pagamento não possa aguardar pela reunião de câmara seguinte. Relativamente a outra parte delas, desde que se tratem de “pequenas despesas urgentes e inadiáveis”, poderão sempre ser processadas por recurso aos fundos permanentes que a lei contempla.

No que concerne às irregularidades descritas nas alíneas b) e c) os alegantes nada referem.

Face ao exposto, é de manter o exposto no Relato de Auditoria, sendo que, a violação das normas anteriormente citadas é passível de 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.



Tribunal de Contas

3.3.7. OUTRAS DESPESAS CORRENTES – OUTRAS

De acordo com o Programa de Auditoria, foi seleccionada para conferência, utilizando a técnica de amostragem sistemática, a classificação orçamental 09.04/07.03-02.02 “Outras despesas correntes – Outras” que apresenta no ano em análise uma execução orçamental de 383.976.475\$00, valor que representa 11 % do total das despesas correntes e 6 % do total das despesas pagas.

Atendendo à nota explicativa do classificador, devem onerar esta rubrica as despesas correntes que, por não serem enquadráveis nas rubricas tipificadas, ocupam ainda uma posição residual, conteúdo este que deve ser conjugado com o princípio da especificação orçamental, consagrado no artigo 10º do DL n.º 341/83, de 21/07. Assim as despesas que a CMFF imputou a esta classificação, a fim de dar cumprimento aos preceitos legais anteriormente mencionados, deveriam ser objecto de uma outra especificação.

Após a conferência desta rubrica orçamental, verificou-se que, genericamente, as ordens de pagamento não se encontravam devidamente documentadas com requisições e recibos, existindo ainda outras irregularidades que seguidamente se descrevem:

- a) A generalidade das despesas incluídas nas ordens de pagamento que recaíram na amostra não são suportadas por requisições externas o que viola o disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do art.º 12º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, n.º 1 do art.º 26º do DI n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA, por não terem sido objecto de requisição e cabimentação prévia, sendo que nestes casos não se conhece o responsável pela autorização da despesa, visto que a informação de “processe-se” é aposta na factura, por conseguinte posterior à aquisição, configurando uma mera autorização para emissão da ordem de pagamento.

Estão nestas circunstâncias as Ordens de pagamento n.ºs 750, 907, 1067, 1093, 1735, 2014, 2438, 3089, 3114, 3618, 4206, 4458, 4525, 4536, 5125, 5822, 5981, 6336, 7168, 7808, 7941, 7968, 8012, 8146, 8175, 8247, 8281, 8365, 8493, 8540 e 8747 que ascenderam ao montante de 42.824.746\$00 (vd. fls. 41 a 291 do anexo 5 do vol. V).

- b) Não obstante o expresso no 2º parágrafo deste ponto, atendendo à natureza das despesas pagas através das Ordens de Pagamento que seguidamente se identificam, encontram-se incorrectamente classificadas.

Ordem de pagamento			Classificação económica proposta
N.º	Valor	Referente a:	
1945	80.000\$00	Festas de Nª Sª da Conceição padroeira de Lares	05.03.02.01
2848	15.531\$00	Consumo de energia mês de Outubro de 1998	04.09
3618	20.000.000\$00	Patrocínio do IV Mundialito de Futebol de Praia	05.03.01
7571	75.103\$00	Consumo de energia mês de Agosto de 1999	04.09
7830	21.322\$00	Aquisição de 45 toalhas turcas	03.04
7941	80.000\$00	Festas de S. Pedro nas Alhadas	05.03.02.01
7949	80.000\$00	Festas do Senhor em Quiaios	05.03.02.01
7968	48.400\$00	Jantares	04.09
8012	80.000\$00	Participação da orquestra “Melodias de Sempre” nas festas de Paião	05.03.02.01



Tribunal de Contas

- c) As ordens de pagamento 961, 1536, 3497, 4301, 4458, 4642, 5125, 5199, 6111, 6707, 6905, 7307, 7532, 7698, 7808, 7912, 7926, 7945, 7949, 7959, 7963, 7992, 8036, 8062, 8131, 8146 e 8175 não se encontram devidamente documentadas uma vez que têm em falta o recibo, em desrespeito pelo disposto na al. n) do art.º 12º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.
- d) Dispõe o artigo 12º, n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29/03, que os contratos de aquisições de serviços de valor igual ou superior a 2.500 contos devem revestir a forma escrita. Este não foi, porém, o entendimento do serviço pelos fundamentos invocados no ponto II 3.3.6.2.1 do presente Relatório, posição que aqui se dá por integralmente reproduzida. Com a entrada em vigor, em 08/08/99 do DL n.º 197/99, de 08/06, nos termos da al. a), do n.º 1, do art.º 59º, a celebração de contrato escrito não é exigida quando se trata de despesa de valor igual ou inferior a 10.000 Contos.

As ordens de pagamento que recaíram na amostra e que estão em violação da normas legais mencionadas são as que seguidamente se identificam:

Ordem de Pagamento			Valor Global da adjudicação sem IVA
N.º	Valor	Referente a:	
2376	3.557.500\$00	Restaurante Piscina Santa Catarina	3.557.500\$00
2675	2.925.000\$00	La Féria – Produções Artísticas Recreativas e culturais	2.500.000\$00
4432	1.930.500\$00	Elaboração do plano de actividades para as comemorações da passagem do milénio (2º pagamento mensal)	19.800.000\$00
4642	1.930.500\$00	Elaboração do plano de actividades para as comemorações da passagem do milénio (2º pagamento mensal)	
4699	2.925.000\$00	Concerto do Paulo Gonzo	2.500.000\$00
4429	12.585.000\$00		19.900.000\$00
5648	10.998.000\$00	Animação de Verão no picadeiro	
8699	1.614.600\$00		
8702	9.687.600\$00	Aluguer e montagem de tenda	13.800.000\$00
8703	4.843.800\$00		
TOTAL	52.997.500\$00		

- e) De acordo com o exposto no ponto II 1.2 do presente Relatório o pagamento das despesas efectuadas através das OPs n.ºs 1735, 3618, 6346 e 8702 no valor de 48.377.000\$00, foram autorizadas pelos Vereadores Maria do Rosário Águas, 40.187.000\$00 e Daniel Martins dos Santos, 8.190.000\$00.

Dado que cada uma das OPs referenciadas é de valor superior a 7.500 contos e a respectiva autorização de despesa não foi deliberada pela Câmara, as autorizações dos pagamentos enfermam do vício de incompetência .

Sobre as eventuais irregularidades, os responsáveis identificados como grupo B pronunciaram-se nos seguintes termos:

“ (...)

A larguíssima maioria das despesas aqui referidas – como seja, o pagamento de serviços extraordinários urgentes da PSP, de cafés, de águas do Centro de Convívio, de refeições, de quartos de hotel, de jornais que se vão buscar ao quiosque da esquina – não consentem no



Tribunal de Contas

cumprimento das formalidades legais apertadas e minuciosas daquele Decreto – Regulamentar, sob pena de paralisação da Administração autárquica.

Relevante e exigível é, sim, para despesas dessas estejam todas documentadas, com o comprovativo da respectiva factura e autorização do seu pagamento por um responsável camarário.

Por outro lado, o facto de algumas outras despesas se fazerem sem consulta ao mercado - como acontece com um concerto de Rui Veloso ou o parecer de um jurisconsulto – resulta de as mesmas não poderem, claro, considerar-se abrangidas pelo dever de consulta ou concursos prévios: fazem-se com determinada pessoa, porque são precisamente as suas qualidades pessoais, e só elas, que interessam ao serviço”.

Relativamente às alegações dos responsáveis, remete-se o inerente comentário para o que ficou expresso no ponto anterior.

Por outro lado, no Relato já se refere como ilegalidade a não redução a escrito dos contratos correspondentes a algumas das aquisições identificadas na alínea d) e não o procedimento concursal adoptado, pelo que não será de ter em conta o que invocam.

Face ao exposto, reitera-se a posição expressa no Relato de Auditoria sendo a violação das normas anteriormente citadas passível de 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.

3.3.8. EMPREITADAS

O circuito actual das principais fases processuais encontra-se descrito a fls. 1 do anexo 1 do Vol. VI.

Seleccionaram-se para conferência documental as empreitadas respeitantes a “Execução das vias V2 e V3” e “Rede de saneamento das Alhadas”.

3.3.8.1. EXECUÇÃO DAS VIAS V2 E V3

A CMFF em 15/01/97 deliberou aprovar o caderno de encargos e programa de concurso e proceder à abertura de concurso público da empreitada “Execução das vias V2 e V3”.

A obra posta a concurso foi adjudicada, por deliberação camarária de 07/05/97, à firma António Alves Quelhas, S.A., pelo valor de 288.127.861\$00 mais IVA, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 26/06/97 e obtido visto do Tribunal de Contas em 17/07/97.

Dados e procedimentos (documentos insertos de fls.1 a 649 do anexo 2 do vol. VI)



Tribunal de Contas

a) Fase prévia ao concurso – Aprovação e Abertura de concurso

- Data da deliberação: 15/01/97;
- Tipo de concurso: concurso público;
- Tipo de empreitada: Série de preços nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 6º do DL n.º 405/93, de 10/12 e o seu pagamento efectuado de acordo com o estipulado no caderno de encargos;
- Prazo de execução: 210 dias;
- Preço base: 325.349.800\$00 + IVA;
- Existência de processo de concurso que inclui todas as peças necessárias;

b) Concurso

- Publicação no DR III Série, de 21/02/97;
- Acto público de abertura das propostas: 08/04/97;
- Relatório de análise das propostas: 02/05/97;
- Comunicação ao concorrente preferido: 13/05/97;
- Deliberação de adjudicação: 07/05/97;

c) Contratos

c1) Contrato Inicial

- Contrato escrito de 26/06/97, **visado** pelo Tribunal de Contas em 17/07/97;
- Valor da adjudicação: 288.127.861\$00 + IVA(5%);.
- Prazo de execução: 7 meses a contar do auto de consignação;
- Existência de documentação prévia (certidões da Segurança Social, DGCI, impedimentos e Garantia Bancária);

c2) 1º Contrato Adicional

- Contrato escrito de 16/11/98, **recusado o visto** pelo Tribunal de Contas em 18/05/99, desta decisão foi interposto recurso pela Câmara ao qual foi negado provimento e mantida a decisão recorrida em 28/09/99;
- Valor: 45.138.427\$00 + IVA(5%);.
- Adjudicação: 15/04/98;
- Existência de documentação prévia (garantias e certidões da Seg. Soc.);

c3) 2º Contrato Adicional

- Contrato escrito de 13/07/00, **visado** pelo Tribunal de Contas em 27/09/00;
- Valor: 10.958.528\$00 + IVA (5%);
- Adjudicação: 05/04/00;
- Existência de documentação prévia (garantias e certidões da Seg. Soc.);

d) Execução dos contratos

- Auto de consignação parcial de trabalhos: 20/10/97;
- Auto de suspensão: 18/03/98;
- Reinício de trabalhos: Julho de 1998;
- Prorrogação da obra: concedida até Abril de 1999;
- Prorrogação por mais dois meses por dificuldade de libertação da área de implantação das vias: Julho de 1999;



Tribunal de Contas

- Prorrogação de 15 dias por dificuldade de obtenção de materiais por parte do empreiteiro;
- Conclusão de todos os trabalhos só ocorreu na primeira semana de Agosto de 1999;
- Montante pago até final da empreitada: 361.436.060\$00 (IVA incluído);
- Pagamentos efectuados em 1999: 254.465.403\$00 (IVA incluído) – 158.907.265\$00 correspondem a trabalhos normais e 95.558.138\$00 a trabalhos a mais;
- Recepção provisória: 07/12/00, com aceitação do empreiteiro reportada a 08/08/99, altura da inauguração da obra.

	Ordens de Pagamento		OBS
	N.º	Valor	
Contrato Inicial 288.127.861\$00+IVA 302.534.254\$00	1221/98	15.503.250\$00	AM1
	1222/98	6.882.750\$00	AM2
	2858/98	8.537.025\$00	AM3
	3356/98	15.072.750\$00	AM4
	7222/98	17.153.525\$00	AM5
	1021/99	13.042.397\$00	AM6
	2691/99	22.282.050\$00	AM8
	3187/99	6.591.060\$00	AM10
	4159/99	7.004.949\$00	AM14
	4160/99	22.189.464\$00	AM15
	5178/99	27.738.402\$00	AM17
	5922/99	46.851.982\$00	AM18
	6723/99	12.025.010\$00	AM19
8905/99	1.181.954\$00	AM20	
TOTAL (A)		222.056.568\$00	
1º Contrato adicional 45.138.427\$00+IVA 47.395.348\$00 Valor líquido resultante de*: T+ 102.358.320\$00 T- 57.219.733\$00	1665/99	47.619.894\$00	AM7
	8906/99	4.321.800\$00	AM11
	8907/99	15.126.300\$00	AM12
	8908/99	4.840.416\$00	AM13
	8909/99	1.625.978\$00	AM16
	8910/99	22.023.750\$00	AM9
	1144/00	7.996.758\$00	AM21
TOTAL (B1)		103.554.896\$00	
10.958.528\$00+IVA 11.506.454\$00 Valor líquido resultante de*: T+ 34.118.663\$00 T- 23.160.135\$00	1704/01	35.824.596\$00	AM22
TOTAL (B2)		35.824.596\$00	
TOTAL (B=B1+B2)		139.379.492\$00	
(Contratos : 302.534.254\$00+47.395.348\$00+ 11.506.454\$00=361.436.056\$00)			
TOTAL GERAL (C=A+B)		361.436.060\$00	

* Valores estes que constam do n.º 1 dos respectivos contratos

- Em todos os pagamentos foram feitos os descontos de 0,5% para a CGA e 5% para reforço de garantia.
- Existência de conta-corrente da empreitada



Tribunal de Contas

Da análise dos principais dados e procedimentos caracterizadores desta empreitada é possível extrair as seguintes conclusões:

- a) O auto de consignação (fls. 364 e 365 do anexo 2 do vol. VI), que deveria ser lavrado no prazo máximo de 22 dias a contar da data da outorga do contrato, conforme dispõe o n.º 1 do art.º 134º do DL 405/93, de 10/12 e a cláusula 4º do contrato, só ocorreu 81 dias após aquela assinatura.
- b) O 1º contrato adicional foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, que, em 18/05/99 recusou o visto, decisão que manteve em 28/09/99, após recurso interposto pela autarquia.

Constituíram fundamentos para a recusa de visto o facto de alguns destes trabalhos não poderem ser legalmente classificados como trabalhos a mais, pois uns resultam essencialmente da construção de muros de suporte em geogrelhas e de muros de gabiões, tendo estes últimos como justificação a protecção e salvaguarda de um loteamento urbano licenciado pela Câmara em 1987, isto é, em data anterior à elaboração do projecto (1989).

Assim, os trabalhos adicionais não resultaram ou se tornaram necessários na sequência da ocorrência de qualquer circunstância imprevista à execução da obra, como o impõe o artigo 26º n.º 1 do Dec. Lei n.º 405/93 de 10/12.

Refira-se ainda que face ao volume de trabalhos a mais e a menos o objecto da empreitada foi substancialmente modificado o que permite afirmar que aquilo que foi construído foi, pelo menos em parte, diverso do que foi posto a concurso e adjudicado, não sendo os trabalhos realizados, propriamente, aqueles para os quais os concorrentes apresentaram propostas, mas outros bem diferentes cujos preços foram, em parte, acordados entre o empreiteiro e o dono da obra.

De tudo o que antecede, conclui-se não se terem verificado os requisitos constantes do art.º 26º n.º 1 do DL n.º 405/93, pelo que, não tendo a Autarquia lançado novo procedimento concursal, concurso público atento o valor em causa, desrespeitou princípios que justificam e impõem a necessidade de submissão ao mercado dos contratos administrativos a celebrar.

A autorização desta despesa ocorreu em gerência distinta da apreciada. Contudo, nesta ocorreram pagamentos que ascenderam a 95.558.138\$00 e foram autorizados ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 45º da Lei n.º 98/97, de 26/08 com as alterações introduzidas pela Lei n.º 87-B/98, de 31/12.

Como se pode verificar através do quadro anterior o contrato foi celebrado pelo valor de 45.138.427\$00 + IVA = **47.395.348\$00** montante este resultante de um acerto de trabalhos a mais e correcção de quantidades inicialmente previstas (88.491.160\$00 + 13.867.160\$00 = 102.358.320\$00) e de trabalhos a menos (57.219.733\$00), cfr. n.º 1 do próprio contrato, e os pagamentos efectuados a coberto do mesmo ascenderam a **103.554.896\$00**.

O raciocínio utilizado para estabelecer o valor do contrato não foi, quanto a nós, correcto pois mais não fez do que compensar trabalhos a mais com trabalhos a menos, quando os normativos legais que regem esta matéria visam que o adjudicatário só terá direito a ser pago pelo montante dos trabalhos efectivamente executados.



Tribunal de Contas

Com efeito, reza o art.º 17º do DL n.º 405/93, de 10/12 que “*A empreitada é estipulada por série de preços quando a remuneração do empreiteiro resulta da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar às quantidades desses trabalhos realmente executados.*” (sublinhado nosso).

Na verdade e para além do normativo citado não existe qualquer razão substancial do ponto de vista legal que se possa considerar, ou motivar que determinada quantidade de trabalhos a mais, objectivamente verificáveis, deixem de o ser em parte - perdendo essa natureza de trabalhos a mais – pela tão simples razão de eventuais trabalhos projectados deixarem de ser executados ou realizados.

Veja-se a propósito o texto do artigo 26º do DL n.º 405/93, de 10/12 o qual refere clara e objectivamente que os trabalhos a mais são realizados pelo adjudicatário, não podendo o seu montante exceder 50% do valor da adjudicação, não fazendo qualquer referência a compensações com eventuais trabalhos a menos.

Mais se aduz que o contrato adicional, quando foi enviado a visto do Tribunal de Contas indica, no que se reporta a cabimento que a “*despesa emergente que fica cativa*” cifra-se em 47.395.348\$00, ou seja o valor do contrato acrescido de IVA (vd. fls. 275 do anexo 2 do vol. VI).

Desta forma, por conta do contrato ora em causa, efectuaram-se pagamentos no valor de 56.159.548\$00 (= 103.554.896\$00 – 47.395.348\$00), sem cobertura contratual e sem que tivessem sido objecto de cabimentação, no âmbito deste contrato.

Esses pagamentos foram realizados utilizando verbas cativas no contrato inicial e que se encontravam libertas por via da não realização de alguns trabalhos, no caso 57.219.733\$00, consideram-se como sendo extracontratuais, em violação do disposto no n.1 do art.º 26º do DL n.º 341/83, de 21/07 e foram todos autorizados pela vereadora Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas.

- c) O contrato inicial, não consta do livro de registo de contratos como o impõe o n.º 1 do art.º 111º do DL n.º 405/93, de 10/12. O serviço apresentou a seguinte justificação:

“(…) foi entendimento dos Serviços de Notariado, que aquele registo poderia ser efectuado conjuntamente com o registo de escrituras no Livro de Registos de Escrituras Diversas.

(…)

As fotocópias ora solicitadas, relativas aos contratos de Empreitada (...) “Execução das Vias V2 e V3, nunca foram objecto de registo naquele livro, bem como outros contratos, nomeadamente, os lavrados no Livro 15, no período compreendido entre os meses de Abril a Dezembro de 1977, cujo motivo desconhecemos.

(…)

Para complemento deste registo, sempre mantivemos um ficheiro devidamente organizado o qual tem respondido a todas as necessidades de gestão e controlo dos registos dos contratos celebrados pelo Município ao longo dos anos (...).”

O procedimento adoptado pelo serviço não o isenta de dar cumprimento ao consubstanciado no Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas.



Tribunal de Contas

- d) No que concerne ao 2º contrato adicional, há a referir que o critério de apuramento do montante pelo qual o contrato foi celebrado, foi igual ao utilizado para o 1º adicional, pelo que “*mutatis mutantis*” se aplica o expresso na alínea b) relativamente a esta questão.

Em sede de alegações os responsáveis do grupo B pronunciaram-se como segue:

“(…)

Censura-se juridicamente, sim, algumas interpretações das normas aplicáveis a trabalhos a mais e a menos, nomeadamente quanto à sua qualificação como tais e ao efeito que a sua ocorrência conjunta tem sobre a execução dos trabalhos a mais, directamente, pelo próprio empreiteiro, sem necessidade de consenso.

Mas, quanto a esses dois aspectos, os Respondentes continuam a pensar que a interpretação diferente que fizeram das normas em causa até é a mais correcta.

Por outro lado, porque é evidente que numa empreitada por série de preços, há também trabalhos a mais e a menos e porque o que interessa, para ver se há ilegalidade nessa qualificação, é saber se foram pagos (ou deduzidos) os preços unitários do contrato e da proposta ou se foram pagos (ou deduzidos) preços diferentes desses.

“(…)

2. Por outro lado, critica-se o facto de não se ter feito preceder de concurso um adicional ao contrato, com fundamento em relação entre os respectivos trabalhos a mais e a menos ser inferior ao montante de exigência legal de concurso, quando a verdade, diz-se no relatório, é que só devia ser tomado em conta para o efeito o valor dos trabalhos a mais.

São, porém, também, interpretações diferentes da mesma disposição legal.

E os Respondentes continuam a pensar que interpretaram bem a exigência legal.

Para além de tudo que já se invocou noutras ocasiões, a tal propósito, diga-se, em primeiro lugar, que o dispêndio efectivo da Administração em casos desses é o da relação entre trabalhos a mais e a menos, e não o correspondente apenas àqueles primeiros. E como, por outro lado, o empreiteiro não vai receber mais do que a verba assim compensada, não vê que interesses do dono da obra, do empreiteiro ou da Administração em geral – da sua imparcialidade e transparência – possam levar a olhar a questão em função apenas do valor dos trabalhos a mais.

Por outro lado, em muitos casos, a necessidade de realizar trabalhos a mais é provocada ou está ligada aos trabalhos que se suprimam da empreitada, pelo que é muito pouco funcional pôr esses trabalhos, da razão homogênea, a ser realizados por empreiteiros diversos.

3. Quanto à crítica (única, aliás, nas conclusões do Relatório) de que pagaram 57.000 contos para além do estipulado contratualmente – precisamente a diferença entre trabalhos a mais e a menos – não “joga” com nada.

É esquecer que há um adicional celebrado (bem ou mal, não interessa para esse efeito) e esquecer também a afirmação anterior dos Senhores Auditores de que, na série de preços, devem pagar-se os trabalhos efectivamente realizados – que são os que a equação traduz -, independentemente da qualificação que se lhes der.

Acresce que o facto de a obra, no decurso da sua execução, se ter alterado parcialmente em relação ao que estava no projecto inicial, se deveu às necessidades de correcção de um projecto defeituoso que a Vereação anterior aprovara e que foi preciso ir remendando, aqui e ali, com soluções diferentes, não parecendo justo pôr “no olho da rua” o empreiteiro, sem quaisquer culpas nisso. Ganhara justamente o concurso, e a obra, em si mesma, era a mesma, embora com algumas soluções diversas.



Tribunal de Contas

4. Quanto ao facto de o Tribunal de Contas ter recusado os vistos a este adicional do referido contrato de empreitada, diga-se que os pagamentos feitos por conta dele se referem a exercícios posteriores, mas que só foram efectuados por se ter reconhecido, em parecer de especialista consultado para o efeito que os trabalhos efectivamente realizados por conta do adicional deviam ser pagos, mesmo que à revelia do respectivo visto.”

Apesar de tudo o que referem, os responsáveis não demonstram a possibilidade legal da actuação em causa, ou seja, não invocam nem provam a existência de qualquer norma jurídica ao abrigo da qual seja possível efectuar a compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos para efeitos de celebração de um contrato adicional.

O procedimento correcto – face ao princípio da legalidade inerente a toda a actividade administrativa e à actuação dos entes públicos – consistiria em subtrair ao contrato inicial os trabalhos a menos verificados, pagando-se ao empreiteiro as quantias relativas **às quantidades efectivamente realizadas**. No caso vertente e relativamente aos trabalhos não incluídos na empreitada inicial, autonomamente, deveriam apurar-se os seus montantes e o correspondente contrato ser celebrado pelo valor total. É que, entenda-se, não existe norma legal que permita a compensação, tal como foi feita.

São pois de manter as conclusões constantes do Relato, sendo esta situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, nº 1, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26/08.

3.3.8.2. EXECUÇÃO DA EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DA REDE DE SANEAMENTO DE ALHADAS

A CMFF em 25/09/96 deliberou aprovar o projecto, caderno de encargos e programa de concurso e proceder à abertura de concurso público da empreitada de “Construção da rede de saneamento de Alhadas”.

A obra posta a concurso foi adjudicada, por deliberação camarária de 05/02/97, à firma Construções Vieira Mendes, Lda., pelo valor de 103.855.801\$00 mais IVA, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 22/05/97 e obtido visto do Tribunal de Contas em 11/06/97.

Dados e procedimentos (documentos insertos de fls. 1 a 586 do anexo 1 do vol. VII)

a) Fase prévia ao concurso – Aprovação e Abertura de concurso

- Data da deliberação – 25/09/96
- Tipo de concurso – concurso público
- Tipo de empreitada – Série de preços nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 6º do DL n.º 405/93, de 10/12 e o seu pagamento efectuado de acordo com o estipulado no caderno de encargos
- Prazo de execução – 365 dias,
- Preço base – 99.534.130\$00 + IVA
- Existência de processo de concurso que inclui todas as peças necessárias (programa, caderno de encargos, peças desenhadas, etc.)



Tribunal de Contas

b) Concurso

- Publicação no DR III Série, de 13/11/96
- Acto público de abertura das propostas: 27/12/96
- Relatório de análise das propostas: 29/01/97
- Comunicação ao concorrente preferido: 19/03/97
- Deliberação de adjudicação: 05/02/97

c) Contratos

c1) Contrato Inicial

- Contrato escrito de 22/05/97, visado pelo Tribunal de Contas em 11/06/97.
- Valor da adjudicação: 103.855.801\$00 + IVA(5%).
- Existência de documentação prévia (certidões da Segurança Social, DGCI, impedimentos e seguro caução).
- Prazo de execução: 365 dias a contar do auto de consignação

c2) 1º Contrato Adicional

- Contrato escrito de 27/01/98, não submetido fiscalização prévia;.
- Valor: 2.792.100\$00 + IVA(5%).
- Adjudicação: despacho do vereador de 15/12/97
- Existência de documentação prévia (garantia sob a forma de depósito na CGD e certidões da Segurança Social).

c3) 2º Contrato Adicional

- Contrato escrito de 16/03/99, **foi sujeito a fiscalização prévia** do Tribunal de Contas tendo sido **recusado o visto** em 06/07/99. Desta decisão foi interposto recurso pela Câmara ao qual foi negado provimento e mantida na íntegra a decisão em 19/10/99.
- Valor: 43.746.137\$00 + IVA (5%).
- Adjudicação: 09/12/98
- Existência de documentação prévia (garantias sob a forma de seguro caução e certidões da Segurança Social).

d) Execução dos contratos

- Auto de consignação de trabalhos: 10/07/97
- Montante pago até final da empreitada: 139.223.276\$00 (IVA incluído)
- Pagamentos efectuados em 1999: 463.671\$00 (IVA incluído)
- Recepção provisória parcial: 12/01/2000



Tribunal de Contas

	Ordens de Pagamento		OBS
	N.º	Valor	
Contrato Inicial 103.855.801\$00+IVA 109.048.591\$00	1199/98	10.471.256\$00	AM1
	1546/98	12.229.380\$00	AM2
	3343/98	15.147.086\$00	AM4
	3740/98	8.024.834\$00	AM6
	4946/98	2.105.248\$00	AM8
	4947/98	6.480.664\$00	AM9
	7012/98	13.140.929\$00	AM11
	7055/98	3.252.048\$00	AM13
	2366/99	1.463.671\$00	AM14
	4769/00	5.733.403\$00	AM19
	4770/00	7.601.588\$00	AM22
	1188/01	5.803.679\$00	AM25
	(a)	3.815.628\$00	AM26
	TOTAL (A)	95.215.414\$00	
1º Contrato adicional 2.792.100\$00+IVA 2.931.705\$00	2832/98	786.555\$00	AM3
	3743/98	357.525\$00	AM7
	6291/98	595.875\$00	AM10
	7056/98	309.855\$00	AM12
TOTAL (B1)	2.049.810\$00		
2º Contrato adicional 43.746.137\$00+IVA 45.933.444\$00	590/00	16.120.315\$00	AM16
	591/00	15.111.617\$00	AM17
	592/00	5.549.893\$00	AM18
	6992/00	4.542.136\$00	AM23
	8717/00	290.643\$00	AM24
TOTAL (B2)	41.614.604\$00		
TOTAL (B=B1+B2)	43.664.414\$00		
Revisão de Preços (C)	343.448\$00		
TOTAL GERAL (D=A+B+C)	139.223.276\$00		

(a) Encontrava-se por pagar à data da realização da auditoria

- Em todos os pagamentos foram feitos os descontos de 0,5% para a CGA e 5% para reforço de garantia.
- Existência de conta-corrente da empreitada

Da análise dos principais dados e procedimentos caracterizadores desta empreitada é possível extrair as seguintes conclusões:

- a) o auto de consignação (fls. 322 do anexo 1 do vol. VII) que deveria ter sido lavrado no prazo máximo de 22 dias a contar da data da outorga do contrato, conforme dispõe o n.º 1 do art.º 134º do DL 405/93, de 10/12 e a clausula 4º do contrato, só ocorreu 31 dias após aquela assinatura.
- b) O contrato relativo ao 2º adicional foi submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, que, em 06/07/99, recusou o visto, decisão que manteve em 19/10/99, após recurso interposto pela autarquia.
A autorização da despesa e correspondentes pagamentos ocorreram em gerências distintas da ora apreciada.
- c) O contrato inicial não consta do livro de registo de contratos como o impõe o n.º 1 do art.º 111º do DL n.º 405/93, de 10/12. Para esta situação torne-se presente os motivos e apreciação apresentados no ponto II 3.3.8.1..



Tribunal de Contas

Relativamente à questão em apreciação os responsáveis alegaram que:

Grupo A:

Quanto a este ponto do Relato nada referiram.

Grupo B:

*“(...) as censuras feitas no Relato correspondem à consignação tardia e à falta de registo do contrato, que não são da responsabilidade deste Executivo.
Quanto ao facto de se terem feito pagamentos por conta deste adicional apesar da recusa de visto do Tribunal de Contas, remete-se igualmente para a contratação da alínea ... anterior, a tal propósito.”*

A equipa, no Relato de auditoria, não imputou qualquer responsabilidade aos membros do executivo para os factos apontados.

3.4. Outras questões analisadas

3.4.1. VIAGEM A FARO

A Câmara Municipal **promoveu** a realização de uma viagem de avião para as crianças e jovens do Lar de Santo António – Obra do Padre Serra e do Lar Costa Ramos – Misericórdia – Obra Figueira, que decorreu nos dias 16 e 17 de Outubro de 1999, de Lisboa a Faro e vice – versa.

A fim de assegurar o pagamento de algumas despesas, nomeadamente, alojamento, alimentação e viagem, em reunião camarária de 06/10/99, na qual estiveram presentes Daniel Martins dos Santos, Carlos Alberto Cardoso Rodrigues, Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas, Laurinda Natércia de Albergaria Pereira Crisanto, José Manuel Pereira da Costa, Herculano Ramos Rocha, Luís Miguel Pereira de Almeida e António Azenha Gomes, **foi deliberada a autorização de um adiantamento** no valor de 1.900.000\$00, sendo o mesmo processado em nome das duas funcionárias que acompanharam a acção – Anabela Maria Jorge da Silva Zuzarte e Graça Maria de Jesus Luciano Martelo Lourenço – e a abertura, para o efeito, de uma conta na Caixa Geral de Depósitos, com a designação “Câmara Municipal da Figueira da Foz - viagem de avião Lisboa/Faro/Lisboa”, a movimentar, simultaneamente, pelas duas referidas funcionárias, conta essa que na realidade nunca chegou a ser aberta.

Devido ao facto do Instituto Português da Juventude – delegação de Faro – se ter visto impossibilitado de providenciar o alojamento das crianças e jovens, e o número de participantes ter aumentado relativamente ao previsto, foi reforçada a verba inicial em 469.000\$00, tendo sido autorizada por despacho de 11/10/99, do vereador Miguel de Almeida – 89.000\$00 e 14/10/99 – 380.000\$00, perfazendo assim um total de 2.369.000\$00.

Não foi dado cumprimento na íntegra à deliberação camarária porquanto a conta que foi aberta na CGD, tinha como titulares, Anabela Maria Jorge da Silva Zuzarte e Graça Maria de Jesus Luciano Martelo Lourenço.



Tribunal de Contas

Em termos contabilísticos as verbas deram saída em dotações orçamentais a favor do tesoureiro municipal e foram movimentadas através de Operações de Tesouraria ficando à guarda daquelas funcionárias, na conta 003503210008665140044. Porém o quantitativo em questão foi transferido para a conta pessoal da funcionária Anabela Maria Jorge da Silva Zuzarte – dado ser uma das responsáveis da acção e única que dispunha de cheques em número suficiente para liquidar todas as despesas da viagem de avião, alojamento, alimentação, reportagem fotográfica, etc..

Após a realização da acção procederam ao apuramento dos custos suportados, elaborando um relatório ao qual anexaram os comprovativos das despesas, verificando-se a existência de um saldo positivo de 85.993\$00, que foi entregue em cheque na Divisão Financeira.

Refira-se que o procedimento adoptado em nada abona a favor do controlo interno implementado, uma vez que há verbas municipais que estão à guarda temporária de pessoa distinta do Tesoureiro, sem salvaguardar a eventualidade de ocorrência que afectasse a responsável com a inerente perda de valores.

Não se pode esquecer que estamos em presença de despesas públicas e, por conseguinte, a sua realização obrigava ao cumprimento prévio dos procedimentos legais aplicáveis determinados estes, em função do montante envolvido.

No caso em análise trata-se de passagens aéreas Lisboa/Faro/Lisboa que se destinaram todas à mesma deslocação, não se podendo equacionar a aquisição em actos isolados mas sim apreciá-la face ao montante envolvido, e que obrigaria ao procedimento indicado no quadro que se aduz:

Entidade	Factura		Procedimento aplicável
	N.º	Valor sem IVA	
AFGA – Viagens e Turismo, Lda *	09.009	144.924\$00	Consulta prévia a dois prestadores de serviço – al. c) do n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99, de 08/06.
	10.001	1.304.316\$00	
	10.007	39.720\$00	
Total		1.488.960\$00	

Uma vez que a aquisição de passagens aéreas Lisboa/Faro/Lisboa, se efectuou com recurso ao ajuste directo, foi assumida e paga despesa pública com preterição das formalidades legais exigíveis para o efeito, al. c) do n.º 1 do art. 81º do DL n.º 197/99, de 08/06, bem como o n.º 1 do art.º 26º do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.

Os correspondentes pagamentos foram autorizados pela vereadora Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas.

Relativamente à questão em apreciação os responsáveis alegaram que:

Grupo A:

“(...) os demandados também não são responsáveis por não ter sido desencadeado o procedimento adequado na aquisição do serviço de avião, Lisboa/Faro e Faro/Lisboa, no valor aproximado de 1.500 contos.

Na verdade, os demandados votaram favoravelmente em 06/10/99 a proposta de deliberação apresentada pelo Presidente, pois a ideia força de proporcionar uma viagem de avião, às crianças mais desfavorecidas, merece ser apoiada, independentemente das opiniões partidárias.



Tribunal de Contas

Contudo, já não intervieram nos aspectos procedimentais exigidos às entidades administrativas, para aquisição de tais serviços.

Grupo B:

“(...) respeita ao facto de não se ter feito uma consulta prévia a agências de viagens para contratar um serviço de menos de 1500 contos - sendo que a própria lei para 2500 contos só exige a consulta a duas entidades – resulta também de os serviços camarários já conhecerem, de anteriores experiências e tabelas, os preços praticados e a qualidade dos serviços oferecidos e de, portanto, por se tratar de casos mais singelos e de contratação mais acelerada, como sucedeu aqui, avançar-se para aquela que no respectivo tipo de prestação mais fiáveis e económicos se revelaram em experiências anteriores.

Quanto ao facto de se ter depositado, numa conta aberta para o efeito em nome de duas funcionárias, o dinheiro necessário para pagar alojamentos e refeições durante e referida viagem, considerou-se que era essa a melhor forma de as mesmas poderem proceder ao pagamento das verbas que se viessem a mostrar devidas por serviços e fornecimentos prestados, ad hoc, às crianças em viagem.”

As alegações apresentadas não acrescentam novos dados à factualidade descrita, limitando-se as do Grupo B a explicar os fundamentos do procedimento adoptado, os quais não isentavam do cumprimento das disposições legais aplicáveis à aquisição em apreço .

Face ao exposto reitera-se a posição expressa no Relato de Auditoria, sendo a violação das normas anteriormente citadas passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos das als. b) e e) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.4.2. PARTICIPAÇÃO EFECTUADA PELA FIRMA COELHO NETO & C^ª, LD^ª.

Em 28/01/2001, foi recebida na DGTC a carta da firma em epígrafe, dando conhecimento do litígio que mantém com a Câmara Municipal da Figueira da Foz e que tem origem na falta de pagamento de facturas respeitantes à empreitada de construção da E.N.109 - Beneficiação do troço entre estação de caminhos de ferro e IC1. Na carta em causa, é dado conhecimento das diligências levadas a efeito tendentes à arrecadação das verbas em dívida, acrescidas de juros de mora, que se afirma cifrarem-se em 25.450.762\$00.

Relativamente à questão em análise, verificou-se que foram celebrados três contratos, especificando cada um deles o cabimento orçamental das correspondentes verbas e que se encontram por pagar as facturas n.ºs 13, 14, 15 e 16 as quais estão relacionadas no Mod. 14/TC – “Encargos assumidos e não pagos”, pelo que explicitamente a Câmara assume que os pagamentos são devidos, invocando que aguarda disponibilidade orçamental para a sua liquidação.

Face à postura assumida pela autarquia, a firma construtora, após tentativa de conciliação extra judicial, intentou uma acção contra a CMFF, que corre termos no Tribunal Administrativo do Circulo de Coimbra, Processo n.º 499/00, Tribunal competente para a resolução da demanda, posto o que, em sede deste Relatório, nada mais se acrescenta.



Tribunal de Contas

III. SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DA FIGUEIRADA FOZ

1. Introdução

Com a concessão a 29 de Março de 1999, da exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água e do sistema de recolha, tratamento e rejeição de efluentes do concelho da Figueira da Foz à Águas da Figueira, S.A., a actividade operacional dos SMAS cingiu-se ao primeiro trimestre do ano, pelo que de acordo com o exposto no Plano Global/Programa de Auditoria, apenas se procedeu à análise da concessão em causa, nos termos expressos no ponto seguinte.

2. Contrato de concessão da exploração dos Serviços Municipalizados

A análise da matéria relativa à concessão justificará futuramente por si só a realização de uma acção de controle autónoma à própria entidade concessionária, para aquilatar sobre o grau de cumprimento do contrato celebrado com a entidade concedente, para além do desejável estudo comparativo sobre a mais valia visada com a concessão, face ao modelo tradicionalmente seguido de exploração desses sistemas por via dos agora extintos serviços municipalizados.

Assim, passa-se a efectuar uma breve análise de alguns aspectos do mencionado contrato de concessão, o que será precedido de algumas notas sobre o regime jurídico e razões de ser da figura do contrato de concessão.

A) – REGIME JURÍDICO

I - A Constituição da República Portuguesa de 1976, em coerência com os valores e princípios fundamentais dominantes nessa época e que presidiram à sua elaboração, consagrou no artigo 89º a divisão dos sectores de propriedade dos meios de produção, estabelecendo no artigo 85º, n.º 2, que “*A lei definirá os sectores básicos nos quais é vedada a actividade às empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza.*”.

Em consequência, no uso da reserva exclusiva de competência legislativa, prevista no artigo 167º, alínea p), a Assembleia da República aprovou a Lei n.º 46/77, de 08/07, “*Lei de Delimitação de Sectores*”, a qual “*veda a empresas privadas e outras entidades da mesma natureza a actividade económica em determinados sectores*”.

Dois dos sectores que esta lei vedou à iniciativa privada foram precisamente a “*Captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, através de redes fixas*” e o “*Saneamento básico*”.



Tribunal de Contas

O evoluir progressivo dos conceitos e ideologias provocaram sucessivas alterações ao texto constitucional e, conseqüentemente, à referida “*Lei de Delimitação de Sectores*”, nomeadamente nos anos de 1983, 1988, 1991, 1993 e 1997, sendo que cada uma destas alterações foi restringindo cada vez mais o leque de actividades antes vedadas à iniciativa privada.

Ora foi justamente uma daquelas alterações, que possibilitou a publicação do DL n.º 372/93, de 29/10, que veio permitir que as actividades acima referidas passassem a poder ser objecto de **concessão a favor de entidades privadas**, o que, dado o seu tipo de gestão, o *know-how* e as tecnologias empregues, permitiria uma maior rentabilização de meios, uma maior eficácia na prestação dos serviços, e, conseqüentemente, uma maior satisfação do consumidor, a par com a desorçamentação e conseqüente afectação dos dinheiros públicos para outras áreas mais carenciadas.

O DL n.º 372/93, no âmbito da prossecução das actividades de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, recolha, tratamento e rejeição de efluentes, em ambos os casos através de redes fixas, e recolha e tratamento de resíduos sólidos, passou a distinguir entre sistemas multimunicipais e sistemas municipais.

Os sistemas multimunicipais são sistemas em “alta” – a montante da distribuição de água ou a jusante da colecta de esgotos e sistemas de tratamento de resíduos sólidos - que servem pelo menos dois municípios e exigem um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional.

Os sistemas municipais são todos os restantes, nomeadamente aqueles que servem a área de um só município ou que são geridos por associações de municípios.

Só a estes últimos sistemas foi possibilitada a concessão da exploração e gestão a entidades privadas.

A Lei n.º 88-A/97 de 25/07, que veio revogar a Lei nº 46/77 de 08/07, em nada mudou - para além da redacção - este estado de coisas.

II – Abertas à iniciativa privada as actividades referidas, veio o DL n.º 379/93 de 05/11, criar alguns sistemas multimunicipais e consagrar o regime legal de gestão e exploração de sistemas multimunicipais e municipais que tenham por objecto essas mesmas actividades, quando atribuídas por concessão.

E, posteriormente, dada a necessidade de regulação desta actividade económica, o DL n.º 147/95, de 21/06, tendo em vista assegurar a efectiva protecção dos consumidores face à situação de monopólio natural e à empresarialização de um serviço público essencial - que enquanto foi exercido no sector público tinha essa protecção por subentendida - veio simultaneamente:

- a) - Criar um “*Observatório nacional dos sistemas multimunicipais e municipais de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público, de recolha, tratamento e rejeição de efluentes e de recolha e tratamento de resíduos sólidos*”;
- b) - Regulamentar o regime jurídico da **concessão dos sistemas municipais** que têm por objecto essas mesmas actividades.



Tribunal de Contas

O Observatório, no entanto, nunca chegou a ser implementado, e foi substituído pelo IRAR – Instituto Regulador de Águas e Resíduos – cujo estatuto consta do DL n.º 362/98, de 18/11, o qual, conseqüentemente, revogou as disposições respectivas do DL n.º 147/95.

São por isso de salientar neste diploma somente as normas constantes dos artigos 4º ao 10º, por se revestirem da maior importância.

É de notar ainda, também pela importância de que se reveste para a defesa dos consumidores, a Lei n.º 23/96, de 26/07, que “*Cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais*”, sendo um desses serviços o fornecimento de água.

De seguida enumeram-se alguns dos aspectos mais relevantes do regime jurídico da concessão dos sistemas municipais, constantes especialmente do DL n.º 379/93, de 05/11 e do DL n.º 147/95, de 21/06, os quais, no essencial, acolhem os traços já atrás relatados:

a) - Constantes do DL n.º 379/93, de 05/11 (Regime de exploração e gestão dos sistemas multimunicipais e municipais):

- A exploração das actividades em causa pode ser atribuída, em regime de concessão, a entidade privada de natureza empresarial;
- A propriedade dos bens integrados nos sistemas municipais é da concessionária enquanto durar a concessão, e reverte para o município no seu termo;
- Os prazos mínimos e máximos da concessão são, respectivamente de 5 e 50 anos;
- A exploração e a gestão dos serviços objecto dos sistemas municipais abrangem a construção, extensão, reparação, renovação, manutenção de obras e equipamentos, e respectiva melhoria;
- O contrato de concessão é precedido de concurso público;
- A lei enumera o conteúdo obrigatório do programa do concurso;
- O contrato de concessão é celebrado em regime de exclusividade, quanto à exploração do serviço concessionado;
- A lei enumera o conteúdo obrigatório do contrato;
- A entidade concessionária detém o direito ao reequilíbrio financeiro do contrato, em caso de modificação unilateral pela entidade concedente;
- São expressamente consagrados os direitos de sequestro, rescisão e resgate, bem como a intransmissibilidade da concessão;
- A exploração do serviço é feita por conta e risco da concessionária, que responde perante a entidade concedente pela preservação e melhoria da qualidade da água, sendo também responsável perante terceiros pelos prejuízos causados;
- Está obrigada a apresentar planos de investimento e de investigação;
- A concessionária está obrigada a respeitar os direitos e regalias dos trabalhadores do serviço objecto da concessão.

b) - Constantes do DL n.º 147/95, de 21/06 (Criação do Observatório Nacional dos sistemas multimunicipais e municipais e regulamentação do regime jurídico da concessão dos sistemas municipais):

- A fixação de tarifas obedecerá a determinados princípios, consignados no artigo 5º deste diploma;



Tribunal de Contas

- A retribuição devida pela concessionária é paga em anuidades que não poderão ser antecipadas; (sublinhado nosso)
- O prazo da concessão deverá ser proporcional ao volume de investimento, e, quando este não exista, não deverá exceder 15 anos;
- As cláusulas contratuais gerais a incluir nos contratos a celebrar com os consumidores deverão respeitar o disposto no DL n.º 446/85 de 25/10 e artigo 7º da Lei n.º 29/81 de 22/08;
- Os funcionários das autarquias locais poderão ser autorizados a exercer quaisquer cargos ou funções, em regime de requisição, nas empresas concessionárias;

Como se percebe pelo regime jurídico enunciado, o DL n.º 379/93 preconizava um modelo de contrato de concessão baseado na figura inglesa denominada B.O.T. (Build, Operate and Transfer), em que os custos do investimento são do sector privado (*Build*), bem como a correspondente exploração (*Operate*), revertendo a propriedade das instalações e equipamentos para a entidade concedente no fim do prazo do contrato (*Transfer*).

Para esta concepção apontam os artigos 7º e 9º, nºs 2 e 3, do dito diploma bem como o 5º parágrafo do respectivo preâmbulo, cujo propósito não deixa margem para dúvidas.

Já o DL n.º 147/95, de 21/06, não revogando expressamente qualquer disposição do primeiro, mas estabelecendo algumas modificações ao regime e, nessa medida, operando eventuais revogações tácitas, vem estabelecer um conceito algo diferente de contrato de concessão de serviços públicos, apontando também no sentido da denominada “Affermage” do direito Francês, onde passa a ser possível a mera delegação de gestão sem investimento pela concessionária.

Não foi no entanto o caso do contrato aqui em análise, o qual, celebrado no domínio já deste último diploma, consubstancia a figura do BOT.

B) – ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

Na sequência de concurso público para o efeito e de deliberações tomadas em Assembleia Municipal de 30/06/97 e em reunião de Câmara de 03/02/99, foi celebrado em 29/03/99 o contrato de “*Concessão da exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água e do sistema de recolha, tratamento e rejeição de efluentes do Concelho da Figueira da Foz*”, com o valor expresso de 4.700.000 contos e a duração de 25 anos, nele intervindo o Município da Figueira da Foz, representado pelo seu presidente, na qualidade de entidade concedente e a empresa Águas da Figueira, S.A., como entidade concessionária (vd. cópia do contrato a fls. 1 a 38 do anexo 3 do vol. VIII).

Este contrato é integrado por um clausulado composto por 100 artigos, ocupando 76 páginas, sendo de realçar a cuidada redacção jurídica e técnica do mesmo e a preocupação em regulamentar de forma tendencialmente exaustiva e detalhada todas as matérias essenciais ao bom funcionamento dos sistemas concessionados.

É igualmente de salientar que em todo o referido clausulado se constata, com uma excepção que se relatará adiante, um acolhimento pleno do regime jurídico em vigor – DL n.º 379/93, de 5/11, conjugado com o DL n.º 147/95, de 21/06 – bem como de toda a demais legislação aplicável



Tribunal de Contas

em matéria de padrões de qualidade da água, protecção dos consumidores, realização de despesas públicas, etc..

São exemplo do que se acaba de relevar, nomeadamente pelo tratamento detalhado que mereceram no texto do próprio contrato – facto que não é usual verificar-se na generalidade das concessões – as matérias relativas a:

- Definição dos direitos e deveres de cada uma das partes, entre si e perante terceiros;
- Definição de responsabilidades relativas ao início da exploração e a prestação de garantias adequadas por parte da concessionária;
- Definição detalhada dos direitos e deveres dos consumidores e do modo do seu exercício pela concessionária;
- Definição de todos os tipos previsíveis de trabalhos e obras a efectuar no âmbito e para os fins da exploração dos sistemas;
- Definição de todos os aspectos atinentes à matéria de investimentos;
- Idem, quanto a sanções por incumprimento;
- Regulamentação dos aspectos relativos aos possíveis contenciosos que venham a existir, adoptando-se diversas fórmulas de mediação e resolução de conflitos;
- Regulamentação das matérias atinentes ao sequestro, resgate, rescisão, indemnizações por termo do contrato, etc.;
- Qualidade do abastecimento e controlo da qualidade da água;
- Fixação, revisões e actualizações de tarifários;
- Relações com os consumidores;
- Controlo e fiscalização dos sistemas;

Sem prejuízo de outras constatações de sentido contrário que pudessem eventualmente surgir no decorrer de uma acção de controlo dirigida especificamente à execução e efectivo cumprimento do contrato, o que, como já se expressou, não é possível nesta sede, é assim de concluir que o documento objecto da presente análise contempla adequadamente todos os interesses que a lei visou acautelar, onde se destacam a protecção do munícipe consumidor, a progressiva melhoria da qualidade e ampliação do abastecimento de água e do saneamento básico e ainda o necessário equilíbrio económico das prestações contratuais de cada parte. Em suma, pode dizer-se que acautela positivamente o interesse público municipal.

No entanto, são de apontar algumas observações relativas às seguintes matérias:

I) – Situação dos trabalhadores:

O artigo 16º, do DL n.º 379/93, de 05/11 refere que “*A concessionária deve respeitar os direitos e regalias dos trabalhadores do serviço objecto da concessão e a ele afectos, independentemente do regime jurídico laboral que lhes seja aplicável*”, o que foi efectivamente acautelado pelo texto do contrato (artigo 20º).

Por seu lado, o DL n.º 147/95, de 21/06, prescreve quanto a matéria de pessoal no seu artigo 10º que “*Os funcionários das autarquias locais podem ser autorizados a exercer quaisquer cargos ou funções, em regime de requisição, nas empresas concessionárias dos sistemas referidos no número 1 do artigo 4º.*”



Tribunal de Contas

O contrato de concessão regula no artigo 20º a “*transferência de trabalhadores*”, prevendo a transferência para os quadros da concessionária dos trabalhadores que manifestem essa vontade no prazo de um ano ou, sem limite de tempo, em caso de acordo com a entidade. O pessoal que opte por não ingressar ficará em regime de requisição, de acordo com a norma supra citada.

Ora o regime geral de requisição, constante do artigo 27º, do DL n.º 427/89, de 07/12, tem como limite de duração o prazo máximo de três anos (cfr. n.º 3), pelo que, no ano de 2002, a situação desses trabalhadores terá de ficar definida por ingresso nos quadros da concessionária ou regressando ao seu lugar de origem.

É que a lei em causa não prevê a derrogação expressa desse prazo de três anos constante do regime geral da figura da requisição. E, por outro lado, enquanto doutra forma se não legislar, parece que a lógica do sistema consistirá precisamente em possibilitar aos trabalhadores das autarquias efectuar uma ‘*experiência*’ com esse prazo na concessionária, após o que, caso essa entidade se revele sólida e aliciante, nela ingressarão. Caso contrário, terão de regressar aos postos de origem, competindo à autarquia uma eventual requalificação dos mesmos, sob pena de a mesma manter durante 25 anos um quadro de pessoal totalmente esvaziado de conteúdo e razão de existir.

Sendo certo que o que se pretende, que parece derivar do espírito da lei, é que a concessionária revele uma solidez e uma solvabilidade que motivem os trabalhadores a nela ingressarem (para isso sendo obrigada a contribuir a entidade concedente através de comportamentos adequados), escoando-se assim os quadros autárquicos, assegurando-se sempre os seus direitos e legítimos interesses.

Em conclusão, alerta-se desde já para o facto de que, no decorrer do ano de 2002, caso não venha a ser legislado de outro modo, os trabalhadores actualmente em regime de requisição passarão a ficar em situação ilegal, se não optarem por uma das duas alternativas apontadas.

II) – Participação nos investimentos, por parte da entidade concedente:

Da leitura dos artigos 9º, n.º 2 e 17º do DL n.º 379/93, resulta serem nulos os contratos de concessão quando prevejam investimentos da entidade concedente em matéria de “*...construção, extensão, reparação, renovação, manutenção de obras e equipamentos, e respectiva melhoria*.”, visto estas actividades integrarem a exploração e a gestão dos serviços, a cargo pois exclusivamente da concessionária.

O DL n.º 147/95 veio, no entanto, prescrever no artigo 6º que “*A retribuição a pagar pela concessionária reverte obrigatoriamente para um plano de investimentos na expansão e renovação dos sistemas, a cargo do município concedente ...*”, preceito este que deverá entender-se como revogando tacitamente aquele último.

Se anteriormente aquelas actividades eram da exclusiva responsabilidade da concessionária, agora, se as receitas provenientes da concessão estão consignadas à finalidade de “*expansão e renovação dos sistemas*”, outra coisa não faz sentido que não seja considerar que a autarquia tem o dever de contribuir para os expandir e renovar.



Tribunal de Contas

Razão pela qual, tendo o contrato sido celebrado já na vigência deste último DL n.º 147/95, vai bem o seu artigo 35º ao prever determinadas despesas e investimentos por conta da autarquia (desde que financiadas por via das receitas da concessão).

III) – Retribuição da concessionária:

Reza ainda o artigo 6º acima citado, do DL n.º 147/95, que a retribuição a pagar pela concessionária à autarquia deverá ser “...*prestada sob a forma de anuidades, que não poderão ser pagas antecipadamente.*” (sublinhado nosso).

Pretende o legislador com este preceito evitar alguma indisciplina no encaixe de elevadas quantias, recebidas no momento da celebração do contrato, gerando avultados investimentos a curto prazo (e eventuais atitudes despesistas), mas com prejuízo orçamental das gerências futuras.

Isto é, visa-se logicamente repartir racionalmente a mais valia financeira emergente da concessão pelas gerências que se contiverem na prazo de duração do contrato, obrigando-se a autarquia com estas receitas e ao longo desse período a investir na ampliação e renovação dos sistemas, com todo o proveito daí resultante para as necessidades de saneamento e de abastecimento de água das populações.

Este objectivo – que de alguma forma parece minimizar a lógica de canalização de recursos para outras áreas mais carenciadas – vem contrariar a tendência que a prática vinha revelando, na vigência do DL n.º 379/93, de recurso às concessões com o fim exclusivo de realizar elevados encaixes de capital numa dada gerência, comprometendo-se, ou pelo menos não se alargando tais benefícios, às gerências vindouras.

Nesta matéria dispõe o artigo 69º do contrato de concessão que “*A Concessionária pagará à entidade concedente uma retribuição anual, com os seguintes montantes: (a) no 1º ano, 700.000.000\$00 (setecentos milhões de escudos); (b) no 2º ano, 350.000.000\$00 (trezentos e cinquenta milhões de escudos); (c) no 3º ano, 300.000.000\$00 (trezentos milhões de escudos); (d) no 4º ano, 200.000.000\$00 (duzentos milhões de escudos); (e) no 5º ano e seguintes, 150.000.000\$00 (cento e cinquenta milhões de escudos)*”.

Isto é, conclui-se do estipulado que nos primeiros 4 anos de vida do contrato a CMFF encaixa um valor de 1.550.000.000\$00, correspondendo a cerca de 33 % do valor total da concessão.

Este facto contraria expressamente a letra e o espírito, nos termos expostos, do artigo 6º, do DL n.º 147/95, de 21/06, pelo que é ilegal o mencionado artigo 69º do contrato de concessão.



Tribunal de Contas

IV) – Referência final

Em tudo o mais, tendo sido compulsada a documentação necessária face ao texto do contrato, não se constataram outros aspectos dignos de menção nesta sede.

Sobre a matéria acabada de relatar pronunciaram-se os responsáveis do grupo B da seguinte forma:

“A crítica feita no Relatório à gestão de 1999 pelo facto de, por força do contrato de concessão, se irem cobrar, logo nos quatro anos iniciais da respectiva duração, 33% da verba global das rendas ... deve ser dirigida ao executivo anterior, na medida em que tal faseamento era consequência das Condições patenteadas a concurso em 1997, e não uma originalidade do contrato de concessão.

Por outro lado, a proibição de antecipação de anuidades pode ser muito injusta e prejudicial no caso de se entregarem ao concessionário bens da autarquia em que tenham sido investidas apreciáveis quantias suas, que importe amortizar o mais depressa possível.

Contesta-se, finalmente, que as anuidades da retribuição tenham que ser as mesmas ao longo da concessão – como claramente o inculca o n.º 1 do art. 14º do DL n.º 379/93 ...”

Tem-se em devida conta a referência feita ao facto de o faseamento das rendas da concessão ter origem nas condições do concurso, que remontam a 1997, o que não lhe retira a sua ilegalidade, face ao já então vigente DL n.º 147/95, de 21/07.

Invocam os responsáveis o artigo 14º, n.º 1, do DL n.º 379/93, como legitimando esse faseamento. Ora, como se relatou e os responsáveis não contrariaram – apenas vem chamar à colação outro preceito legal – esse artigo 14º, n.º 1, deve ter-se por tacitamente revogado pelo artigo 6º, do DL n.º 147/95, na medida em que, regulando a mesma situação, o fazem de forma diferente e *lex posterior priori derogat*.

Por último, não é esta a sede para considerar justa ou injusta a proibição de antecipação de anuidades, antes se dirá somente que a lei não obriga qualquer entidade a concessionar os seus serviços. Tal atitude deverá ser sempre ponderada dentro do quadro legal vigente e, caso se conclua pela inexistência de mais valia advinda da concessão – por este motivo ou outros – então será de equacionar diferente solução.



Tribunal de Contas

IV. CONCLUSÕES

Principais observações da auditoria

Área ou domínio de actividade	Observações
Sistema de Controlo Interno	Existência de regulamento interno da contabilidade e tesouraria sem designação dos responsáveis pela execução e acompanhamento do SCI.
	Os cheques são emitidos pelo Tesoureiro sendo este igualmente responsável pela escrituração da conta-correntes com instituições de crédito, em desrespeito ao princípio da segregação de funções.
	As reconciliações bancárias, com excepção das que integram a prestação de contas, são efectuadas por funcionário da tesouraria procedimento este que igualmente contraria o princípio da segregação de funções.
	Inexistência de normas que definam a forma de cobrança, guarda temporária dos mesmos, bem como os responsáveis relativamente às cobranças efectuadas por entidade diferente do tesoureiro.
	Deficiente organização de arquivo ocasionando que algumas das ordens de pagamento, seleccionadas para conferência, não fossem presentes à equipa de auditoria.
Realização de despesas	Algumas das despesas são efectuadas sem que previamente tenham sido cabimentadas e autorizadas, o que contraria a ordem estabelecida para a realização de despesas, consignadas no art.º 12º n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12.
	Não utilização de critério uniforme na classificação do mesmo tipo de despesas.
Ajudas de custo	Abonos relativos a transporte em viatura própria sem observância das formalidades legais exigidas para o efeito.
Atribuição de subsídios	Inexistência de cadastro individual das entidades subsidiadas onde constem os elementos identificadores das mesmas em termos da sua constituição legal, estatutos, sua publicação em D.R., eventual declaração de utilidade pública, e de controlo exercido sobre a aplicação dos subsídios atribuídos.
	Celebração de contratos programa sem que sejam precedidos de planos de desenvolvimento desportivo.
	Atribuição de verbas destinadas a financiar desporto profissional.



Tribunal de Contas

Aquisição de bens e serviços	Utilização de vínculos de trabalho precário – contratos de prestação de serviços na modalidade de avenças – para a satisfação de necessidades permanentes dos serviços.
	Autorização ilegalmente concedida pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, para a dispensa genérica de redução a escrito de contratos até ao montante de 20.000 contos.
	Nalgumas despesas não foram cumpridos os procedimento exigidos para realização de despesas públicas (DL n.º 55/95, de 29/03).
Empreitadas	Existência de trabalhos a mais, objecto de contratos adicionais, que não são susceptíveis de serem enquadrados na definição que caracteriza este tipo de trabalhos.
Fundos Permanentes	A reposição dos fundos permanentes não obedece ao estipulado no art.º 30º do DL 341/83, de 21/07.
	Nalgumas das reconstituições, efectuadas ao longo do ano, são utilizadas classificações, orgânicas e económicas, diferentes das da sua constituição.
Encargos Assumidos e não Pagos	Assunção de encargos relacionados no Mod. 14/TC que não foram objecto de cabimentação.



Tribunal de Contas

V. RECOMENDAÇÕES

Dadas as matérias vertidas no Relatório, cumpre recomendar ao executivo municipal a adopção das seguintes medidas:

- ↳ Elaboração e implementação de um conjunto de normas escritas relativamente à arrecadação, guarda e entrega de valores para todos os postos de cobrança;
- ↳ Observância da sequência da tramitação da realização das despesas de acordo com os preceitos legais de forma a que todas as despesas sejam cabimentadas antes de serem autorizadas e da aquisição ser efectuada;
- ↳ Implementação do princípio da segregação de funções de forma a que a emissão de cheques e a escrituração do conta-correntes com instituições de crédito seja da responsabilidade da contabilidade.
- ↳ Estabelecimento de uma periodicidade na realização das reconciliações bancárias, de modo a permitir o efectivo controlo sobre a movimentação bancária.
- ↳ Elaboração de balanços mensais à tesouraria nos termos legais;
- ↳ Inventariação dos bens patrimoniais de que a Autarquia é proprietária e actualização do seu valor;
- ↳ Uniformização de critério na classificação do mesmo tipo de despesas;
- ↳ Inscrição do saldo da gerência anterior através de revisão orçamental;
- ↳ O abono de ajudas de custo e de deslocações em viatura própria deverá ser precedido de fundamentação e autorização de acordo com as disposições legais aplicáveis e ser objecto de adequado controlo;



Tribunal de Contas

- ↪ O cheque que se encontra à guarda da tesoureira, relativo à devolução dos abonos percebidos pelo ex-Presidente da Câmara a título de deslocações em viatura própria deverá ser descontado e contabilizado de forma a ser reflectido nas contas da autarquia;

- ↪ Organização processual de cadastros das entidades subsidiadas de forma a ser possível aferir da sua constituição legal e dos fins que prosseguem, bem como do controlo dos subsídios atribuídos;

- ↪ A atribuição de subsídios deverá ser objecto de publicitação de acordo com o art.º 1º, da Lei n.º 26/94, de 19/98;

- ↪ A atribuição de subsídios ao abrigo de contratos-programas terá sempre de ser precedida de apresentação de programas de desenvolvimento desportivo de acordo com a Lei n.º 1/90, de 13/01 e DL n.º 432/91, de 06/11;

- ↪ Realização de diligências para arrecadação das receitas virtuais existentes.



Tribunal de Contas

Anna Amaro

VI. DECISÃO

Pelo exposto, os juizes da 2ª Secção do Tribunal de Contas decidem, nos termos da al. f) do n.º 1 da art.º 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente Relatório.

- Notifiquem-se os responsáveis pela gerência, com envio de cópia de 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 art.º 58º n.º 1 - al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente bem como a todos os membros do actual executivo camarário figueirense;
- No prazo de três meses a contar da data da notificação do presente relatório, a autarquia deverá remeter prova documental das medidas tomadas com vista à regularização das situações que se referem no ponto II – 3.3.1.;
- No prazo de um mês a contar da data de notificação do presente relatório, a autarquia deverá remeter a este Tribunal prova documental da contabilização do cheque a que se alude no item II - 3.3.3., bem como as certidões em falta mencionadas no item II – 3.2.;
- No prazo de um mês a contar da data da notificação do presente relatório, deverá a autarquia remeter prova documental de suporte às ordens de pagamento referenciadas no item 3.3.6.3., al. b);
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 2): 15 516,50€;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet.

Tribunal de Contas, em 24 Outubro de 2002



Tribunal de Contas

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

Mira Crespo

(António José Avérous Mira Crespo)

O JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

Manuel Henrique de Freitas Pereira (nos termos da
declaração de voto em anexo)
(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Lia Olema (em favor de todos os artigos
anexos)
(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Manuel Raminhos Alves de Melo
(Manuel Raminhos Alves de Melo)

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha, nos termos da declaração de voto em anexo.
(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

João Pinto Ribeiro (nos termos da declaração de voto em anexo)
(João Pinto Ribeiro)

Carlos Manuel Botelho Moreno
(Carlos Manuel Botelho Moreno)

José de Castro de Mira Mendes (nos termos da declaração de voto em anexo)
Não acompanho as alterações referidas nos artigos anexos face ao parecer do Conselho de Contas e Solicitação de informações, SA MUNICÍPIO de Espinho, no DL nº 55/95, relativamente ao procedimento administrativo nº 28.500/95 (item 22.22.)

José Alves Cardoso (voto do relator e maioria dos membros do Conselho de Contas)
fui em favor de todos os artigos anexos e solicitação de informações, SA MUNICÍPIO de Espinho, no DL nº 55/95, relativamente ao procedimento administrativo nº 28.500/95 (item 22.22.)
(José Alves Cardoso)



Tribunal de Contas

Relatório de auditoria ao Município da Figueira da Foz – Gerência de 1999

DECLARAÇÃO de VOTO

27
01

Votamos o relatório com as seguintes ressalvas:

- a) Da constatação da existência de qualquer ilegalidade numa auditoria financeira a uma dada gerência deverão tirar-se todas as consequências independentemente do ano em que tiver ocorrido cada uma das situações susceptíveis de constituir eventual infracção financeira em conexão com aquela.

Assim, por exemplo, no caso referido em 3.3.6.2.1., concluindo-se pela ilegalidade da não submissão a fiscalização prévia do contrato em causa (o que não se nos afigura pacífico tendo em conta a letra da alínea f) do artigo 14º da Lei nº 86/89, de 8 de Setembro) terá de imputar-se eventual responsabilidade financeira não apenas a quem se limitou a ordenar o pagamento relativo a 1999 do serviço efectuado, mas também aos restantes autores de actos com o mesmo relacionados, *maxime* a quem autorizou a despesa e assumiu o encargo sem submissão do contrato a visto prévio, o que, além do mais, é imposto pelo princípio da equidade.

É que, repete-se, havendo indícios de actos financeiros ilegais, em nossa opinião não faz hoje sentido, à luz das metodologias de controlo consagradas na Lei nº 98797, de 26 de Agosto, e consequentes mecanismos de efectivação de responsabilidades financeiras, que a auditoria se dirija apenas aos efeitos dos actos em causa produzidos na gerência abrangida pelo âmbito da auditoria, quer quanto ao elemento objectivo (existência de dano financeiramente avaliável) quer quanto ao elemento subjectivo (autor do acto).

Esta era a filosofia tradicional de controlo no contexto de uma legislação que apenas previa a efectivação de responsabilidades financeiras no âmbito de um processo de julgamento da respectiva conta. Atendendo às espécies processuais hoje existentes de efectivação de responsabilidades financeiras não se justifica que os actos identificados como constitutivos de eventual responsabilidade financeira (*maxime* reintegratória) não sejam, com audição dos seus responsáveis, objecto de juízo ético-jurídico em toda a sua extensão, em respeito pelos princípios da equidade e economia processual, sem prejuízo, relativamente ao último, da ponderação da relação custo-benefício da acção de controlo financeiro.

- b) A análise da legalidade quanto à sujeição da adjudicação referida em 3.3.2.2. aos procedimentos previstos no Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março, não merece a nossa concordância dado que o disposto na alínea d) do nº 1 do artigo 96º deste diploma tem de ser interpretado sistematicamente em articulação com o estabelecido nos artigos 6º e 7º da Directiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, ou seja só haveria lugar ao cumprimento dos procedimentos



Tribunal de Contas

previstos nas normas constantes do Capítulo III do Título III daquele diploma, cumulativamente com as disposições do Capítulo II do mesmo Título, quando, não se tratando de casos em que exista um direito exclusivo estabelecido por lei ou regulamento, o fornecimento fosse superior a 200 000 Ecus. Aliás, neste exacto sentido vai também a nova legislação sobre a matéria – artigo 77º, nº 1, alíneas f) e g), do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

- c) Nas circunstâncias concretas em que ocorreu o apoio financeiro, relatado em 3.3.4.2.2., de 250 000\$00 para participação no campeonato nacional de raide e enduro a uma atleta figueirense – sendo de relevar que, inclusive, a atleta se comprometeu a fazer divulgação nessa participação à cidade da Figueira da Foz no equipamento desportivo usado – não estamos convencidos da ilegalidade da concessão desse subsídio.

Tribunal de Contas, em 24 de Outubro de 2002

Os juizes conselheiros,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

(João Pinto Ribeiro)



Tribunal de Contas

ANEXOS

1. Eventuais infracções financeiras⁽¹⁾

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
II – 2.1. – B	A CMFF dispõe de regulamento interno atinente à área contabilística-financeira, contudo este não faz alusão ao acompanhamento do SCI nem foram designados os responsáveis pela execução e acompanhamento do mesmo.	Art.º 14º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.
II – 2.1. – C	Inexistência de normas que definam a forma de cobrança, guarda temporária de valores e entrega dos mesmos, bem como a designação dos respectivos responsáveis relativamente às cobranças efectuadas por entidade diferente do Tesoureiro.	Art.º 17º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.
II – 2.1. – D	Na realização das despesas nem todas as aquisições são suportadas por requisições externas. Nestas circunstâncias não é observada a sequência do legalmente exigido para a realização de despesas porquanto as mesmas só são cabimentadas depois da aquisição se ter efectuado desconhecendo-se quem, efectivamente, autorizou a despesa.	N.º 1 do art.º 12º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12 e n.º 1 do art.º 37º do DL n.º 341/83, de 21/07.
II – 2.1. – E	As conta-correntes com instituições de crédito, e os cheques estão à guarda do Tesoureiro, sendo este responsável pela sua escrituração e emissão respectivamente. Acresce que as reconciliações bancárias, à excepção das que integram os documentos de prestação de contas, são efectuadas por funcionário da tesouraria.	Art.º 16º n.º 2 do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12 e n.º 1 do art.º 37º do DL n.º 341/83, de 21/07.
	A responsabilidade pela implementação das medidas legais de controlo interno é dos membros do executivo camarário.	

(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 art.º 7º da Lei n.º 29/99, de 12/05.



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.1.3.	Encargos assumidos e não pagos sem terem sido objecto de inscrição e/ou cabimento orçamental. Montante: 145.668.000\$00. A responsabilidade impende sobre os membros do executivo.	Art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA..
II – 3.1.4	Utilização de parte do saldo da gerência anterior sem que o mesmo tenha sido objecto de inscrição orçamental. Montante: 17.254.419\$00 A responsabilidade pela não inscrição orçamental é dos membros do executivo. Os pagamentos foram autorizados pela Vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas.	Al. a) do n.º 2 do art.º 32º do DL n.º 341/83, de 21/07.
II – 3.3.3.	Uso regular de veículo próprio em deslocações de autarca e funcionário, sem se fundamentar e comprovar o interesse dos serviços. Montante: 1.916.920\$00 (= 1.456.390\$00 + 460.530\$00) Responsável: Vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas por ter autorizado o pagamento.	Art.º 20º, n.º 1 do DL n.º 106/98, de 24/04, art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.
	Pagamentos indevidos resultante de abonos em duplicado e de incorrecção de cálculos. Montante: 50.485\$00 Responsável: Vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas por ter autorizado os pagamentos.	Art. 8º do D. L. n.º 106/98, de 24/04, art.º 8º da Portaria n.º 147/99, de 27/02, art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.3.4.1.	<p>Atribuição de participações financeiras a entidades de índole desportiva, ao abrigo de contratos-programa celebrados sem precedência de programa de desenvolvimento desportivo.</p> <p>GRUPO RECREATIVO VILA VERDENSE Montante: 40.400.000\$00 Responsáveis: ☞ Pedro Miguel de Santana Lopes; ☞ Daniel Martins dos Santos; ☞ Maria do Rosário Cardoso Águas; ☞ Laurinda Natércia A. P. Crisanto; ☞ Casimiro José Pêgo Terêncio; ☞ José Manuel Pereira da Costa; ☞ Herculano Ramos Rocha; ☞ Luis Miguel Pereira de Almeida.</p> <p>GINÁSIO CLUBE FIGUEIRENSE Relativamente a este clube a participação atribuída destinou-se a financiar a participação da entidade na Liga Profissional de Basquetebol. Montante: 36.000.000\$00 Responsáveis: ☞ Pedro Miguel de Santana Lopes; ☞ Carlos Alberto Rodrigues Beja; ☞ Maria do Rosário Cardoso Águas; ☞ Laurinda Natércia A. P. Crisanto;; ☞ José Manuel Pereira da Costa; ☞ Herculano Ramos Rocha; ☞ Luis Miguel Pereira de Almeida.</p> <p>ASSOCIAÇÃO NAVAL 1º DE MAIO Montante: 52.500.000\$00 Responsáveis: ☞ Pedro Miguel de Santana Lopes; ☞ Carlos Alberto Rodrigues Beja; ☞ Daniel Martins dos Santos; ☞ Maria do Rosário Cardoso Águas; ☞ Casimiro José Pêgo Terêncio; ☞ José Manuel Pereira da Costa; ☞ Herculano Ramos Rocha; ☞ Luis Miguel Pereira de Almeida.</p> <p>Pelos pagamentos no montante de 128.900.000\$ é responsável a Vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas.</p>	Art.ºs 33º e 34º da Lei n.º 1/90, de 13/01, art.º 2º, n.º 3 do DL n.º 432/91, de 06/11, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.3.4.2.2.	<p>Pagamento de subsídio a particular sem lei permissiva aquando da sua atribuição e pagamento. Montante: 250.000\$00</p> <p>Responsáveis pela autorização da despesa:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ Pedro Miguel de Santana Lopes;☞ Carlos Alberto Rodrigues Beja;☞ Daniel Martins dos Santos;☞ Maria do Rosário Cardoso Águas;☞ Laurinda Natércia A. Pereira Crisanto;☞ Casimiro José Pêgo Terêncio;☞ José Manuel Pereira da Costa;☞ Herculano Ramos Rocha;☞ Luis Miguel Pereira de Almeida. <p>e pelo autorização do pagamento o vereador Daniel Martins dos Santos</p>	Art.º 26, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA
	<p>Atribuição de subsídio à “Rádio Clube Foz do Mondego” em contravenção ao disposto na Lei de Bases da Radiodifusão. Montante: 70.000\$00</p> <p>Responsáveis pela autorização da despesa:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ Carlos Alberto Rodrigues Beja;☞ Daniel Martins dos Santos;☞ Maria do Rosário Cardoso Águas;☞ Laurinda Natércia A. Pereira Crisanto;☞ Casimiro José Pêgo Terêncio;☞ José Manuel Pereira da Costa;☞ Herculano Ramos Rocha;☞ Luis Miguel Pereira de Almeida. <p>e pelo autorização do pagamento a vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas</p>	Art.º 3º da Lei n.º 87/88, de 30/07 com a alteração introduzida pelas Leis n.ºs 15/90, de 30/06, 2/97, de 18/01, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.3.6.1.1.	<p>Celebração de contrato de prestação de serviços , na modalidade de avença, com preterição de consulta ao mercado, para o preenchimento de necessidades permanentes dos serviços, com subordinação jurídica, hierárquica e horário de trabalho. Montante: 1.008.672\$00</p> <p>Responsáveis:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ Daniel Martins dos Santos: 96.672\$00;☞ Maria do Rosário Cardoso Águas: 912.000\$00.	Art.º 11º, n.º 1 do DL n.º 195/97, de 31/07, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.
II – 3.3.6.1.2.	<p>Celebração de contrato de prestação de serviços , na modalidade de avença, com preterição de consulta ao mercado, para o preenchimento de necessidades permanentes dos serviços, com subordinação jurídica, hierárquica e horário de trabalho. Montante: 1.020.000\$00</p> <p>Responsável:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ Daniel Martins dos Santos: 108.000\$00;☞ Maria do Rosário Cardoso Águas: 912.000\$00.	Art.º 11º, n.º 1 do DL n.º 195/97, de 31/07, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.3.6.1.3.	Pagamento de dois subsídios extraordinários correspondentes aos subsídios de férias e de natal no âmbito de um contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença. Montante: 936.000\$00 Responsável: pela autorização do pagamento: vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas.	N.º 4 do art.º 7º do Decreto – Lei n.º 409/91, de 17/10, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.
II – 3.3.6.1.4.	Preterição do procedimento negocial prévio à contratação. Montante: 3.617.260\$00 Responsável pela autorização da despesa: Presidente da Câmara. Pela autorização do pagamento: ☞ Daniel Martins dos Santos: 410.500\$00; ☞ Maria do Rosário Cardoso Águas: 3.206.760\$00.	Art.º 32º, n.º 1. al. c) do DL n.º 55/95, de 29/03, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA
II – 3.3.6.2.1.	Pagamento que na gerência ascendeu a 2.241.252\$00 efectuados ao abrigo de contrato de aquisição de serviços, celebrado em 04/06/96, com a empresa Greendays, cujo objecto era a limpeza das praias de Buarcos, Figueira da Foz, Cabedelo e ainda o pequeno areal junto ao parque de estacionamento da Avenida de Espanha na Figueira da Foz, pelo montante de 47.890.000\$00, sem que o mesmo tenha sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. O pagamento foi autorizado pela vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas	Art.º 30º do DL n.º 50/96, de 16/05, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.
II – 3.3.6.2.2.	Pagamentos ilegais resultantes de adjudicação de serviços efectuada em 1998, por inexistência de contrato escrito, quando as disposições legais o exigiam. Montante: 4.095.000\$00 Responsável pela autorização dos pagamentos: a vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas.	Art.º 105º, n.º 2, do DL n.º 55/95, de 29/03, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.
	Pagamento em duplicado da mensalidade referente ao mês de Junho. Montante: 585.000\$00 Responsável: pela autorização do pagamento a Vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas por intervir nesta fase da despesa.	Art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07.



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.3.6.3. – a)	Pagamento de despesas sem que estejam suportadas por requisição externa não tendo sido objecto de cabimentação prévia e desconhecendo-se quem autorizou as referidas despesas. Montante: 2.555.458\$00. Responsáveis pela autorização do pagamento: ☞ Maria do Rosário Cardoso Águas - 2.455.458\$00 ☞ Daniel Martins dos Santos – 100.000\$00.	Art.º 12º, n.º 1, al. b) e c) do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07.
II – 3.3.6.3. – b)	Ordens de pagamento não documentadas (n.ºs 8457 e 8458). Montante: 40.000\$00 Responsável pela autorização do pagamento: vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas.	Art.º 12º, n.º 1, al. n) do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12 art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07.
II – 3.3.6.3. – c)	Pagamento de despesa sem que esteja suportada por requisição externa não tendo sido objecto de cabimentação prévia. Montante: 367.500\$00 Responsável pela autorização do pagamento: vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas.	Al. b), c) e d) do n.º 1 do art.º 12º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12 art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07.
II – 3.3.7. – a)	Pagamento de despesas sem que estejam suportadas por requisição externa não tendo sido objecto de cabimentação prévia e desconhecendo-se quem autorizou as referidas despesas. Montante: 42.824.746\$00. Responsáveis pela autorização do pagamento: ☞ Daniel Martins dos Santos – 8.190.000\$00; ☞ Maria do Rosário Cardoso Águas – 34.634.746\$00	Art.º 12º, n.º 1, al. b) e c) do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12 art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07.
II – 3.3.7. – d)	Pagamento de despesas resultantes de contratos de aquisição de serviços sem que os mesmos revestissem as forma escrita, quando as disposições legais aplicáveis o exigiam. Montante: 52.997.500\$00 Responsável pela autorização dos pagamentos a Vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas, por intervir nesta fase da despesa..	Art.º 105º, n.º 2, do DL n.º 55/95, de 29/03, al. a) do n.º1 do art.º 59 do DL n.º 197/99, 08/06, art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07.
II – 3.3.7. – e)	Autorização de pagamentos por quem não detinha competência para o efeito. Montante: 48.377.000\$00 Responsáveis: ☞ Daniel Martins dos Santos – 8.190.000\$00 ☞ Maria do Rosário Cardoso Águas – 40.187.000\$00	Art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e Art.º 3º do CPA.



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
III – 3.3.8.1	Pagamento de trabalhos, que se cifraram em 57.219.733\$00, para além do montante permitido contratualmente, autorizado pela vereadora Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas.	N.º 1 do art.º 26º do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.
II – 3.4.1.	Autorização de despesa e pagamento de aquisição de serviços com preterição das formalidades legais exigidas para o efeito. Montante: 1.488.960\$00. Responsáveis pela autorização da realização da despesa os membros do executivo: ☞ Daniel Martins dos Santos; ☞ Carlos Alberto Cardoso Rodrigues; ☞ Maria do Rosário da Silva Cardoso Águas; ☞ Laurinda Natércia de Albergaria Pereira Crisanto; ☞ José Manuel Pereira da Costa; ☞ Herculano Ramos Rocha; ☞ Luís Miguel Pereira de Almeida e ☞ António Azenha Gomes. Responsável pela autorização do pagamento: a vereadora Maria do Rosário Cardoso Águas.	Al. c) do n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99, de 08/06 art.º 26º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21/07 e art.º 3º do CPA.



Tribunal de Contas

2. Conta de emolumentos

Emolumentos e outros encargos

(D.L. n.º 66/96, de 31.5 com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28/08)

Sector de Auditoria VIII/NA VIII.1 - AL

Entidade fiscalizada: CMFF

Entidade devedora: Câmara Municipal da Figueira da Foz

Proc.n.º/AUDIT

Relatório n.º

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99€	310		37.196,90€
- Acções na área da residência oficial	88,29€	100		8.829,00€
Emolumentos calculados ..				46.025,95€
Emolumentos/limite máximo (VR)				15.516,50€
Emolumentos pagar				15.516,50€

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Tribunal de Contas

3. Responsáveis na gerência

Os responsáveis pela gerência de 1999 da Câmara Municipal da Figueira da Foz (cuja relação se encontra inserta a fls. 395 a 398 do anexo 1 do vol.II), foram os seguintes:

Nome		Período de Responsabilidade
PC	Pedro Miguel de Santana Lopes	01/01 a 31/12
VEREADORES	Carlos Alberto Cardoso R. Beja	01/01 a 31/12
	Daniel Martins dos Santos	01/01 a 31/12
	Maria do Rosário Silva Cardoso Águas	01/01 a 31/12
	Laurinda Natércia Albergaria P. Crisanto	01/01 a 20/10
	Casimiro José Pêgo Terêncio	01/01 a 11/08
	José Manuel Pereira da Costa	01/01 a 31/12
	Herculano Ramos Rocha	01/01 a 31/12
	Luís Miguel Pereira de Almeida	01/01 a 31/12
	António Azenha Gomes	30/08 a 31/12

4. Situação das contas anteriores

Em cumprimento da Resolução do Tribunal de Contas n.º 9/91 – 2ª Secção de 15 de Maio, a situação das contas das cinco gerências anteriores é a seguinte:

1994 – Proc. n.º 1123/94	Devolvida
1995 – Proc. n.º 2343/95	Devolvida
1996 – Proc. n.º 2444/96	Devolvida
1997 – Proc. n.º 3317/97	Em análise pelo DVIC/SAL
1998 – Proc. n.º 3488/98	Em análise pelo DVIC/SAL



Tribunal de Contas

5. Constituição do processo

O presente processo é constituído por 8 (oito) volumes que integram os anexos seguidamente evidenciados:

VOLUMES	DOCUMENTOS
I	Relato, contraditório, Anteprojecto e Projecto de Relatório
II	Documentos de Prestação de Contas da CMFF e SMAS; Correspondência; Requisições; PGA.
III	Quadro de pessoal; Delegação de competências; circuito da receita e da despesa; Regulamentos; Balanços à tesouraria; Saldo da gerência anterior; conta de documentos; Execução orçamental; Vencimentos dos responsáveis.
IV	Activos financeiros; Sodenfor; Municíпия; Ajudas de custo; Entidades; Bolsas de estudo; Particulares; Fundos permanentes.
V	Avenças; Greendays; McCann Erickson; Aquisição de serviços outros; Outras despesas correntes.
VI	Circuito das empreitadas; V2 e V3.
VII	Rede de saneamento de Alhadas.
VIII	Viagem a Faro; Participação da firma Coelho Neto, Ldª; Contrato de concessão; ADSE; Comissão de festas; Viaturas; Actas; Contas-correntes.

6. Ficha técnica

EQUIPA DE AUDITORIA

		Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Georgina Silva	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Gestão e Desenvolvimento Social
	João Paulo Pontes Pereira	Técnico Superior de 2ª Classe	Lic. em Direito
	Luisa Almeida	Técnico Verif. Esp. Principal	Curso Complementar de Contabilidade e Administração
Coordenação	José Manuel Martins da Conceição	Auditor Chefe	Lic. Economia
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. Organização e Gestão de Empresas