



Luís Cruz

Tribunal de Contas

Proc.º n.º 29/01-AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 01/2003

2.ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DE AMADORA

Gerência de 2000



Tribunal de Contas

ÍNDICE

	Fls.
I. - INTRODUÇÃO	4
1. - CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS.....	4
2. - FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACCÇÃO	4
3. - METODOLOGIA DE TRABALHO, PLANO GLOBAL/PROGRAMA DE AUDITORIA	5
4. - CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO	6
5. - ANTECEDENTES.....	7
6. - AJUSTAMENTO.....	8
7. - CONTRADITÓRIO	9
II. - AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DA AMADORA - GERÊNCIA DE 2000.....	10
1. - CARACTERIZAÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL	10
1.1. - Documentos enformadores.....	10
1.2. - Estrutura orgânica.....	10
1.3. - Pessoal.....	11
1.4. - Composição do órgão executivo, delegação e subdelegação de competências / Pelouros	12
2. - LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI).....	14
2.1. - Caracterização sumária	14
2.2. - Levantamento do circuito da receita	17
2.3. - Levantamento do circuito da despesa	19
2.4. - Avaliação final do sistema de controlo interno	20
2.4.1. - Conclusão.....	21
3. - CONTA DE GERÊNCIA DE 2000.....	23
3.1. - Análise da execução orçamental.....	23
3.1.1. - Receita	23
3.1.2. - Despesa.....	25
3.2. - Divergências existentes entre modelos da conta de gerência	26
3.3. - Conferência de documentos	27
3.3.1. - Receita	28
3.3.1.1. - Conta de documentos.....	28
3.3.2. - Despesa.....	32
3.3.2.1. - Subsídio de insalubridade	34
3.4. - Análises específicas	40



Tribunal de Contas

3.4.1. - Limites legais	40
3.4.1.1. - Despesas com o pessoal.....	40
3.4.1.2. - Emolumentos notariais e custas em processos de execução fiscal.....	40
3.4.1.3. - Capacidade de endividamento	42
3.4.2. - Participações financeiras.....	42
3.4.2.1. - Sociedade Recreios Desportivos da Amadora, Sociedade Unipessoal, Lda.	43
3.4.3. - Subsídios e transferências.....	47
3.4.3.1. - Subsídios a associações desportivas e culturais	47
3.4.3.2. - Transferências para as Freguesias.....	50
3.4.4. - Fundos permanentes.....	52
3.4.5. - Acumulação de funções.....	53
3.4.6. - Prestações de serviços	55
3.4.7. - Protocolos, acordos de colaboração e contrato de urbanização.....	61
3.4.7.1. - Protocolo celebrado entre a CMA e a EPAL - Muro da Falagueira.....	61
3.4.7.2. - Acordos de colaboração celebrados entre a CMA e a JAE - Iluminações do IC ₁₇ e IC ₁₉	67
3.4.7.3. - Contrato de urbanização entre a CMA e particulares.....	70
3.4.7.3.1. - Antecedentes	70
3.4.7.3.2. - O contrato de urbanização	70
3.4.8. - Empreitadas.....	75
3.4.8.1. - Reabilitação de 4 escolas e pré-escolar.....	76
3.4.8.2. - Construção de oficina de pintura nas oficinas municipais	78
3.4.8.3. - Arruamentos na Cova da Moura - Pavimentação	84
III. - CONCLUSÕES.....	87
PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	87
IV – RECOMENDAÇÕES	89
V – DECISÃO	90
VI - ANEXOS.....	92
1. - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	92
2. - EMOLUMENTOS.....	101
3. - RESPONSÁVEIS.....	102
4. - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES	103
5. - CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO.....	104
6. - FICHA TÉCNICA.....	105



Tribunal de Contas

SIGLAS UTILIZADAS

AL	Autarquias Locais
AMA	Assembleia Municipal da Amadora
BM	Boletim Municipal
BPA	Banco Português do Atlântico
CFEA	Clube Futebol Estrela da Amadora
CIPC	Cartão de Identificação de Pessoa Colectiva
CMA	Câmara Municipal da Amadora
CNA	Clube de Natação da Amadora
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPDD	Contrato Programa Desenvolvimento Desportivo
CRBJ	Clube Recreativo do Bairro Janeiro
CRIL	Circular Rodoviária Interior de Lisboa
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
Ca	Contrato de Avença
Cps	Contrato de Prestação de Serviços
DA	Departamento de Auditoria
DAGF	Departamento de Administração Geral e Finanças
DAU	Divisão de Arruamentos e Urbanismo
DAp.	Divisão de Aprovisionamento
DD	Director de Departamento
DDAGF	Director Departamento de Administração Geral e Finanças
DDOM	Director de Departamento de Obras Municipais
DEC	Departamento de Educação e Cultura
DGA	Divisão de Gestão Administrativa
DGO	Divisão de Gestão Orçamental
DGRH	Divisão de Gestão de Recursos Humanos
DGTC	Direcção – Geral do Tribunal de Contas
DOM	Departamento de Obras Municipais
DOR	Desportivo Operário do Rangel
DSE	Divisão Sócio Educativa
DVIC-SAL	Departamento de Verificação Interna de Contas – Sector das Autarquias Locais
EM	Empresa Municipal
EN	Estrada Nacional
EPA.	Empresa Portuguesa das Aguas Livres, S.A.
FP	Fundo Permanente
GAJ	Gabinete de Apoio Jurídico
GE	Gabinete de Estudos
GERBRA	Gabinete Especial de Recuperação da Brandoa
GERCOM	Gabinete Especial de Recuperação da Cova da Moura
GIRP	Gabinete de Imprensa e Relações Públicas
GR	Guia de Remessa
IC	Itinerário Complementar
IPACA	Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual
JAE	Junta Autónoma de Estradas
JF	Junta de Freguesia
LBSD	Lei de Bases do Sistema Desportivo
OP	Ordem de Pagamento
PAMA	Programa de Apoio ao Movimento Associativo do Município da Amadora
PC	Presidente da Câmara
PG/PA	Plano Global / Programa de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PORLVT	Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo
RC	Requisição de Compra
RDA	Recreios Desportivos da Amadora
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
RE	Requisição Externa
RI	Requisição Interna
RMSM	Regulamento da Macroestrutura dos Serviços Municipais
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
UAT	Unidade de Apoio Técnico



Tribunal de Contas

I. - INTRODUÇÃO

1. - CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente Relatório consubstancia os resultados da auditoria financeira realizada ao Município da Amadora, gerência de 2000.

A acção consta do Programa de Fiscalização (PF) para o ano 2001 do Departamento de Auditoria (DA) VIII - Unidade de Apoio Técnico (UAT) VIII.1 - Autarquias Locais (AL), aprovado pelo Tribunal de Contas (TC) em sessão do Plenário da 2ª. Secção, de 14/12/00, tendo o trabalho de campo decorrido entre 03/09 e 12/10/01.

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

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

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

2. - FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

Esta acção de fiscalização teve como **fundamentos**, em conformidade com o disposto na al. a) do art.º 40º da Lei n.º 98/97, de 26/08, a oportunidade de controlo e a dimensão financeira do Município. A última auditoria efectuada às contas da autarquia data de 1989 e teve como objecto a conta de gerência de 1987.

Quanto ao seu **âmbito** tratou-se de uma auditoria financeira, centrada na gerência de 2000 e em algumas áreas consideradas prioritárias, conforme **Plano Global/Programa de Auditoria** (PG/PA) (fls.1 a 7/1/III), não incidindo, portanto, sobre todo o universo organizacional. Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas aquelas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.



Tribunal de Contas

De acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os **objectivos** da auditoria consistiram essencialmente no seguinte:

- ⇒ Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno (SCI);
- ⇒ Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas de empreitadas, prestação de serviços, transferências, subsídios, participações financeiras e na arrecadação de receitas;
- ⇒ Análise das demonstrações financeiras com vista a verificar se reflectem fidedignamente as receitas e despesas, bem como a situação financeira e patrimonial da entidade e se foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas estabelecidas.
- ⇒ Apreciação das relações institucionais, técnicas e financeiras entre o Município e a sociedade Recreios Desportivos da Amadora (RDA);

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

Os trabalhos iniciaram-se com a fase de planeamento, efectuada na DGTC, a qual decorreu no período de 25/06 a 06/07/01 - conforme calendarização constante do PG/PA., a que se refere a Informação n.º 11/01 – UAT VIII.1 - AL (fls. 1 a 7/1/III), teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao município - designadamente a partir dos documentos de prestação de contas, *dossier* permanente e artigos publicados na imprensa - e seguiu as metodologias acolhidas pelo TC, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.

A fase de trabalho de campo iniciou-se no dia 03/09/01 com uma reunião de apresentação em que estiveram presentes o Vice-Presidente da Câmara, o Director do Departamento de



Tribunal de Contas

Administração Geral e Finanças (DDAGF), e a equipa de auditoria sob a coordenação do Auditor-Coordenador e Auditor-Chefe, tendo sido dados a conhecer aos representantes da autarquia, de uma forma genérica, os fundamentos, âmbito, objectivos e metodologia da auditoria.

Esta fase assentou no estudo e análise da documentação facultada pelos serviços e na realização de várias reuniões com o pessoal dirigente, para esclarecimento de dúvidas e conhecimento dos procedimentos administrativos e contabilísticos adoptados.

De acordo com o indicado Manual de Auditoria, a metodologia de trabalho seguida, com vista ao apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da conformidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no recurso, simultâneo, à análise do SCI, com utilização de testes de procedimento e de conformidade e da conta de gerência, com a realização de testes substantivos às rubricas orçamentais e operações contabilísticas das áreas consideradas prioritárias.

No final desta fase foi efectuada nova reunião com a presença do Presidente da CMA e da equipa de auditoria, tendo o Auditor-Coordenador exposto, genericamente, os trabalhos desenvolvidos e as conclusões da auditoria.

4. - CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO

O desenvolvimento da acção deparou com algumas condicionantes, consubstanciadas por um lado no elevado volume de informação e nalguma dificuldade dos serviços municipais - relativamente dispersos entre si - em apresentarem atempadamente as respostas às solicitações da equipa e, por outro, com o surgir de novas situações merecedoras de análise, objecto de informação inserta de fls. 8 a 10/1/III, a qual obteve despacho de concordância do Juíz Conselheiro da Área, levando a que a auditoria se prolongasse para além da calendarização inicialmente prevista.



Tribunal de Contas

Não obstante, é de relevar o espírito de colaboração manifestado logo no início da acção e demonstrado no decorrer dos trabalhos, quer pelos dirigentes quer pelos funcionários da autarquia que se esforçaram para obviar a situação atrás mencionada.

5. - ANTECEDENTES

No dossier da entidade constatou-se a existência dos seguintes documentos:

- Relatório de Auditoria n.º 14/99 - 1.ª Secção, que incidiu concomitantemente sobre os contratos de fornecimento de bens e serviços e de empreitadas, precedidos de ajustes directos e não sujeitos a visto, ou em que o ajuste directo tenha surgido na sequência de outro procedimento;
- Relatório de Auditoria n.º 3/99 - 1.ª Secção, que incidiu concomitantemente sobre os procedimentos preparatórios de contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença que se encontrassem pendentes e dos próprios contratos ainda não integralmente executados.

Durante a fase de planeamento da auditoria, foi analisado o Relatório da Inspeção-Geral de Finanças - Processo n.º 99/CTA/75/C3/1139, que abrangeu as gerências de 1998 e 1999, não tendo, por isso, incidência na gerência em apreço.



Tribunal de Contas

6. - AJUSTAMENTO

O resultado da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município da Amadora, referente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2000 é o seguinte:

Un.: Escudos

DÉBITO	CONTA DE DOCUMENTOS DA CÂMARA	CONTA DE DINHEIRO		RESPONSABILIDADE
		Da Câmara	Dos Serviços Municipalizados	TOTAL
<i>Receita virtual liquidada.....</i>	49 958 068,00			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada...</i>				12 787 477,00
	49 958 068,00			
<i>Receita cobrada.....</i>		12 929 976 047,00		12 929 976 047,00
<i>Saldo em 01/01/00.....</i>	37 015 802,00	2 327 710 934,00		2 364 726 736,00
TOTAIS	86 973 870,00	15 257 686 981,00		15 307 490 260,00
CRÉDITO				
<i>Receita anulada.....</i>	7 374 918,50			7 374 918,50
<i>Despesa realizada.....</i>		12 721 098 761,00		12 721 098 761,00
SOMA.....	7 374 918,50	12 721 098 761,00		
<i>Receita virtual cobrada.....</i>	37 170 591,00			
SOMA.....	44 545 509,50	12 721 098 761,00		
<i>Saldo em 31/12/00.....</i>	42 428 360,50	2 536 588 220,00		2 579 016 580,50
TOTAIS	86 973 870,00	15 257 686 981,00		15 307 490 260,00

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2000 é favorável, com as reservas constantes deste relatório e bem assim com as derivadas do facto de a conta de gerência de 1999 não se encontrar ainda homologada.



Tribunal de Contas

7. - CONTRADITÓRIO

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

As alegações apresentadas (insertas de fls. 137 a fls. 411), foram tidas em conta na elaboração deste Relatório, constando de forma sucinta nos pontos pertinentes.

Para melhor identificação, as mesmas e respectivos alegantes serão apresentados da seguinte forma:

- **Grupo 1**, englobando Joaquim Moreira Raposo, Gabriel Alexandre Martins Lorena Oliveira, João de Matos Bernardino, Maria Helena do Carmo Guilherme Bastos, Carlos Manuel dos Santos Silva, Miguel Paulo Nuno Mendes Gabriel, António Pimenta Lopes, Judite das Mercês Vieira Rodrigues Esteves Pinto, Fernando Teixeira Pereira e Pedro Manuel Mamede Passos Coelho;
- **Grupo 2**, englobando João de Matos Bernardino, Fernando Teixeira Pereira, António Pimenta Lopes e Maria Helena do Carmo Guilherme Bastos;
- **P. Passos Coelho**, Pedro Manuel Mamede Passos Coelho que apresentou também alegações individuais através de um advogado.



Tribunal de Contas

II. - AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DA AMADORA - GERÊNCIA DE 2000

1. - CARACTERIZAÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

1.1. - Documentos enformadores

A autarquia possui um Regulamento da Macroestrutura dos Serviços Municipais (RMSM), (inserto de fls. 103 a 109/2/III) cuja publicação no DR - II Série, n.º 40, data de 17/02/87, o qual foi objecto de várias alterações operadas por deliberações da CMA e AMA.

Tais alterações têm a ver, fundamentalmente, com a criação da Divisão de Aprovisionamento (DAp), do Serviço de Polícia Municipal, do Projecto Municipal de Informatização, dos Gabinetes Especiais de Recuperação da Brandoa (GERBRA) e da Cova da Moura (GERCOM), constando de fls. 77 a 79 e 83 a 91/2/III, as respectivas publicações em DR.

Aquele documento integra um conjunto de objectivos e princípios de natureza estruturante bem como de normas gerais pelos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipais, dele constando, igualmente, a definição da estrutura orgânica, dividida em departamentos, divisões e gabinetes e, bem assim, do conjunto de atribuições e competências de cada um deles.

1.2. - Estrutura orgânica

No que concerne à **estrutura orgânica**, a mesma encontra-se gizada no organograma constante a fls. 67/2/III, comportando 5 Departamentos, o Serviço de Polícia Municipal (equiparado a Departamento), o Serviço Municipal de Protecção Civil, 2 Serviços (Veterinário e Turismo), 3 Gabinetes de Recuperação (Directores de Projecto), 1 Projecto Municipal de Informatização, 17 Divisões, e 8 Gabinetes de Apoio (equiparados a Divisão) encontrando-se na sua maioria provida de chefias.



Tribunal de Contas

1.3. - Pessoal

À data da realização da auditoria, o município dispunha de 1.157 trabalhadores em efectividade de funções o que equivale a 63,2% do total do quadro.

O **quadro de pessoal** vigente à data da auditoria (fls. 91 a 100/2/III) é resultante da composição aprovada pelo órgão executivo em reunião de 07/06/00 e pela AMA em sessão ordinária de 06/07/00, e encontra-se publicado no DR n.º 200, II Série, Apêndice n.º 126 (de fls. 91 a 100/2/III), com as alterações constantes a fls. 80 a 83 e 89/2/III. Prevê 1.831 lugares, (incluindo o pessoal dirigente e chefia) distribuídos do seguinte modo:

Pessoal em serviço na autarquia

PESSOAL	Outubro de 2001				
	QUADRO LEGAL (1)	PESSOAL DO QUADRO (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)	CONTRA-TADOS (4)	EFFECTIVOS (5)=(2)+(4)
Dirigente e Chefia	52	18	34,6	-	18
Técnico Superior	194	120	61,9	38	158
Técnico	85	39	45,9	4	43
Técnico - Profissional	340	170	50,0	9	179
Administrativo	165	120	72,7	13	133
Operário	413	253	61,3	10	263
Auxiliar	571	432	75,7	24	456
Informático	11	5	45,5	2	7
TOTAL	1831	1157	63,2	100	1257

Fonte: Listagens fornecidas pela Divisão de Gestão de Recursos Humanos

Na mesma data encontravam-se vagos 674 lugares do quadro assim distribuídos:

- a) **pessoal dirigente e de chefia** 34, equivalente a (⇔) 65,4%;
- b) **pessoal técnico superior** 74, ⇔ 38,1%;
- c) **pessoal técnico** 46, ⇔ 54,1%;
- d) **técnico - profissional** 170, ⇔ 50,0%;
- e) **administrativo** 45, ⇔ 27,3%;
- f) **operário** 160, ⇔ 38,7%;
- g) **auxiliar** 139, ⇔ 24,3% e
- h) **informático** 6, ⇔ 54,5%.



Tribunal de Contas

Do exposto salientam-se as baixas taxas de cobertura, particularmente do pessoal dirigente e de chefia, técnico, técnico - profissional e de informática.

O pessoal do quadro regista um índice de tecnicidade de 28,4%, o qual é inferior ao perspectivado no quadro de pessoal publicado no DR (33,8%), como se pode verificar de seguida:

INDICE DE TECNICIDADE

Fórmula	Out. 2001		
	Quadro legal	Pessoal do quadro	Efectivos Totais
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{194+85+340}{1831} = 33,8\%$	$\frac{120+39+170}{1157} = 28,4\%$	$\frac{158+43+179}{1257} = 30,2\%$

1.4. - Composição do órgão executivo, delegação e subdelegação de competências / Pelouros

A CMA é constituída pelo Presidente (PC) e 10 Vereadores, sendo que, em 23/01/98, ao abrigo do disposto no n.º 2 do art.º 45º do DL 100/84, de 29/03, o executivo propôs à AMA que fosse fixado em 5 o número de vereadores em regime de permanência, proposta que foi aprovada em sessão ordinária de 12/02/98 (cfr. minuta da acta de fls. 129 a 132/3/III).

Em 23/07/98, através de despacho (inserto de fls. 166 a 168/3/III), o PC designou os vereadores Judite das Mercês Pinto (Recursos Humanos, ...), Carlos Cumbre Tavares (Obras Municipais, ...), Gabriel Lorena de Oliveira (Planeamento e Gestão das Comunicações, ...), Carlos Santos da Silva (Ambiente, ...) e Miguel Mendes Gabriel (Saneamento Básico, ...), para assegurarem a gestão das respectivas áreas, funções e serviços e, para o seu exercício, delegou-lhes várias competências (descritas a fls. 168 e 169/3/III).

Após diversos despachos intercalares de distribuição de funções e delegação de competências pelos vereadores (cfr. fls. 155 a 183/3/III), o PC, através do seu despacho n.º 32/P/2000, de 08/05 (vd. de fls. 150 a 154/3/III), estabeleceu nova repartição de funções e delegação de



Tribunal de Contas

competências pelos mesmos, em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 69º da Lei 169/99, de 18/09 entretanto publicada. Neste despacho, o Presidente ratificou todos os actos praticados no uso das competências anteriormente delegadas no despacho n.º 73/98 de 23 de Julho de 1998.

Em 20/10/00 a repartição de funções e delegação de competências foi objecto de novo despacho do PC (n.º 53/P/2000 inserto de fls. 144 a 148/3/III), em virtude do falecimento, em 16/10/00, do vereador Carlos Cumbre Tavares, revogando assim o despacho n.º 32/P/2000.

Pelo despacho n.º 19/P/00 do PC de 10/03/00 (a fls. 133/3/III), foi designada Vice- Presidente da Câmara Municipal, a vereadora a tempo inteiro Judite Esteves Pinto e, através do despacho n.º 26/P/2001, de 6/06 (a fls. 139/3/III), o mesmo autarca designou Vice- Presidente o vereador Gabriel Alexandre Lorena de Oliveira, que assim substituiu, naquelas funções, a indicada eleita local.

Quanto à distribuição de pelouros verificou-se que nos anos de 1998, 1999 e 2000, houve uma distribuição de áreas de gestão municipal ao PC, através de delegação, e aos vereadores por subdelegação de competências, respeitando o disposto nos n.º 4 do art.º 45º e n.º 2 do art.º 54º, do DL 100/84, de 29/03 e n.º 4 do art.º 58º e n.ºs 1 e 2 do art.º 69º, da Lei 169/99, de 18/9, da forma que se indica no quadro Anexo 2 a fls. 359/5/III.



Tribunal de Contas

2. - LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (SCI)

2.1. - Caracterização sumária

No ano da gerência em análise, o SCI da autarquia assentava genericamente nos normativos legais constantes do DL 341/83, de 21/07 e Dec. Reg. 92-C/84 de 28/12. Os instrumentos de apoio à gestão eram escassos, não existindo aplicação informática numa área preponderante como a do aprovisionamento.

Com efeito, não existia na gerência de 2000 um regulamento interno donde constassem normas relativas à guarda de valores por entidade diferente do tesoureiro, a sua escrituração contabilística e a periodicidade em que as mesmas lhe deveriam ser entregues, conforme preceituado no art.º 17º daquele Dec. Reg.º.

Também não se encontravam designados pelo órgão executivo, em regulamentação interna, os responsáveis pela execução dos procedimentos contabilísticos o que contraria o disposto no art.º 14º do diploma acima mencionado.

No entanto, existia um conjunto de despachos (fls. 184 a 195/4/III) que estabeleciam alguns procedimentos internos por forma a harmonizar a realização das despesas com o que estava estabelecido nos documentos de gestão, mormente no Plano de Actividades e Orçamento, bem como os seguintes regulamentos:

- Regulamento Municipal das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada da Amadora¹;
- Tabela de Taxas Municipais de 8/11/84²;
- Regulamento Municipal de Taxas e Licenças da Administração Urbanística³.

¹ Publicado no Boletim Municipal (BM) de 6/07/00, aprovado pela CMA em 21/07/99 e pela AMA em 25/05/00 (fls. 331 a 336/5/III).

² Aprovada pela CMA em 4/09/84 e pela AMA em 27/09/84 (fls. 337 a 345/5/III).

³ Publicado no BM de 13/10/98, aprovado pela CMA em 17/06/98 e pela AMA em 24/09/98 (fls.346 a 357/5/III).



Tribunal de Contas

Com a publicação do DL 54-A/99, de 22/02, que aprova o Plano Oficial da Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) encetaram-se um conjunto de diligências no sentido de iniciar a sua implementação, tendo, para o efeito, sido criado, na dependência do PC, um grupo de trabalho para desenvolvimento do projecto POCAL (Despacho n.º 23/99, de 05/04, a fls.196/4/III), com a finalidade de mudar o sistema de contabilidade autárquica instituído e, bem assim, o sistema de informação de gestão.

Ora, dado que o novo regime contabilístico consagra a elaboração de uma Norma de Controlo Interno visando a salvaguarda de activos e a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, de importância fundamental para a gestão das autarquias, não só no plano financeiro, como também nos planos económico, patrimonial e operacional, foram dimanados diversos despachos e informações com as fases preliminares determinantes para a sua correcta aplicação (os quais se apresentam de forma resumida no quadro Anexo 3 inserto a fls. 360/5/III).

Na sua sequência, são de salientar as seguintes acções:

- Criação de um núcleo de informática, em Junho de 1999, que procedeu à informatização de todos os serviços municipais e aquisição de (com desfasamento temporal) duas aplicações informáticas, uma respeitante ao sistema contabilístico plasmado no DL 341/83, de 21/07, de modo a que os funcionários afectos à área financeira, se familiarizassem com o sistema informático que funcionou durante o ano 2000, e outra com o novo modelo, que foi testada conjuntamente com a anterior, no último trimestre desse mesmo ano.
- Inventariação em parte e respectiva avaliação dos bens móveis e imóveis e das existências em armazém pelo núcleo do património com o objectivo de se elaborar o Balanço Inicial conforme determina o art.º 10º da Lei 162/99, de 14/09 (1.ª alteração ao DL 54-A/99, de 22/02).

Foi neste contexto que, no ano de 2001, os serviços da autarquia começaram a aplicar o novo plano de contas.



Tribunal de Contas

É de salientar, contudo, que de acordo com o disposto no ponto 2.9.3, do POCAL, compete ao órgão executivo aprovar, previamente ao início da aplicação do novo plano de contas, a Norma de Controlo Interno adequada às actividades da autarquia local, o que não aconteceu, uma vez que apenas existiam as informações e despachos já anteriormente mencionados, estando o grupo de trabalho para desenvolvimento do projecto já citado, à data da auditoria, a rever, aperfeiçoar e a implementar os circuitos e procedimentos para posterior elaboração do Regulamento.

Outro aspecto a destacar é o facto de não ter sido realizado o Balanço Inicial, com a alegação das dificuldades sentidas pela autarquia na inventariação e avaliação dos bens.

No que concerne aos elementos fundamentais do controlo interno são de salientar os aspectos consubstanciados nos seguintes pontos:

- **Plano de Organização**

Existência de uma definição de funções e responsabilidades funcionais, autoridade e delegação de responsabilidades, que tem como suporte o RMSM, os despachos emanados pelo PC e as deliberações dos órgãos deliberativo e executivo, não existindo, como já anteriormente foi referido, um Regulamento com a designação dos responsáveis pelo acompanhamento e avaliação permanente do Controlo Interno (pontos 2.9.3, 2.9.4 e 2.9.5 do POCAL).

- **Segregação de Funções**

Inexistência de segregação de funções entre a função contabilística e a função operacional, dado que é a Tesoureira que emite os cheques, controla e movimenta as contas correntes com as instituições bancárias, tendo assim a seu cargo o controlo físico de um activo (disponibilidades) e o registo respectivo (al. c) do ponto 2.9.5 do POCAL).

- **Controlo das Operações**



Tribunal de Contas

Inobservância de realização mensal de reconciliações bancárias, sendo as mesmas efectuadas apenas nos meses de Maio e de Outubro (ponto 2.9.10.1.5 do POCAL).

Os balanços à tesouraria não foram efectuados, nem formalizados, nos termos do preceituado no art.º 15º do Dec. Reg. 92-C/84, de 28/12 (pontos 2.9.10.1.9 e 2.9.10.1.10 do POCAL).

- **Numeração sequencial prévia dos documentos**

Os documentos de receita e despesa são numerados previamente e datados sequencialmente, existindo por essa via um bom controlo da sua utilização.

Para além dos princípios gerais enunciados há que referir os seguintes aspectos:

- Existência de planificação estratégica, objectivos, planos e orçamentos claramente definidos;
- execução metódica dos registos dos factos;
- realização ou promoção de diversas acções de formação para os funcionários, técnicos e dirigentes tendo em vista a obtenção de melhores desempenhos no âmbito das respectivas funções.

2.2. - Levantamento do circuito da receita

Como se referiu, a autarquia **não dispõe** de um Regulamento onde constem as normas para a arrecadação da receita, sendo uma das áreas prioritárias sobre a qual o grupo de trabalho para desenvolvimento do projecto POCAL se debruçou, por forma a definir os circuitos da receita, designadamente no que concerne à sua cobrança e guarda temporária dos valores por entidades diferentes do tesoureiro e respectiva escrituração contabilística.

O processamento da receita tem como suporte uma aplicação informática, complementada com um registo manual para algumas operações, a funcionar sob a responsabilidade dos serviços emissores, embora a respectiva cobrança esteja a cargo da Tesouraria Municipal.



Tribunal de Contas

Os serviços emissores de receita, bem como o tipo de receita processada constam do mapa que seguidamente se aduz:

Mapa dos serviços emissores e tipos de receita

Serviços Emissores de Receita	Tipo de Receita
Divisão de Gestão Administrativa (DGA)	Bancas, rendas de casa, rendas de terrenos, trabalhos por conta de particulares.
Divisão de Gestão Administrativa/Secção de Atendimento	Taxas da Administração Urbanística, Publicidade e Outras Taxas e Licenças.
Divisão Sócio-Educativa (DSE)	Mensalidades dos Utentes dos Jardins de Infância da Rede Pública
Divisão de Gestão Orçamental (DGO)	Transferências da Administração Central, Fundos comunitários, Empréstimos e Outras Receitas.

Os serviços emissores e a receita processada por cada um deles, bem como as excepções à cobrança de taxas e tarifas na Tesouraria Municipal, constam do mapa que se apresenta seguidamente:

Mapa dos serviços responsáveis pelas cobranças exteriores à Tesouraria

Áreas de Cobrança	Serviços Responsáveis pela Cobrança	Serviços Emissores de Receita
Mercados Municipais	Divisão de Actividades Económicas	DGA
Equipamentos Desportivos	Divisão da Cultura/Sector de Desporto	
Cemitérios	DGA	
Serviço de Refeitórios e Bares Municipais (SRBM)	Divisão de Recursos Humanos/SRBM	DGO
Equipamentos Culturais e Outros	Divisão de Cultura/Sector da Cultura	
Parcómetros	Divisão das Actividades Económicas/Trânsito	
Serviços Públicos	Divisão de Espaços Verdes	

Nestes casos os procedimentos são os que constam no esquema inserto no Anexo 4 de fls. 361 a 365/5/III.

O circuito da receita instituído encontra-se descrito no Anexo 5, de fls. 366 a 367/5/III, podendo concluir-se que o controlo existente assenta predominantemente em procedimentos e normas consignadas no DL 341/83, de 21/07 e Dec. Reg. 92-C/84, de 28/12.



Tribunal de Contas

2.3. - Levantamento do circuito da despesa

Relativamente aos procedimentos atinentes ao circuito da despesa, obtidos através de entrevistas efectuadas aos funcionários intervenientes no seu processamento e confirmados com a realização de testes de procedimento e de conformidade encontra-se o correspondente circuito representado no Anexo 6, a fls. 368 e 369/5/III.

O mesmo assenta actualmente, numa aplicação informática de apoio às áreas de aprovisionamento e financeira, tendo-se notado a existência de pontos de controlo eficazes, como por exemplo:

- Gestão das facturas aquando de entregas parcelares;
- Impossibilidade de duplo lançamento de uma factura com as mesmas características, ou seja, original e duplicado;
- As despesas só são assumidas, autorizadas e pagas se inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente;
- O valor constante nas ordens de pagamento é automaticamente registado na conta corrente da respectiva rubrica orçamental.

Sob o ponto de vista do suporte legal, o circuito da despesa segue, na generalidade, os procedimentos e normas consignados nos DL 341/83, de 21/07, Dec. Reg. 92-C/84, de 28/12, DL 405/93, de 10/12, DL 54-A/99, de 22/02, DL 59/99, de 02/03 e Lei 169/99, de 18/09, realçando-se como **pontos fortes** os seguintes factos:

- Todas as requisições são assinadas pelo responsável (político e/ou técnico) do serviço requisitante;
- As despesas são cabimentadas antes de serem autorizadas;
- Os pagamentos são autorizados pela entidade competente constando, na ordem de pagamento, a aposição da respectiva assinatura.

Porém, este circuito apresenta algumas deficiências a que se fez alusão no ponto 2.1, sublinhando-se a **inexistência de segregação de funções** entre a contabilidade e a tesouraria,



Tribunal de Contas

porquanto é a responsável por esta unidade orgânica que emite e assina os cheques a enviar para os fornecedores, movimenta a conta corrente com as instituições bancárias, e procede ao respectivo controlo.

2.4. - Avaliação final do sistema de controlo interno

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

✓ **Pontos fortes:**

- a) Os procedimentos seguidos na Contabilidade têm como suporte uma aplicação informática, com pontos de controlo intrínsecos, sendo de destacar que a fase da cabimentação só é efectuada se na respectiva rubrica orçamental existir verba disponível;

 **Pontos fracos:**

- b) Não designação, por parte do órgão executivo, do(s) responsável(eis) pela execução e acompanhamento do Sistema de Controlo Interno, contrariando o disposto no art.º 14º do Dec. Reg. 92-C/84, de 28/12.
- c) Falta de um Regulamento Interno que defina especificamente os procedimentos a adoptar na área financeira, designadamente no que concerne à arrecadação das receitas e a guarda temporária dos valores por entidade diferente da tesouraria e escrituração contabilística (postos emissores e de cobrança da receita), contrariando o disposto no art.º 17º do Dec. Reg. citado;
- d) Inobservância do princípio de controlo interno no que respeita a segregação de funções entre contabilidade e a tesouraria dado que esta exerce funções que são da competência daquela, designadamente a movimentação das contas correntes com as instituições de crédito e a emissão de cheques;



Tribunal de Contas

- e) As reconciliações bancárias não são efectuadas mensalmente;
- f) Inexistência da realização de balanços à tesouraria, e consequente não formalização dos respectivos termos, ao contrário do disposto nos n.ºs 2 e 3 do art.º 15º do Dec. Reg. 92-C/84, de 28/12 (só os formalizaram até 1999).

2.4.1. - CONCLUSÃO

Face ao exposto, não pode senão concluir-se que o SCI vigente em 2000 era pouco fiável, devido à inexistência de um regulamento interno para os procedimentos afectos ao Departamento Financeiro, bem como à acumulação no Tesoureiro de funções que são da competência da Contabilidade e por isso, procedeu-se, aquando da realização dos testes substantivos, à ampliação das amostras, não se tendo, porém, verificado a ocorrência de procedimentos ilegais ou incorrectos em termos de registo contabilístico.

As situações descritas nas alíneas **b)** e **c)** de que resultou a ausência de tomada de medidas para evitar os procedimentos indicados nas alíneas **d)**, **e)**, e **f)** é da responsabilidade dos membros do executivo.

Relativamente a esta matéria, vêm os alegantes do Grupo 1 dizer o seguinte:

*“Efectivamente não existia na Câmara Municipal regulamento de controlo interno. Ao constatar essa lacuna decidiu-se que se aproveitaria a entrada em vigor do POCAL, para aprovar a regulamentação do sistema de controlo interno, o que efectivamente veio a verificar-se no decurso do presente ano, conforme cópia de deliberação que se junta como **Documento n.º 1**, acompanhado do respectivo regulamento (de fls. 154 a 179).*

No tocante á designação dos responsáveis pela execução e acompanhamento dos procedimentos obrigatórios vigorava o entendimento que tal responsabilidade incumbia às chefias dos respectivos serviços. Verificando-se porém a necessidade da deliberação expressa de nomeação, essa deliberação irá ser tomada numa das próximas reuniões de Câmara.

Por último refira-se que os respondentes só foram alertados para as situações de irregularidade apontadas nesta conclusão, após o decurso da auditoria, razão pela qual a partir dessa data tomaram as providências indispensáveis para sua reparação.



Tribunal de Contas

Como se trata de matéria de elevado grau de tecnicidade e especialidade, e não tendo sido alertados pelos serviços em tempo oportuno para a existência das aludidas irregularidades, parece poder concluir-se que não podem os respondentes ser censurados por elas se terem verificado.”

Os elementos identificados como Grupo 2, para além das alegações comuns (Grupo 1), apresentaram alegações individuais, as quais são em quase tudo iguais, aludindo quanto a esta matéria o seguinte:

“O signatário, à altura, não se encontrava em regime de permanência ou de meio tempo na Câmara Municipal e, para além deste aspecto, não dispunha de qualquer competência delegada;

Aliás, a área em causa encontrava-se sob a responsabilidade directa do Presidente da Câmara Municipal, nos termos do n.º 1, alíneas f), e) e g) do art.º 68.º e alíneas a) e h) do art.º 68.º da Lei 169/99 de 18 de Setembro, pelo que, não pode tomar conhecimento e logo pronunciar-se sobre a matéria referida na conclusão em 2.4.1,

Cabe ainda referir que o signatário participou na deliberação de Câmara de 5 de Dezembro de 2001 que aprovou o Sistema de Controlo Interno, previsto na Lei 54-A/ 99, de 22 de Fevereiro (ANEXO I) (este parágrafo não consta das alegações do responsável António Pimenta Lopes).

Pelas justificações apresentadas, entendemos que nesta matéria deve ser relevada qualquer tipo de responsabilidade por parte do signatário”.

Como aqui ficou salientado os responsáveis admitiram expressamente a inexistência de Regulamento de Controlo Interno na gerência de 2000, vindo agora juntar alguns documentos das diligências entretanto levadas a cabo, **para futuro**, designadamente a aprovação do regulamento do sistema de controlo interno. Assim, no que respeita à gerência em causa mantém-se as conclusões atrás explanadas, sendo as situações apontadas passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. d) do art.º 65º da Lei 98/97, de 26/08.



Tribunal de Contas

3. - CONTA DE GERÊNCIA DE 2000

3.1. - Análise da execução orçamental

Para o efeito supra indicado teve-se em conta a execução orçamental - Receita e Despesa - de 2000 bem como uma comparação evolutiva no triénio de 1998-2000.

3.1.1. - RECEITA

Relativamente à receita, o mapa seguinte representa a evolução e a respectiva execução orçamental nos anos de 1998 a 2000 dentro duma comparação, por capítulos, entre a receita orçada e a arrecadada.

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS

Unidade: em contos

ANOS	1998				1999				2000				Média 98/99	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
RUBRICAS	Orçamento	Execução	%	% Exec.	Orçamento	Execução	%	% Exec.	Orçamento	Execução	%	% Exec.	Orç.	Exec.
RECEITAS CORRENTES														
Impostos directos	4.550.300	4.268.546	50,3%	93,8%	5.483.566	4.793.592	41,6%	87,4%	4.136.848	4.873.396	41,0%	117,8%	-9,1%	14,2%
Impostos indirectos	173.500	105.853	1,2%	61,0%	181.987	145.432	1,3%	79,9%	133.018	130.020	1,1%	97,7%	-23,3%	22,8%
Taxas, Mult. e O. Penali.	82.600	45.617	0,5%	55,2%	76.996	105.951	0,9%	137,6%	99.719	78.790	0,7%	79,0%	20,7%	72,7%
Rendimento Propriedade	580.300	276.531	3,3%	47,7%	550.300	54.531	0,5%	9,9%	545.300	286.135	2,4%	52,5%	-6,0%	3,5%
Transferências Correntes	2.394.667	2.025.091	23,9%	84,6%	3.085.644	2.670.672	23,2%	86,6%	3.519.895	2.489.916	20,9%	70,7%	47,0%	23,0%
Venda de Bens e Serviços	203.210	187.525	2,2%	92,3%	218.657	248.262	2,2%	113,5%	254.616	175.648	1,5%	69,0%	25,3%	-6,3%
Outras Receitas Correntes	1.407.500	174.511	2,1%	12,4%	1.611.618	155.766	1,4%	9,7%	3.288.193	1.536.864	12,9%	46,7%	133,6%	780,7%
Total Receitas Correntes	9.392.077	7.083.674	83,5%	75,4%	11.208.768	8.174.206	71,0%	72,9%	11.977.589	9.570.769	80,5%	79,9%	27,5%	35,1%
RECEITAS CAPITAL														
Venda de Bens Investimento	1.150.400	-		0,0%	582.400	100.000	0,9%	17,2%	3.001.400	69.516	0,6%	2,3%	160,9%	-
Transferências Capital	6.076.703	1.272.624	15,0%	20,9%	4.959.203	2.018.068	17,5%	40,7%	5.371.655	1.611.707	13,6%	30,0%	-11,6%	26,6%
Passivos financeiros	187.538	122.602	1,4%	65,4%	1.289.710	1.200.000	10,4%	93,0%	100.000	67.694	0,6%	67,7%	-46,7%	-44,8%
Outras Receitas Capital	1.000	-		0,0%	1.000	28.130			19.057	567.095		2975,8%	1805,7%	
Total Receitas de Capital	7.415.641	1.395.226	16,5%	18,8%	6.832.313	3.346.198	29,0%	49,0%	8.492.112	2.316.012	19,5%	27,3%	14,5%	66,0%
TOTAL DAS RECEITAS	16.807.718	8.478.900	100%	80,4%	18.041.081	11.520.404	100%	63,9%	20.469.701	11.886.781	100%	58,1%	31,9%	40,2%

Fonte: Relatório de Actividades 98/99/00

Da sua análise pode concluir-se que:

- As receitas totais orçamentadas e arrecadadas apresentam, para o triénio (1998/2000), variações da ordem dos 21,8% e 40,2%, o que em termos absolutos corresponde a aumentos de 3.661.983 contos e 3.407.881 contos, respectivamente;
- As receitas correntes, que detêm na estrutura global o peso mais significativo, variando entre os 83,5% (em 1998) e os 71% (em 1999), atingiram, no período em análise, um



Tribunal de Contas

grau de realização orçamental razoável situando-se, em termos médios, em 77% (média simples não ponderada de 75,4%, 72,9% e 79,9%).

- No cômputo geral das receitas, os impostos directos são os que detêm a maior importância, apresentando, entre 1998 e 2000, uma diminuição dos valores orçamentados na ordem dos 9%. Contudo, as receitas arrecadadas no último ano são superiores ao inicialmente previsto, em 736.548 contos (4.873.396 c. – 4.136.848 c.). Sendo assim, é nesta rubrica, a qual engloba a Contribuição Autárquica, Derrama e Sisa, que em termos absolutos, se verificou o desvio positivo mais expressivo.
- As receitas de capital evidenciam um comportamento de fraca execução orçamental, bem patente na percentagem total, relativa ao ano da gerência em análise, que apenas atingiu o valor percentual de 27,3%, consubstanciando-se numa diferença entre os valores orçados e arrecadados de 6.176.100 contos (8.492.112 c. – 2.316.012 c.).

Esta realidade é explicada, por um lado, pela imputação de valores em orçamento, na rubrica “Vendas de Bens de Investimento” sem que os mesmos fossem arrecadados, situando-se a sua execução nos 2,3% e, por outro, pela previsão optimista embora com uma desaceleração orçamental evidente no período em análise de -11,6% (entre 1998-2000), da possível arrecadação de verbas provenientes das transferências de capital, rubrica com maior relevância, cuja realização se quedou pelos 30%.

Em suma, no que concerne à receita o Orçamento municipal apresenta um fraco grau de execução, atingindo para a gerência 58,2%, sendo que o Relatório de Actividades apresenta como justificações as razões atrás invocadas.



Tribunal de Contas

3.1.2. - DESPESA

Quanto à despesa, o mapa que se segue representa a evolução e execução da despesa do município da Amadora no mesmo triénio.

Assim:

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS

Unidade: em contos

RUBRICAS	1998				1999				2000				Variação	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	00/98	00/99
ANOS	Orçamento	Execução	%	% Exec.	Orçamento	Execução	%	% Exec.	Orçamento	Execução	%	% Exec.	Orç.	Exec.
DESPESAS CORRENTES														
Pessoal	3.011.435	2.710.969	36,4%	90,0%	3.304.371	3.090.886	27,2%	93,5%	4.145.247	3.368.165	28,8%	81,3%	37,7%	24,2%
Bens Dur.n/Duradouros	777.885	370.153	5,0%	47,6%	951.842	466.850	4,1%	49,0%	1.047.858	558.698	4,8%	53,3%	34,7%	50,9%
Aquisição de Serviços	2.321.501	1.097.770	14,7%	47,3%	3.366.531	1.985.022	17,5%	59,0%	3.725.429	2.281.994	19,5%	61,3%	60,5%	107,9%
Transferências Correntes	1.555.035	1.329.452	17,9%	85,5%	1.659.123	1.465.122	12,9%	88,3%	1.729.223	1.274.206	10,9%	73,7%	11,2%	-4,2%
Encargos Financeiros	42.900	32.315	0,4%	75,3%	51.383	24.938	0,2%	48,5%	82.500	64.050	0,5%	77,6%	92,3%	98,2%
Outras Despesas Correntes	67.400	38.744	0,5%	57,5%	60.100	40.475	0,4%	67,3%	387.000	230.379	2,0%	59,5%	474,2%	494,6%
Total Despesas Correntes	7.776.156	5.579.403	75,0%	71,8%	9.393.350	7.073.293	62,2%	75,3%	11.117.257	7.777.492	66,4%	70,0%	43,0%	39,4%
DESPESAS CAPITAL														
Investimentos	8.442.831	1.533.421	20,6%	18,2%	7.695.042	3.869.863	34,1%	50,3%	8.611.429	3.561.542	30,4%	41,4%	2,0%	132,3%
Transferências de Capital	536.131	278.694	3,7%	52,0%	882.989	352.637	3,1%	39,9%	654.015	284.698	2,4%	43,5%	22,0%	2,2%
Activos Financeiros	-	-	-	-	700	652	0,0%	93,1%	-	-	-	-	-	-
Passivos Financeiros	52.600	51.540	0,7%	98,0%	69.000	67.897	0,6%	98,4%	87.000	82.451	0,7%	94,8%	65,4%	50,9%
Total Despesas de Capital	9.031.562	1.863.664	25,0%	20,6%	8.647.731	4.291.044	37,8%	49,6%	9.352.444	3.928.691	33,6%	42,0%	3,6%	110,8%
TOTAL DAS DESPESAS	16.807.718	7.443.067	100%	44,3%	18.041.081	11.364.337	100%	63,0%	20.469.701	11.706.183	100%	57,2%	21,8%	57,3%

Fonte: Relatório de Actividades 98/99/00

- Como se nota, ocorreu um incremento na despesa global orçamentada e executada da ordem dos 21,8% e 57,3%, respectivamente, o que em termos absolutos equivale a aumentos de 3.661.983 contos (20.469.701 c. – 16.807.718 c.) e 4.263.116 contos (11.706.183 c. – 7.443.067 c.).
- Em matéria de despesas correntes, executou-se, em média, 72% (média simples não ponderada de 71,8%, 75,3% e 70%) das previstas em Orçamento, sendo certo que, no triénio, foi o ano 2000 que apresentou o menor grau de execução orçamental (70%).
- Tal aspecto teve origem no desvio verificado ao nível das “Transferências Correntes” que apresentou, face aos anos anteriores, um acréscimo dos valores em orçamento sem a respectiva contrapartida ao nível da execução, bem patente na variação negativa de 4,2% que se registou na comparação 1998-2000.
- É notória a relevância que as despesas correntes detêm na estrutura global da despesa, em média cerca de 68% (média simples não ponderada de 75%, 62,2% e 66,4%),



Tribunal de Contas

contribuindo para tal situação, em maiores percentagens, os montantes despendidos nas rubricas “Pessoal”, “Transferências Correntes” e “Aquisição de Serviços”.

- Em relação à rubrica “Encargos Financeiros” apesar de estruturalmente representar uma parcela diminuta, tem vindo a crescer progressivamente de ano para ano (excepto ao nível do executado no ano de 1999), apresentando uma variação positiva, orçada e executada, entre 1998 e 2000, respectivamente de 92,3% e 98,2%.
- Ao nível do capítulo das despesas de capital é significativo o desfasamento que se verifica entre os montantes previsionais e os efectivamente pagos, originando que o grau de execução orçamental, na gerência objecto da análise, apenas atingisse os 42%.
- Esta situação resulta do desfasamento que se denota, no mesmo triénio, entre os valores previstos para a rubrica “Investimentos” e os efectivamente gastos, uma vez que a mesma detém a maior “fatia” neste tipo de despesas. Embora apresente um comportamento irregular ao longo do período em análise, comparando os valores dos anos 1998 e 2000, este agregado apresenta um notório desfasamento entre o orçamentado e o executado.

Em termos globais, o orçamento da despesa do Município da Amadora apresenta um reduzido grau de execução, atingindo, em 2000, apenas 57,2%.

3.2. – Divergências existentes entre modelos da conta de gerência

As dúvidas surgidas durante a fase de planeamento da auditoria, aquando da análise dos documentos integrantes da conta de gerência, no que concerne às divergências verificadas entre os mapas Mod. 6/TC - “*Conta de operações de tesouraria*” e Mod. 12/TC.- “*Resumo das relações de documentos de despesa*”, as quais haviam sido expostas através da requisição n.º 6 de 07/09, foram cabalmente esclarecidas, encontrando-se os comprovativos de fls. 112A a 112AG/1/IV.



Tribunal de Contas

3.3. - Conferência de documentos

De acordo com o Plano/Programa de Auditoria superiormente aprovado em 12/07/01 (cf. fls. 1 a 7/1/III) as áreas prioritárias seleccionadas para análise foram as seguintes:

- subsídios e transferências;
- empreitadas;
- participações financeiras;
- arrecadação de receitas;
- fundos permanentes;
- custas em processos de execuções fiscais.

De entre estas, seleccionaram-se as correspondentes rubricas da receita e da despesa (pontos 3.3.1 e 3.3.2 deste Relatório) e neste contexto efectuaram-se os testes substantivos, como a seguir se relata.



Tribunal de Contas

3.3.1. - RECEITA

Conferência das rubricas a seguir evidenciadas através da utilização de **amostragem não estatística**, nada se constatando susceptível de ser relatado.

Classificação Orçamental	Designação	Montante	Amostra	
			G. R.	Montante
02.02.02	Impostos Indirectos - Loteamentos e Obras	82.440.360\$00	*	25%
04.02.01	Rendimentos de propriedade - Sector empresarial autárquico	221.925.000\$00	100%	100%
08.03.04.03	Venda de Serviços - Outros - Outros	33.325.468\$00	*	20%

** nestas rubricas foram conferidas as Guias de Receitas elencadas nos quadros de fls. 2 a 24/1/IV, referentes aos meses de Janeiro, Junho e Dezembro de 2000.*

3.3.1.1. - Conta de documentos

De acordo com o Mod. 3/TC - “Conta de Gerência”, o saldo de abertura da conta de documentos (receita virtual), em 2000, ascende a 37.015.802\$00.

Ainda de acordo com o mesmo documento, o saldo de encerramento correspondia a 42.428.360\$50, apresentando um aumento de cerca de 15%, relativamente ao ano anterior.

Através do quadro seguinte evidencia-se o ritmo de evolução da receita virtual, desde 1998, tendo os elementos dele constantes sido extraídos dos documentos processados de fls. 114 a 123/2/IV:

Tribunal de Contas

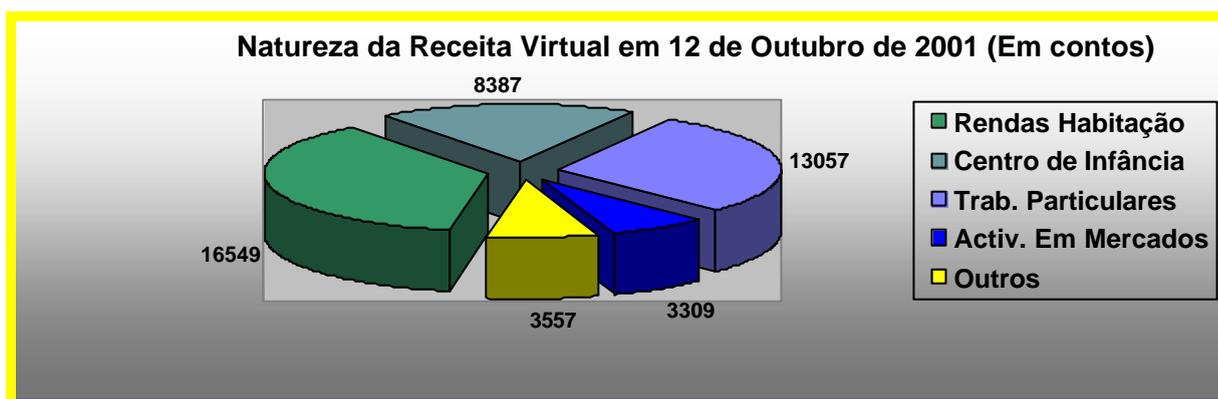
EVOLUÇÃO DA CONTA DE DOCUMENTOS ENTRE 1998 E 2000

Gerência	Saldo abertura (1)	Saldo encerramento (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	Taxa de crescimento (4)=2/1x100-100
1998	33.264.228\$50	36.417.679\$00	3.153.450\$50	9,5%
1999	36.417.679\$00	37.015.802\$00	598.123\$00	1,6%
2000	37.015.802\$00	42.428.360\$50	5.412.558\$50	14,6%

1998 – Rec. Virtual Anulada – 675.101\$00
2000 – Rec. Virtual Anulada – 7.374.918\$50

1999 – Rec. Virtual Anulada – 4.698.626\$00

No final da auditoria, o saldo da conta de documentos (44.859.768\$50) decompunha-se conforme o que a seguir se indica:



Do quadro e gráfico anteriores, conclui-se haver um importante montante de receita virtual por cobrar, que tem vindo a aumentar de ano para ano, com particular destaque para as rendas de habitação, trabalhos por conta de particulares e centros de infância.

Questionado o serviço, respondeu o Director do DAGF o seguinte:

“Ao serviço municipal em assunto compete a cobrança coerciva das receitas municipais, elencadas no artigo 19º da Lei das Finanças Locais e, bem assim, as tarifas e preços a que alude o artigo 20º da mesma lei, e sobretudo, as que constam das suas alíneas a) e b), que não tenha sido objecto de pagamento voluntário.”



Tribunal de Contas

As tarefas que é necessário levar a cabo no sentido do exercício da mencionadas competências, são da mais variada ordem. De entre elas, ocupa lugar de relevo, o atendimento pessoal e telefónico realizado pelo dito serviço. No âmbito do primeiro, desde logo, no processo de recebimento, fazendo a busca do processo, realizando a sua contagem e emitindo a respectiva guia de pagamento, de todas as quantias exequendas que, ainda antes de qualquer citação ao abrigo do Código do Procedimento e Processo Tributário, os senhores utentes se apresentam para pagar, em face do aviso de corte realizado pelos SMAS. E, quanto a estes, não será de todo despidiendo mencionar, que o SEFA recebe, mensalmente, oriundas daqueles serviços, um número de certidões de dívida que ronda as 2.700. No corrente ano, foram já recebidas 37.150, às quais correspondem outros tantos processos executivos. O número de certidões de dívida emitidas pela Câmara Municipal da Amadora e que chegam ao serviço é substancialmente menor, rondando as cerca de 100, depois de implementadas medidas, propostas por nós, e tomadas há já algum tempo atrás pela Autarquia, sobretudo na área da cobrança das receitas provenientes da frequência dos centros de infância, obstando à frequência destes, por utentes com pagamentos em atraso.

O SEFA cobra, mensalmente, de quantia exequenda, entre 15 e 25 mil contos, a que os acrescem juros e custas respectivas.

Considerando o número naturalmente elevado de contratos de fornecimento de água em vigor, celebrados pelos utentes com os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Oeiras e Amadora e o número de funcionários do serviço em questão, o tempo de trabalho é, como se disse, absorvido, em grande parte pelo entendimento pessoal, quedando, assim, naturalmente, menos tempo para as tarefas relacionadas com a marcha dos processos executivos.

Contudo, ainda assim, no transacto ano de 2000 foram instruídos 57.442 processos, tendo sido efectivamente cobrados 39.804, num total de 227.292.486\$00, acrescidas de juros e custas, e no 1º semestre deste ano foram instruídos 27.395 processos e cobrados, efectivamente, 25.480.



Tribunal de Contas

Os procedimentos adoptados pelo Serviço de Execuções Fiscais Administrativas radicam, essencialmente, nos preceitos que hoje em dia regulam a matéria e que constam do artigo 148º e seguintes do CPPT:

Assim, recebidas da Tesouraria da Câmara Municipal da Amadora ou da tesouraria dos SMAS, as certidões de dívida, acompanhadas da relação de relaxe são ordenadas alfabeticamente e numeradas sequencialmente e por anos, após o que são autuados os processos respectivos.

São posteriormente emitidas as cartas de citação, concedendo-se o prazo de lei (30 dias) para que os executados procedam ao pagamento, findo o qual e na falta deste, o processo prosseguirá os seus termos para penhora, emitindo-se os competentes mandados, sendo que quanto a esta matéria, tem vindo o serviço a adoptar procedimentos que vão desde o pedido de informações à PSP, sobre o paradeiro e existência de bens penhoráveis dos executados, bastas vezes solicitando, com sucesso, às respectivas entidades patronais o desconto de 1/6 do vencimento daqueles, para pagamento das quantias exequendas e acrescido, até pedidos semelhantes a outras entidades, designadamente, conservatórias do registo predial e comercial ou repartições de finanças, tendo em vista uma única finalidade, a qual seja a de obter o pagamento das quantias exequendas e acrescido.

Tratando-se de executado com residência noutra município, o serviço pede a colaboração do seu congénere no município de residência daquele, através da competente carta precatória⁴, da mesma forma que dá cumprimento a cartas precatórias oriundas de outros municípios.

Podem no decurso do processo executivo surgir incidentes processuais que determinem a remessa a outra instância, nomeadamente, o Tribunal Tributário de Lisboa, sempre que se verifiquem quaisquer oposições ou recursos das decisões naqueles tomadas. Nestes casos, autuados em separado, seguem seus termos, ficando, sempre que prestada garantia, os autos a aguardar a decisão da instancia superior.

⁴Em 2000 foram emitidas 653 cartas precatórias e no 1º semestre de 2001, 398.



Tribunal de Contas

A jusante, outras tarefas são levadas a efeitos, denominadamente, o envio ao tesoureiro dos SMAS de uma cópia das guias de receita, acompanhadas do relatório da cobrança e respectivos juros cobrados ou o arquivamento dos autos depois de decisão nesse sentido”.

Face ao exposto, recomenda-se à autarquia que tome as medidas necessárias a uma maior eficácia na cobrança das receitas virtuais, o que poderá passar pela afectação de mais recursos humanos ao Serviço de Execuções Fiscais Administrativas.

3.3.2. - DESPESA

Relativamente à despesa procedeu-se à conferência das rubricas de seguida elencadas, através da utilização da mesma técnica de amostragem, cuja amostra consta do quadro seguinte, tendo-se verificado que os “processos de despesa” se encontravam correctamente instruídos.

Classificação Orçamental	Designação	Montante	Amostra	
			O. P.	Montante
01.03/05.03.02	Órgãos da Autarquia - Transferências Correntes - Instituições	204.165.078\$00	38%	77%
03.02/04.09	Habituação - Aquisição de Serviços - Outros	43.027.216\$00	35%	90%
03.02/10.03.03	Habituação - Transf. Capital - Particulares	95.869.461\$00	47%	68%
04.01/04.09	Higiene e Salubridade - Aquisição de Serviços - Outros	636.827.564\$00	32%	92%
05.01/09.03.05	Educação e Acção Social - Despesas de Capital - Escolas	140.440.237\$00	64%	92%
05.02/05.03.01	Cultura Desporto e Juventude - Transferências Correntes - S.P. - Empresas	126.580.000\$00	100%	100%
05.02/05.03.02	Cultura Desporto e Juventude - Transf. Correntes - S.P. - Instituições	206.999.197\$00	34%	78%
05.02/05.03.03	Cultura Desporto e Juventude - Transf. Correntes - S.P. - Particulares	1.870.000\$00	100%	100%
06.01/09.03.01	Obras - Despesas de Capital - Instalação de Serviços	47.306.387\$00	100%	100%
99.03.02.04	Juiz Auxiliar e esc. distr. funcionários e autarcas	6.703.714\$00	100%	100%
99.03.03.21.03	Juiz Auxiliar de execuções fiscais	1.227.354\$00	100%	100%

Fonte: Documentos a fls. 25 a 112/1/IV



Tribunal de Contas

As rubricas que não foram integralmente analisadas, foram objecto de verificação segundo a **técnica de amostragem não estatística**, agregando amostragens sistemáticas com amostragem por números aleatórios.



Tribunal de Contas

3.3.2.1. - Subsídio de insalubridade

Em 04/10/00, em reunião da Câmara Municipal foi aprovada por unanimidade a proposta n.º 811/2000 do PC (vd. fls. 242 e 243/3/IV) no sentido de ser atribuído *“ao pessoal afecto à recolha de resíduos sólidos, bem como ao pessoal afecto ao Serviço do Cemitério um suplemento remuneratório, calculado de acordo com o nível de insalubridade, com base no valor correspondente ao 1º escalão da categoria de ingresso de cada uma das diferentes carreiras a que pertencem os referidos trabalhadores”*.

A CMA, ao atribuir tal subsídio, fê-lo sem base legal e, conseqüentemente, em desrespeito ao “Princípio da Legalidade” contido no art.º 3º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), segundo o qual a Administração apenas pode fazer aquilo que positivamente lhe seja legalmente permitido.

Com efeito, o DL 53-A/98, de 11/03, diploma que fixa o regime de atribuição de suplementos e outras compensações que se fundamentem na prestação de trabalho em condições de risco, penosidade e insalubridade, define, no seu art.º 5º, que o exercício de funções naquelas condições confere direito, **em termos a regulamentar**, à atribuição de uma ou mais das seguintes compensações: suplemento remuneratório, duração e horário de trabalho adequados, dias suplementares de férias e benefícios para efeitos de aposentação.

Porém, o mesmo diploma estipula no seu art.º 13º que, *“no prazo máximo de 150 dias serão igualmente regulamentadas as compensações, previstas no presente diploma, no âmbito de exercício de funções nos serviços e organismos da administração local”*.

Ora, o prazo legalmente previsto para a regulamentação daquele diploma em relação àqueles serviços e organismos expirou, sem que tal regulamentação fosse efectivada.



Tribunal de Contas

Não obstante, no mês de Dezembro do ano de 2000, com base naquela deliberação, foram processadas aos funcionários da Divisão de Higiene e Salubridade, a título de subsídio de insalubridade, as importâncias evidenciadas de fls. 282 a 316/3/IV, no montante global de 1.860.074\$00.

A atribuição deste subsídio foi aprovada, em 04/10/00 (fls. 240 e 241/3/IV) pelos membros do executivo constantes do quadro seguinte:

Responsáveis	
Presidente da Câmara	Joaquim Moreira Raposo
Vereador	João de Matos Bernardino
Vereador	Carlos Alberto de Jesus Cumbre Tavares
Vereador	Fernando Teixeira Pereira
Vereador	Miguel Paulo Nunes de Mendes Gabriel
Vereador	Gabriel Alexandre M. Lorena de Oliveira
Vereador	Pedro Manuel M. Passos Coelho
Vereador	Carlos Manuel dos Santos Silva

O pagamento de tais montantes, que se configura pois como ilegal e eventualmente indevido, por violação do art.º 3º do CPA e do n.º 1 do art.º 26º do DL n.º 341/83, de 21/07, foi autorizado pelo PC, Joaquim Moreira Raposo.

No que concerne a esta matéria, alegaram os responsáveis (Grupo 1) (fls. 141 e 142):

“O reparo apontado nesta conclusão relaciona-se com o facto de não ter ainda sido publicada a regulamentação prevista no Art.º 13º do D.L. n.º 53-A/98, de 12 de Março, relativamente ao suplemento por trabalho prestado em condições de risco, perigosidade ou insalubridade.

Entendemos porém que a não emanção dos diplomas reguladores previstos no D.L. n.º 53-A/98, não invalida o direito à percepção do suplemento por risco, perigosidade e insalubridade, por força da aplicabilidade directa do direito fundamental à retribuição segundo a quantidade, qualidade e natureza do trabalho (neste sentido cfr. Vieira de Andrade, in Os Direitos Fundamentais nas Relações entre Particulares e Paulo Veiga Moura, in Função Pública, 1º Volume, pág. 323).

Pronunciando-se sobre matéria análoga, decidiu já o Supremo Tribunal de Justiça, que “as disposições de uma lei que sejam exequíveis por si mesmas entram em vigor nos termos



Tribunal de Contas

gerais, nos prazos de vacatio legis, não obstante a falta de regulamentação”. É exactamente o caso. Decorrido o prazo concedido para a regulamentação, como esse dever não foi cumprido, tratando-se da satisfação de um direito fundamental, há que suprir a omissão fazendo aplicação directa das normas legais relativas à concessão do subsídio.

A deliberação em causa foi isso tomada com base na informação dos serviços e seguindo a doutrina até hoje publicada sobre a matéria, não sendo por isso censurável a conduta dos respondentes ao tomar tal deliberação (Doc. n.º 2.)” (de fls. 180 a fls.201).

“Acrescente-se ainda que a dificuldade de recrutamento de profissionais para os sectores em causa, bem como conseguir a sua permanência no serviço, conduziram a que o suplemento fosse concedido no que bem pode chamar-se de estado de necessidade, pois de outro modo não é possível conseguir pessoal para assegurar as necessidades das populações.

Aliás, é seguramente por estas razões que a generalidade das Câmaras Municipais, pelo menos da região de Lisboa, vêm igualmente pagando o suplemento pela prestação de trabalho em condições de insalubridade.

Por último importa fazer uma correcção ao referido na conclusão, pois a Vereadora Judite das Mercês V. R. Esteves Pinto não votou a deliberação de 04/10/2000”.

Os responsáveis do Grupo 2, J. M. Bernardino (fls. 241) e Fernando Pereira (fls. 324) referiram:

“A decisão sobre o assunto em apreço não foi pacífica e o signatário assume que não reuniu, porque não lhe foi presente, a totalidade da informação necessária à decisão tomada;

Como já se disse, à data dos factos não partilhava o signatário quaisquer responsabilidades delegadas e, por isso mesmo não dispunha de meios humanos e logísticos que lhe permitissem avaliar com rigor a matéria em apreço;

Acresce que a própria proposta que foi objecto de deliberação não constava da Ordem do Dia, como se pode ver (ANEXO 2) (fls.247 e 248) e só foi inserida e distribuída no decurso da sessão, com todas as dificuldades inerentes a uma avaliação rigorosa. No entanto admite-se que outros factores contribuíram para a decisão em causa e que pesaram conscientemente na altura da votação, a saber:

1. O DL 53 – A/98 possibilitava a atribuição do Subsídio de Insalubridade e que, apesar de não regulamentado criou indesmentíveis expectativas nos trabalhadores das autarquias, e da Amadora em particular.

2. Junto à proposta, se encontrava um parecer favorável à decisão, emitido pela Chefe de Divisão de Gestão de Recursos Humanos, onde não só emite juízo favorável como acentua as implicações que a ausência desta decisão acarretaria ao referir: “tal facto, para além de se traduzir na dificuldade de recrutamento de profissionais que assegurem este sector de actividades, constitui uma evidente quebra de motivação dos actuais efectivos, neste caso traduzida em elevadas taxas de absentismo, incompatíveis com a prestação de um serviço à população considerado essencial” (ANEXO 3) (fls. 249 a 252);



Tribunal de Contas

3. Sendo as áreas de recolha e transporte dos resíduos sólidos e do cemitério, serviços essenciais, ter sido formal e publicamente manifestado pelos Sindicatos a intenção de declararem uma greve nos sectores pela não atribuição do subsídio em apreço (ANEXO 4) (fls. 253 a 272). Apesar de tudo, o signatário assumiu a demarcação relativamente aos senhores Vereadores do PS e do PSD na forma como o processo se materializou (ANEXO 5) (fls. 273). A convicção por parte do signatário, de que a não aprovação da medida em causa traria repercussões significativas na Saúde Pública do Concelho, por força de eventual concretização dos processos de greves já previstos”.

Assim sendo a deliberação foi tomada de boa fé, na consciência que era possível e legal e que defendia o interesse público.

Os vereadores António Pimenta Lopes e Maria Helena do Carmo Guilherme Bastos estiveram ausentes da reunião.

O responsável **P. Passos Coelho** relativamente a este assunto, refere de fls. 406 a 408 o seguinte: “Por reporte ao reparo ... em que é focado o aspecto da atribuição de um subsídio de insalubridade a trabalhadores de recolha de resíduos sólidos sem que para tal houvesse lei permissiva, não se afigura que tivesse havido ilegalidade alguma em tal procedimento. Senão vejamos:

- tal juízo de censura prende-se com o facto de, à data, ainda não ter sido publicada a regulamentação prevista no Art.º 13º do Decreto Lei n.º 53-A/98, de 12 de Março, inerente ao suplemento a ser concedido por trabalho prestado em condições de risco, perigosidade ou insalubridade;
- todavia, e salvo melhor entendimento, a não emanação dos diplomas efectivamente reguladores previstos no citado diploma, não inabilita o direito ao recebimento de tal suplemento; porquanto,
- existe, in casu, aplicabilidade directa do direito fundamental à retribuição segundo a quantidade, qualidade e natureza do trabalho;
- acresce que, “as disposições de uma lei que sejam exequíveis por si mesmas entram em vigor nos termos gerais, nos prazos de vacatio legis, não obstante a falta de regulamentação”, como é entendimento do Supremo Tribunal Justiça; ora,
- decorrido que seja o prazo para a regulamentação, e não tendo a mesma sido emanada, e tratando-se, como é o caso, da satisfação de um direito fundamental, não há outro procedimento a tomar que não seja aplicar directamente a norma legal correspondente;
- não se apura, no entender do respondente, qualquer procedimento censurável ou ilegítimo em tal concessão;
- Acontece que existe, como é do conhecimento geral, grande dificuldade de angariação e mobilização de profissionais para este sector, e ainda mais na sua permanência no serviço;



Tribunal de Contas

- *nessa decorrência urgia dar a competente resposta às legítimas expectativas de tais profissionais, que não prescindiam do seu direito fundamental;*
- *pelo que era iminente o risco de os mesmos se absterem de cumprir a sua função;*
- *o que, inevitavelmente, poria em risco a saúde pública dos cidadãos.*
- *Nesta medida, afigurava-se ao respondente um quase “estado de necessidade”, em que é legítimo à administração praticar o acto que corresponde ao “mal menor”, verificando-se na sua efectivação os pressupostos essenciais da:*
- *Ponderação, entre o interesse legalmente prevalecente e o interesse excepcionalmente relevante;*
- *Desproporcionalidade entre o interesse protegido pelo legislador e aquele cujo aparecimento ou empolamento ele não previu;*
- *Carácter iminente e actual da ameaça do interesse público fundamental;*
- *Inexistência de culpa ou de contribuição de órgão ou pessoa colectiva administrativa na criação das condições geradoras do estado de necessidade.*
- *Ressalte-se, por fim, que, na maioria das Câmaras Municipais tal procedimento vem, igualmente, a ser adoptado;*
- *Pois, deste modo é aplicado o princípio da proporcionalidade da actividade administrativa, consagrado no art.º 5º, n.º 2 do Código de Procedimento Administrativo.*

O DL n.º 53-A/98, de 11/3, fixa o regime de atribuição de diversos tipos de compensações a aplicar em função da avaliação, feita por entidades competentes, do respectivo grau de gravidade, da frequência e duração da exposição dos trabalhadores em cada caso concreto.

Face ao art.º 13º, a questão que ressalta é a da exequibilidade da lei em vigor, sendo, portanto, necessário analisar se as condições para tal estão dependentes de normas complementares necessárias à sua plena execução.

Ora, da análise, nomeadamente, dos art.s 4º, 5º e 6º do diploma em causa, resulta que a aplicação prática destes preceitos está claramente condicionada pela determinação e concretização dos conceitos e condições referidos no art. 4º, como seja a frequência, duração e intensidade de risco, penosidade ou insalubridade a que também alude o art. 6º, conceitos que se mostram imprecisos e incompletos, dependendo assim de regulamentação, sob pena da incerteza jurídica e insegurança individual que a sua execução poderia gerar. Atente-se que o



Tribunal de Contas

diploma, no seu art.º 14º, apenas salvaguarda os direitos do pessoal que já auferia suplementos remuneratórios na data da entrada em vigor do DL 53-A/98, o que não é a situação presente.

Neste sentido vai Paulo Veiga Moura, in *“Função Pública, Regime Jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes”*, pag.323 e seguintes, quando refere que *“Uma leitura atenta das disposições do D.L. n.º 53-A/98 permite verificar que a sua aplicabilidade prática encontra-se largamente dependente da emanção de um regulamento de execução, que venha, entre outros, definir os termos em que os trabalhadores podem optar entre uma ou outra das compensações enunciadas no art. 5º, graduar os níveis de risco, penosidade e insalubridade, determinar o montante da redução semanal de trabalho, da idade para que se antecipa a reforma, etc”*..

Atento o exposto, o regulamento a que se refere aquele diploma no seu art. 13º, é um documento indispensável à sua boa execução, sendo, portanto, um regulamento complementar - categoria que integra os regulamentos de execução.

Assim, mantém-se o relatado quanto a esta matéria, considerando-se os pagamentos ilegais e eventualmente indevidos, sendo susceptíveis de originar 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 98/97, de 26/08.



Tribunal de Contas

3.4. - Análises específicas

Nos pontos seguintes, de 3.4.1. a 3.4.8.3, dar-se-á conta das situações de âmbito mais específico que foram objecto de análise no decurso da auditoria. Assim:

3.4.1. - LIMITES LEGAIS

3.4.1.1. - Despesas com o pessoal

No ano de 2000 as despesas com o pessoal do quadro e em qualquer outra situação ascenderam a 2.268.238 contos e 249.260 contos respectivamente.

Os limites legais para cada tipo de despesas são de 4.904.522 contos para as despesas com o pessoal do quadro e 1.226.131 contos para o pessoal em qualquer outra situação não tendo por isso sido ultrapassados (fls. 318/4/IV).

3.4.1.2. - Emolumentos notariais e custas em processos de execução fiscal

Por despacho de 25/10/99 (a fls. 322/4/IV), do Presidente do executivo, foi designado “o *Dr. Arlindo Osvaldo Cerejo Pinto, Director do Departamento de Administração Geral e Finanças como notário privativo e oficial público do município ...*”.

Os funcionários que constam do mapa Mod. 20/TC “*Relação dos funcionários que na gerência receberam participação emolumentar e/ou custas fiscais*” (cf. fls. 140/1/II) receberam custas de participação em processos de execuções fiscais.

No âmbito desta matéria, e tendo por base a legislação aplicável, nomeadamente o art.º 58º do DL 247/87, de 17/06, o n.º 2 do art.º 43º do DL 353-A/89, de 16/10, o Parecer n.º 7-GE/92, aprovado em sessão da 2ª. Secção do TC de 19/03/92⁵, foram analisados os documentos onde são evidenciados os valores recebidos e pagos a título de custas de execuções fiscais, a categoria e o número de diuturnidades que aqueles funcionários detinham antes de 01/10/89 -

⁵ E também a Informação n.º 5-GE/93, de 02/04/93, que subscreve todas as conclusões do Parecer.



Tribunal de Contas

data em que entrou em vigor o novo sistema retributivo (NSR) da função pública (DL 353-A/89).

Do estudo e cálculos efectuados (quadro a fls. 319/4/IV), foi possível concluir que os montantes percebidos a título de custas de execuções fiscais **nalguns casos excederam** os limites legais vigentes, e de cujo quadro se apresenta um extracto da parte pertinente.

QUADRO DA PERCEPÇÃO DE EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS FISCAIS

NOME	CATEGORIA	N.º DIURNIDADES	Custas	LIMITE	EXCESSO
Henrique Augusto Gomes	Téc. Profiss. Execuç. Fiscais	3 - (c/ Fiscal Munic. Principal)	520.200\$00	447.120\$00	73.080\$00
Mª Clotilde M. D. Francisco	Assist. Admini. Especialista	3 - (c/ 2º Oficial)	501.120\$00	447.120\$00	54.000\$00
Maria Inês R. M. Neves	Assist. Admini. Especialista	2 - (c/ 2º Oficial)	481.320\$00	447.120\$00	34.200\$00
Luís Salvador N. Colaço	Assist. Admini. Especialista	2 - (c/ 2º Oficial)	481.320\$00	447.120\$00	34.200\$00

Face ao descrito constata-se a existência de pagamentos ilegais e eventualmente indevidos no valor global de 195.480\$00, por violação da legislação anteriormente citada e, consequentemente, do art.º 26º, n.º 1, do DL 341/83, de 21/07.

Os pagamentos das importâncias das custas dos processos de execuções fiscais aos respectivos funcionários foram autorizados pelo PC, Joaquim Moreira Raposo.

Relativamente a esta matéria pronunciaram-se os elementos do Grupo 1, referindo o seguinte:

“Foi já ordenada a reposição dos montantes indevidamente recebidos.

O Presidente da CMA autorizou os aludidos pagamentos na sequência das informações dos serviços, que reputou de idóneas, pois integram profissionais com larga experiência administrativa”.



Tribunal de Contas

Embora os alegantes refiram que já foi ordenada a reposição dos montantes, não foi prestada prova, mediante a correspondente guia de receita, de que a mesma tenha ocorrido. Assim, mantém-se a posição anteriormente relatada.

3.4.1.3. - Capacidade de endividamento

Tomando como referência o art.º 24º da Lei 42/98, de 06/08 (Lei das Finanças Locais) - que estabelece as características do endividamento municipal - nomeadamente os parâmetros definidos no seu n.º 3, foram efectuados os cálculos (vd. fls. 406/4/IV) daí se concluindo que o limite de endividamento com empréstimos de médio e longo prazos (773.972 contos) **não foi ultrapassado** na gerência em causa, tendo em conta que a autarquia despendeu um valor com amortizações e juros de 122.171 contos.

3.4.2. - PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

O Município detém participação no capital social das empresas constantes do quadro seguinte:

QUADRO DAS PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

DESIGNAÇÃO	CAPITAL SOCIAL		PARTICIPAÇÃO DA CMA		
	Contos	Euros	VALOR		%
	Contos	Euros	Contos	Euros	%
VALORSUL, S.A.	4.500.000	22.445.905	180.000	897.836	4
SANEST, S.A	2.004.820	10.000.000	245.590	1.225.000	12,25
E.M. ESCOLA DAS PROFISSÕES	1.000	4.987	651	3.247	65,1
RECREIOS DESPORTIVOS AMADORA	700	3.492	700	3.492	100

Foi observada a legislação aplicável, apenas merecendo referência especial a situação concernente à sociedade Recreios Desportivos da Amadora, Lda. (RDA), dada a participação de 100% por parte do Município.



Tribunal de Contas

De salientar que, no âmbito do Programa de Fiscalização de 2001 do DA VIII/UAT 2, foi também realizada uma auditoria à entidade em causa, relevando-se no ponto seguinte os aspectos principais.

3.4.2.1. - Sociedade Recreios Desportivos da Amadora, Sociedade Unipessoal, Lda.

A sociedade Recreios Desportivos da Amadora, Sociedade Unipessoal, Lda. (RDA) é, desde 1995, uma empresa detida a 100% pelo Município. Foi constituída em 23/06/43 (de fls. 699 a 704/5/V) por três sócios, em partes iguais, sob a forma de sociedade por quotas, tendo por objecto a exploração de espectáculos desportivos, cinematográficos ou teatrais e ainda qualquer outro ramo de comércio, excepto o bancário. Desde então foi objecto de diversas alterações que se evidenciam no quadro Anexo 7 a fls. 370/5/III.

Em síntese, podem notar-se os seguintes factos:

- ↳ A autarquia adquiriu a sua participação no capital social da empresa em 22/05/87, através de contrato de doação de duas quotas efectuada por dois dos sócios. Ao aceitar a doação, ficou detentora da maioria do capital social (de fls. 705 a 711/5/V);
- ↳ Em 26/05/95 adquiriu a terceira quota que se encontrava na titularidade de um particular, ficando assim detentora da totalidade do capital social, no valor de 700 contos (de fls. 716 a 725/5/V);
- ↳ Em 05/07/99, foi transformada em sociedade unipessoal por quotas - por força do DL 257/96, de 31/12 (de fls. 726 a 735/5/V);
- ↳ Nesta data -05/07/99- foi também alterado o objecto da sociedade para produção, exploração e exibição de actividades culturais, desportivas e recreativas, bem como qualquer outro ramo de comércio, com excepção do ramo bancário;
- ↳ A RDA é, desde o início, uma sociedade privada, na qual o município detém, actualmente, a totalidade do capital social, encontrando-se, assim, nas mãos de um ente público;



Tribunal de Contas

↪ Prossegue fins de interesse público.

No quadro das relações financeiras e patrimoniais entre o Município da Amadora e a Sociedade Recreios Desportivos da Amadora, apurou-se o seguinte:

- a) O Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual (IPACA) atribuiu (Despacho do Ministro da Cultura de 20/11/97) à autarquia um apoio financeiro, no montante de 6.000 contos, para a aquisição de equipamento cinematográfico. Este equipamento embora constando do imobilizado municipal encontra-se nas instalações da RDA, sem que as condições da sua utilização tenham sido formalizadas por escrito (de fls. 746 a 819/5/V);
- b) O Cine-teatro Municipal D. João V (deliberação camarária de 2/10/96) e a Fábrica da Cultura (Despacho do Presidente de 29/10/99) são património municipal. A sua gestão encontra-se a cargo da empresa e não foi formalizada por escrito (de fls. 837 a 842/5/V);
- c) A RDA participa no Festival da Banda Desenhada e nas Festas da Cidade, ocorrendo que as condições destas participações, que consistem na realização de alguns eventos por esta sociedade e envolvem a transferência de verbas por parte da autarquia, que em 2000 atingiu os montantes de 24.980 contos e 11.100 contos, respectivamente, não se encontram formalizadas por escrito (de fls. 820 a 836/5/V);
- d) Foi atribuído um subsídio mensal à empresa, no valor de 7.400 contos, destinado “às despesas de gestão da firma”, conforme consta do recibo emitido por esta última, igualmente sem formalização escrita. A atribuição deste subsídio, na gerência de 2000, encontra-se inscrita e prevista no Plano de Actividades e no Orçamento. Os pagamentos foram autorizados pelo Presidente da Câmara, inexistindo deliberação camarária a autorizar a despesa naquela gerência. Aliás, a única autorização de despesa apresentada à equipa de auditoria data de 25/09/98 e foi proferida por despacho do Presidente (de fls. 843 a 865/5/V).



Tribunal de Contas

Refira-se, finalmente, que a autarquia, em 04/10/00, aprovou por maioria uma proposta relativa à dissolução da RDA (de fls. 876 a 886/5/V), com vista à sua substituição por outra entidade, considerando que:

- a sociedade *“tem obtido resultados que de algum modo não cumprem a função económica-social”*;
- a sociedade tem um *“elevado esforço económico-financeiro”*;
- *importa preservar o contributo que a sociedade tem na “promoção de actividades culturais, desportivas e recreativas”*;
- é necessário *“encontrar uma solução viável de forma a permitir que aquele contributo se possa desenvolver, o que acontece com a criação de uma empresa municipal, com idêntico objecto...”*.

Também já se encontram aprovados pela CMA os estudos e projecto de Estatutos da Empresa Pública Municipal denominada Recreios Desportivos da Amadora, EM, (RDA, EM) e solicitada autorização à Assembleia Municipal para a sua criação, para aprovação dos respectivos estatutos e fixação das condições gerais de participação da autarquia, o que se verificou na sessão extraordinária de 14 e 21 de Dezembro de 2000 (vd. fls. 887 a 939/5/V).

Relativamente, às situações atrás elencadas conclui-se que:

- 1) As situações descritas em a) e b) traduzem-se em omissões de decisão expressa e escrita por parte dos órgãos competentes do Município no que diz respeito à fixação das condições de utilização dos bens em causa e adequada salvaguarda de activos patrimoniais públicos do Município, designadamente em caso de eventual dissolução da Sociedade Recreios Desportivos da Amadora, o que é passível de censura;
- 2) Quanto às transferências efectuadas em 2000 para apoio ao Festival da Banda Desenhada (24.980 contos) e às Festas da Cidade (11.100 contos), no montante global



Tribunal de Contas

de 36.080 contos, as autorizações das despesas foram aprovadas em reuniões do executivo de 26/07/00 e 19/07/00;

- 3) Quanto ao subsídio descrito na alínea d), no valor de 88.800 contos em 2000, os correspondentes pagamentos foram autorizados sem expressa deliberação camarária autorizadora da despesa violando-se assim o art.º 64º, n.º 4, alíneas a) e b) da Lei 169/99, de 18/09 e consequentemente o n.º 1 do art.º 26º do DL 341/83, de 21/07. Os valores pagos em 2000, no montante global de 88.800 contos foram autorizados pelo PC, sendo susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/8;
- 4) É ainda objecto de censura o facto de relativamente às transferências mencionadas nos dois números anteriores não se verificar a formalização escrita das condições em que as mesmas são feitas.



Tribunal de Contas

3.4.3. - SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

A CMA atribuiu, no ano de 2000, a título de transferências e/ou subsídios, o montante de 1.567.620 contos, que corresponde a 13,4% da despesa orçamental (11.706.183 contos).

Retirando àquele montante o valor transferido para as Freguesias (493.911 contos) os subsídios atribuídos passam a representar 1.073.709 contos, ou seja 9,2% da despesa efectuada.

3.4.3.1. - Subsídios a associações desportivas e culturais

O executivo aprovou, por unanimidade, em reunião de 24/07/96 um Programa de Apoio ao Movimento Associativo do Município da Amadora (PAMA) (fls.1/1/V), com fundamento em *“valorizar a intervenção, potenciar o envolvimento das populações na vivência comunitária e ampliar os seus efeitos na construção de uma cidadania plena”*.

O programa consubstancia-se no apoio, através de fundos e recursos materiais disponíveis, às entidades de carácter associativo, legalmente constituídas, com sede social e actividade no município da Amadora, ou ainda a projectos de outras associações com intervenção no município de reconhecido interesse público, cumprindo com o disposto na alínea i) do art.º 51º do DL 100/84 (na redacção que lhe foi dada pela Lei 18/91, de 12/06)⁶

Divide-se em três medidas de apoio: à manutenção, ao investimento e às actividades das associações candidatas, que seguidamente se indicam:

- **Medida 1** – Apoio financeiro ao funcionamento regular das Associações;
- **Medida 2** – Apoio ao investimento;
- **Medida 3** – Apoio a projectos e Actividades.

⁶ Revogado pela Lei 169/99, de 18/09. Para a gerência de 2000, a norma aplicável desta Lei é o art.º 64º, n.º 4 alíneas a) e b).



Tribunal de Contas

Para cada uma destas medidas existem critérios de avaliação, majorados de 1 (nulo) a 4 (superior), relacionados com o enquadramento local e temático da associação, a sua autonomia funcional, o carácter inovador e qualidade técnica de concepção do projecto que se propõe executar, a interligação das associações com outras entidades, a diversificação das fontes de financiamento e a contribuição para o desenvolvimento da cidade.

Tendo por base os critérios supracitados, efectuou-se o levantamento do SCI instituído na área de subsídios, concretamente no que concerne ao PAMA, apresentando-se resumidamente a sua descrição no Anexo 8 a fls. 371 a 372/5/III.

O Controlo Interno implantado na área de Subsídios/Transferências apresenta um grau de fiabilidade satisfatório, quer pelo facto de estar bem elaborado o Programa de candidaturas, para as quais as entidades têm de obedecer a determinados requisitos, quer pela criteriosa análise a que as mesmas estão sujeitas por parte dos técnicos do DEC. Saliente-se, a título de exemplo, um procedimento de algum modo inovador que se consubstancia no seguinte: se a associação não aplicar o subsídio que solicitou, essa verba ser-lhe-á descontada no valor do subsídio a atribuir no ano seguinte.

Vejamos, então, alguns dos subsídios e transferências que foram objecto de análise :

Entidade	Subsídio
Clube Recreativo do Bairro Janeiro (CRBJ)	4.190.000\$00
Desportivo Operário do Rangel (DOR)	9.880.660\$00
Clube Futebol Estrela da Amadora (CFEA)	53.621.200\$00
Clube de Natação da Amadora (CNA)	20.000.000\$00

Da análise aos elementos facultados pelos serviços da autarquia (de fls. 80 a 256/1/V) respeitantes às entidades supracitadas é possível inferir pela existência dos elementos indispensáveis como pressupostos de atribuição dos subsídios constantes do quadro que se aduz:



Tribunal de Contas

Mapa indicador das entidades e dos elementos verificados

Entidades	Estatutos	Escritura Pública	Dec. Utilidade Pública	Plano de Actividades	Orçamento	Relatório e Contas	CIPC*	Publicitado
CRJ	?	?	?	?	?	?	?	?
DOR	?	?				?	?	?
CFEA	?	?	?					?
CNA	?	?	?				?	?

*Cartão de Identificação de Pessoa Colectiva

Todavia, as verbas entregues ao CFEA, a título de subsídio, não foram sujeitas às normas e procedimentos inerentes ao PAMA, pelo que se procedeu à análise das situações que lhe deram origem, apurando-se o seguinte:

- Em 24/07/98 foi celebrado entre o Município e o CFEA um Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo (CPDD), que vigorou até ao final do ano de 1998, que teve por objecto a instalação de assentos, individuais e numerados, nas bancadas do Estádio José Gomes através do qual a autarquia contribuía com uma comparticipação financeira de 3.500.000\$00 (de fls.101 a 107/ 1/V).
- Na gerência em análise, em 20/03, foi celebrado novo CPDD, mantendo-se o mesmo objecto e elevando-se a comparticipação financeira para o total de 5.121.200\$00, dos quais 3.500.000\$00 tinham sido entregues no ano de 1999 (de fls. 108 a 114/1/V).
- Com o objectivo de consolidar e desenvolver as modalidades amadoras promovidas pelo CFEA e na sequência de um anterior protocolo datado de 1996 foi celebrado, em 07/01/00, entre a autarquia e o clube um novo protocolo com vigência até 30/09/02, no qual aquela se compromete a despende mensalmente um subsídio de 4.000.000\$00 (de fls.159 a 164/1/V). No ano 2000 os pagamentos ao abrigo deste protocolo atingiram o montante de 48.000.000\$00.



Tribunal de Contas

Face ao exposto, conclui-se que o subsídio atribuído a este Clube Desportivo se encontra de acordo com a lei aplicável.

No que concerne ao montante atribuído ao CNA é de referir que lhe está subjacente um CPDD, celebrado em 06/06/00 (de fls.133 a 136/1/V), que tem por objecto a requalificação do Tanque Municipal de Aprendizagem de Alfovelos, tendo essa importância sido aprovada, por unanimidade, em sessão de Câmara de 16/06/99 (a fls. 137/1/V) .

3.4.3.2. - Transferências para as Freguesias

As transferências realizadas pelo município para as Freguesias, de acordo com o Mod. 15/TC “*Relação dos subsídios e transferências atribuídas*” (fls. 70 a 78 /1/II) totalizaram 493.911.405\$00.

Na sequência da política de descentralização de competências para as Juntas de Freguesia, a CMA em Julho de 1992, elaborou uma proposta relativa às áreas dos calcetamentos, recolha de lixos e reparação de escolas primárias, estabelecendo a metodologia de aplicação assente em critérios e valores aceites por consenso por aquelas últimas, sendo a mesma aprovada, por unanimidade, em reunião de 16/09/92 (de fls. 266 a 267/1/V).

Também em Julho de 1992 foi elaborada a proposta de Regulamento de delegação de actos da competência da CMA para as JF, sendo aprovada, por unanimidade, em reunião do órgão executivo de 23/09/92 (de fls. 268 a 268-A/1/V).

Do regulamento anteriormente mencionado, para além da descrição das competências e responsabilidades que a CMA delega nas JF encontra-se plasmado no seu art.º 3 a possibilidade de a autarquia proceder à transferência de verbas tendo por base a celebração de protocolos específicos para cada uma das áreas a descentralizar.

Quer a “*Descentralização de Competências para as Juntas de Freguesia*”, quer o “*Regulamento de Actos de Competência da C.M.A. para as Juntas de Freguesia*”,



Tribunal de Contas

anteriormente citados, foram aprovadas pela AMA, em 12/11/92, por maioria e unanimidade, respectivamente, em conformidade com o disposto nas alíneas a) e s) do n.º 2 do art.º 39º do DL 100/84, de 29/03, com a nova redacção que lhe foi dada pela Lei 18/91, de 06/06.

Tendo em conta o que anteriormente foi referido a autarquia celebrou com várias JF os protocolos constantes do mapa resumo que se segue:

Junta de Freguesia	Âmbito da delegação	Data	Duração	Autorização da AM e AF
Brandoa	Conservação e reparação de pavimentos em calçada. Realização de pequenas obras de rep. de edifícios escolares. Recolha de lixos especiais.	23/3/93	Em vigor desde 1/1/93 até ser denunciado por qualquer das partes	Sim
Alfornelos	Manutenção de Espaços Verdes	12/8/98	Actual mandato até ser denunciado por qualquer das partes	Sim
V. Nova	Manutenção de Espaços Verdes	14/8/98	Actual mandato até ser denunciado por qualquer das partes	Sim
São Brás	Manutenção de Espaços Verdes	21/8/98	Actual mandato até ser denunciado por qualquer das partes	Sim
São Brás	Conservação e reparação de pavimentos em calçada. Realização de pequenas obras de rep. de edifícios escolares. Recolha de lixos especiais.	9/12/98	Em vigor desde 1/7/98 até ser denunciado por qualquer das partes.	Não
Alfornelos	Conservação e reparação de pavimentos em calçada. Realização de pequenas obras de rep. de edifícios escolares.	9/12/98	Em vigor desde 1/7/98 até ser denunciado por qualquer das partes.	Não
V. Nova	Conservação e reparação de pavimentos em calçada. Realização de pequenas obras de rep. de edifícios escolares. Recolha de lixos especiais.	9/12/98	Em vigor desde 1/7/98 até ser denunciado por qualquer das partes.	Não

Da observação do mapa conclui-se que:

- ✦ Todos os protocolos têm indicação de que vigorarão para anos posteriores;
- ✦ Todos eles contemplam as várias áreas de descentralização das competências para as Juntas;
- ✦ Nos protocolos celebrados em 09/12/98 com as JF de São Brás, Alfornelos e Venda Nova não consta a autorização expressa das respectivas Assembleias, Municipal e de Freguesia.

Pese embora o facto de existirem deliberações da Câmara e da Assembleia Municipal a autorizar que sejam delegadas as competências dentro do âmbito protocolado, essas reportam-se ao ano de 1992.



Tribunal de Contas

Assim, situações desta natureza deveriam merecer quando do início de cada mandato autárquico, pelo menos, a ratificação daqueles actos tomados por anteriores órgãos.

No tocante a esta matéria os elementos do **Grupo 1** referem, nas suas alegações, que “*Foram já ratificados os protocolos conforme se recomendou*”.

3.4.4. - FUNDOS PERMANENTES

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

- Na gerência em apreciação foram constituídos e aprovados, por deliberação da CMA de 19/01/00, 24 fundos permanentes a afectar a determinados serviços, no montante anual global de 37.504.000\$00 (de fls. 312 a 317/2/V);
- Em 02/02/00 o executivo aprovou, por maioria, rectificar o valor total do fundo permanente afecto à rubrica orçamental, orgânica 01.03 – Assembleia Municipal, no montante de 840 contos, bem como os valores das respectivas rubricas económicas em anexo (de fls. 321 a 326/2/V);
- Havendo necessidade de reforço do FP da Divisão Sócio Educativa (DSE), no montante de 200 contos/mês foi o mesmo aprovado, por unanimidade, pelo órgão executivo em 14/09/00 (de fls. 327 a 329/2/V).
- De acordo com os elementos recolhidos (de fls. 330 a 460/2/V) os detentores dos mesmos fundos despenderam a importância de 13.995.674\$00;
- Os procedimentos adoptados para a constituição, movimentação e reposição dos FP, têm por base a proposta n.º 382/98 aprovada, por unanimidade, pela CMA em 08/07/98 (de fls. 301 a 303/2/V) e respeitam os requisitos legais exigidos na legislação supra mencionada.



Tribunal de Contas

3.4.5. - ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

Na gerência em apreço verificou-se a existência de uma situação de acumulação de funções de dirigente autárquico com o exercício de actividade privada e três situações de acumulação, por parte de funcionários, das suas funções com o desenvolvimento de actividades privadas, autorizadas por despacho do PC pelo que se solicitou, para estudo, a apresentação dos respectivos processos, evidenciando-se os elementos recolhidos e analisados no Anexo 9 (de fls. 373 a 375/5/III).

Analisadas as informações prestadas nos requerimentos (de fls. 461 a 477-A/3/V), face ao disposto no art.º 8º do DL n.º 413/93, releva-se o seguinte:

REQUISITOS LEGAIS DO REQUERIMENTO

REQUISITOS	Jorge Augusto Rodrigues de Miranda	João Carlos Carou Ferreira	António Manuel Correia Farinha	Maria Manuela Clarinha Fernandes	
Local	X	-	X	X	
Horário	X	X	X	X	
Remuneração	X	X	X	X	
Indicação do carácter autónomo ou subordinado do trabalho	X	-	X	-	
Descrição sucinta do trabalho	X	X	X	X	
Fundamentação da inexistência de conflito	X	Indicação conclusiva	Indicação conclusiva	X	
Declaração de cessação em caso de conflito superveniente	X	-	X	X	
Outras		Declaração de não colaboração (art.º 3º, D.L. 413/93)			
Despacho autorizador	Data	3/11/99	27/09/94	7/11/00	22/05/00
	Entidade	PC	PC	PC	PC

Ora, nos termos do art.º 7º do mesmo diploma, a competência para autorizar o exercício de actividades privadas de funcionários em acumulação com as respectivas funções públicas, precedendo parecer fundamentado do dirigente máximo do serviço em causa, cabe ao Presidente da Câmara ou ao Vereador por delegação.

No caso do pessoal dirigente, a estes imperativos acrescem os que constam no art.º 9º do DL 323/89, de 26/09⁷. Este diploma dispõe ainda no art.º 1º, n.º 3 que “*O presente diploma será aplicado, com as necessárias adaptações, à administração local mediante decreto-lei.*”.

⁷ Revogado pela Lei 49/99, 22 de Junho - Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos -, entrando em vigor no mês seguinte ao da publicação, ou seja em Julho de 1999.



Tribunal de Contas

adaptação que foi efectuada pelo DL 198/91⁸, de 29/05, que estabelece o estatuto do pessoal dirigente da administração local.

Por seu turno o n.º 3 do art.º 9º do DL 323/89, determina não ser permitido o exercício de actividades privadas excepto “...em casos devidamente fundamentados, autorizados pelo membro do Governo competente, o qual só será concedido desde que a mesma actividade não se mostre susceptível de comprometer ou interferir com a isenção exigida para o exercício dos mencionados cargos”.

A referência ao membro do Governo deve considerar-se reportada à Câmara Municipal, conforme estatui o art.º 17º do DL 198/91, sem prejuízo do exercício de competência delegada no PC.

Conclui-se, por isso, que o pedido de acumulação de funções apresentado por Jorge Augusto Rodrigues de Miranda porque investido em funções dirigentes deveria ter sido autorizado pela Câmara Municipal e não pelo Presidente da Câmara, pelo que o acto autorizador é inválido, ferido do vício de incompetência relativa, sendo anulável nos termos do art.º 135º do CPA. Porém, e uma vez que o acto anulável é susceptível de impugnação, conforme estatui o art.º 136º, n.º 2 do mesmo código e, face ao princípio da preclusão, encontra-se sujeito a prazo para essa impugnação -1 ano- conforme determina o art.º 28º do DL 267/85. Tendo decorrido esse prazo, deixou o acto de ser contenciosamente impugnável.

⁸ Revogado pelo DL 514/99 de 24 de Novembro, - procede à adaptação à administração local da Lei 49/99, de 22 de Junho, Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revistam a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos -, entrando em vigor 5 dias após a sua publicação.



Tribunal de Contas

3.4.6. - PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS

A CMA celebrou diversos contratos de prestação de serviços dos quais se seleccionaram 8 (oito) para apreciação, (constantes do Anexo 10 a fls. 376/5/III), evidenciando-se que um foi qualificado como contrato de prestação de serviço (Cps) (fls. 513 e 513-A/4/V), quatro como contratos de avença (Ca) (de fls. 595 a 687-A/5/V) e três como contratos de fornecimento de serviços (Cfs) (de fls. 478 a 565/4/V).

Do estudo efectuado, extraem-se as seguintes notas:

- O contrato qualificado como contrato de prestação de serviços e os celebrados como contratos de fornecimento de serviços não especificam a modalidade pretendida.
- Verifica-se, nalguns casos, a celebração de novos contratos, com objecto idêntico a outros celebrados anteriormente e que entretanto terminaram, os quais se encontram em vigor, com cláusula de renovação.
- Os contratos foram celebrados nas gerências de 1994, 1998, 1999 e 2000, pelo prazo de doze meses, automaticamente renovável, com excepção dos contratos celebrados neste último ano, cujo prazo de duração foi apenas de 6 meses, ou não renovável ou eventualmente renovável.
- A autorização para a renovação anual dos contratos resulta de cláusula contratual. Com efeito, o contrato no termo do seu prazo ou é renovado, automaticamente, ou é rescindido, por vontade expressa de qualquer uma das partes.
- O contrato identificado no processo de auditoria com o nº 2 foi rescindido pela Câmara Municipal, com efeitos a partir de 15 de Março de 2000, com o fundamento de “*não se justificar a sua manutenção, tendo em conta o respectivo objecto*”.



Tribunal de Contas

a) Regime Jurídico

O DL 184/89, de 02/06 aprovou os princípios gerais sobre salários e gestão de pessoal na função pública, prevendo o desenvolvimento e regulamentação de tais princípios, o que se concretizou com a publicação do DL 427/89, de 7/12. A aplicação deste diploma à administração local operou-se com a publicação do DL 409/91, de 17/10.

Ora, estabelece o art.º 10º do DL 184/89 que, a *“celebração de contratos de prestação de serviços por parte da administração só pode ter lugar nos termos da lei e para a execução de trabalhos com carácter não subordinado”*, considerando-se *“trabalho não subordinado o que sendo prestado com autonomia, se caracteriza por não se encontrar sujeito à disciplina, à hierarquia, nem implicar o cumprimento de horário de trabalho”*.

Determina, ainda, o n.º 6 daquele preceito que *“São nulos todos os contratos de prestação de serviços, seja qual for a forma utilizada, para o exercício de actividades subordinadas, sem prejuízo da produção de todos os seus efeitos como se fossem válidos em relação ao tempo durante o qual estiveram em execução”* e o n.º 7 determina que, *“Os dirigentes que celebrem ou autorizem a celebração de contratos de prestação de serviços em violação do disposto nos números anteriores incorrem em responsabilidade civil, disciplinar e financeira, pela prática de actos ilícitos constituindo fundamento para a cessação da respectiva comissão de serviço”*.

Nos termos do n.º 8 daquele diploma *“a responsabilidade financeira dos dirigentes ... efectiva-se através da entrega nos cofres do estado do quantitativo igual ao que tiver sido abonado ao pessoal ilegalmente contratado”*.

O regime jurídico de celebração de contratos de avença na administração local encontra-se definido no DL 409/91 de 17/10. Com efeito o n.º 3 do art.º 7º deste diploma, define o contrato de avença como *“aquele que tem por objecto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, apenas se podendo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da avença”*;



Tribunal de Contas

b) Análise do conteúdo da relação contratual

Considerando o enquadramento legal efectuado, procede-se de seguida ao estudo do conteúdo da relação contratual nos contratos celebrados pela CMA, atendendo ao objecto neles descrito e a outros elementos fornecidos pelos serviços camarários, relevantes para a respectiva qualificação legal.

Refira-se, preliminarmente, que os contratos qualificados formalmente pelo executivo autárquico, como contratos de prestação de serviços e contratos de fornecimentos de serviços consubstanciam - face ao conteúdo das suas cláusulas - contratos de avença. Com efeito, nos contratos identificados no processo de auditoria com os n.ºs. 1 a 4 convencionou-se que estes receberiam a “*avença mensal de ...*” e ainda que o contrato era celebrado “*... pelo período de 12 meses, prorrogável tacitamente por igual período*”. Assim, a análise da relação contratual destes contratos é elaborada no pressuposto que os mesmos foram celebrados pela autarquia como contrato de avença.

Quanto aos requisitos legais dos contratos de avença verifica-se que:

- todos evidenciam a existência de prestações sucessivas, ou seja, a celebração do contrato criou uma relação sinalagmática entre as partes, na qual se obrigaram a cumprir, reciprocamente, a respectiva prestação principal, pelo período de 12 meses, renovável, automática e sucessivamente por igual período;
- o exercício de profissão liberal não se evidencia em nenhum dos objectos dos contratos seleccionados, isto é, em nenhum deles a natureza da prestação indicia a susceptibilidade de enquadramento no conceito de profissão liberal. Com efeito, o objecto contratual descrito nos contratos celebrados não traduz o exercício de uma profissão liberal, no sentido da actividade de prestação de serviços acentuadamente intelectual, que se processa com elevado grau de independência técnica, em que se prosseguem primariamente valores de ordem pública e cujo exercício exige confiança específica;



Tribunal de Contas

- com excepção do contrato identificado com o nº 4, não existem elementos que fundamentem, na celebração dos contratos, a inexistência nos serviços de funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto do mesmo, sendo a referência a este requisito legal meramente conclusiva.

Acresce que o conteúdo das relações jurídicas emergentes dos contratos celebrados denota elementos tipificadores de que a execução dos trabalhos tem carácter subordinado. Com efeito, a natureza das prestação dos contratos, evidenciada nos objectos descritos, consubstancia-se no desenvolvimento de uma actividade, implicando a existência de disciplina e hierarquia, como por exemplo no caso da assessoria a áreas de apoio (“*elaboração de textos e tratamento de correspondência*”, “*preparação e tratamento de correspondência*”, “*apoio técnico*”, “*apoio ao pelouro*”); e de coordenação (“*coordenar e sumariar as deliberações*”, “*colaboração na coordenação interna*”) e não a realização de forma autónoma, com a apresentação de um resultado.

Relativamente a este assunto os alegantes, Grupo 1, referem, de fls. 144 a 146, o seguinte:

“Como se sabe é por vezes difícil distinguir entre contrato de trabalho e contrato de prestação de serviços, quer porque a configuração normal de certos elementos comporta excepções dentro do regime jurídico do trabalho subordinado, quer porque as relações de trabalho autónomo podem apresentar certos elementos ou configurações semelhantes aos do trabalho subordinado. A qualificação de um contrato dependerá sempre, naturalmente, não do seu nomem iuris ou de conceitos jurídicos que as partes lhes tenham atribuído ou trazido à colação, mas sim do conteúdo das suas cláusulas quer por necessitarem de interpretação e a que se chega por meio de índices reveladores decorrentes dos factos constantes e do contexto em que o contrato foi outorgado e as razões que presidiram à sua assinatura.”

Admitindo que em alguns dos casos em análise a linguagem utilizada na redacção dos contratos não constitui paradigma algum, não deixa por isso de afirmar-se com segurança, estarmos, nos casos escolhidos, perante verdadeiros contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença. Na verdade, o que importa a esta Câmara é o resultado da actividade dos profissionais avençados e, se bem que estes possam receber orientações quanto ao resultado do seu trabalho ou relativamente aos objectivos a alcançar com o exercício da sua actividade, os mesmos são autónomos no que se refere à forma como a conduzem, ao modus operandi, não estando pois em causa qualquer exigência de subordinação horária ou hierárquica, tanto mais que estes profissionais nunca estiveram sujeitos a qualquer regime



Tribunal de Contas

pontumétrico, algo que facilmente identifica situação daqueles que o estão. Por outro lado, podiam faltar quando tal lhe aprouvesse, sem que daí resultasse ficarem sujeitos ao foro disciplinar da Câmara Municipal da Amadora, o que evidência a ausência da referida subordinação.

A título de exemplo, refira-se o caso da técnica Maria João Torrão Pão-Mole que tendo elaborado um estudo, aliás, susceptível de consulta nos serviços, desempenhou a sua actividade no âmbito das ciências documentais, área, aliás, com uma diminuta oferta a nível de mercado de trabalho e na qual é perfeitamente possível, assim eles se encontrem, contratar prestações de serviços para a implementação e consolidação de arquivos municipais e gestão documental. Não se vislumbra razões para que se entenda não podermos estar, perante o exercício de uma actividade de carácter marcadamente intelectual, porque de outra natureza também não é. E isso resulta do seu contrato e das informações que precedam a sua contratação. E não pode deixar de dizer-se o mesmo relativamente aos restantes.

No que à falta de elementos que fundamentem, na celebração dos referidos contratos a inexistência nos serviços de funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objectos dos mesmos, refira-se que a mencionada referencia meramente conclusiva surge sempre na sequência de consulta aos diversos serviços, não raras vezes no decurso de reuniões de coordenação ou despacho diário que têm lugar entre o pessoal dirigente e a entidade competente para autorizar a celebração dos mesmos. Reconhece-se, contudo, que tal deve ser corrigido e passar a constar expressamente nos contratos em questão, assim se passando a proceder.

Em todos os casos mencionados confirma-se a inexistência nos serviços de funcionários com as qualificações ao exercício das funções objecto dos contratos, tanto mais que se trata de funções específicas exigindo elevado grau de proficiência só possível através de uma forte componente de experiência profissional. A baixa taxa de tecnicidade relativamente à totalidade dos efectivos da Câmara Municipal da Amadora, aliada ao facto de um número significativo dos profissionais mais experientes do quadro desta Câmara ocuparem lugares de direcção e chefia, constituem-se, desde logo, como factores determinantes para o recurso a prestadores de serviços em determinadas áreas, por inexistência de funcionários com perfil considerado adequada à prossecução de determinados objectivos.

Ainda assim se dirá, citando mais unia vez o contrato da técnica Maria João Torrão Pão-Mole, que pode ler-se nas informações que precederam a sua contratação não dispôr a Câmara Municipal da Amadora de técnicos para o efeito, por os únicos existentes se encontrarem absorvidos pelas tarefas de gestão no arquivo do Departamento de Administração Urbanística não sendo, pois, possível deslocá-los para o Departamento de Administração Geral e Finanças. Não se trata de mera afirmação conclusiva, mas antes da constatação de um facto que a ela inexoravelmente conduz”.

No que concerne ao contrato de avença identificado com o nº 7 admite-se o agora alegado. Com efeito, não se põe em causa a predominância intelectual da prestação e, face ao alegado, aceita-se que o desempenho da prestação se processe com elevado grau de independência técnica e confiança específica, de forma autónoma com vista à apresentação de um resultado,



Tribunal de Contas

elementos que se reputam essenciais para a contratação de prestação de serviços, na modalidade de avença, nos termos do art.º 7º, n.º 3 do DL 409/91, de 17/10.

Quanto aos restantes contratos, mantém-se o relatado, apesar do alegado, uma vez que o objecto descrito nos mesmos indicia que a natureza da prestação tem subjacente o desenvolvimento de uma actividade para cujo desempenho é essencial que sejam dadas instruções e ordens e que se verifique se esta foi ou não bem realizada. Ora, a presença destes elementos na relação jurídica consubstancia a existência de hierarquia e consequentemente de subordinação jurídica, impedindo, assim, a celebração destes contratos de prestação de serviços na modalidade de avença, nos termos do supra citado diploma legal.

Em face ao exposto conclui-se que:

- ◆ os contratos identificados no processo de auditoria com os nºs 7 e 8 foram celebrados na gerência de 2000, tendo a respectiva despesa sido autorizada pelo PC.
- ◆ os contratos celebrados (excepto o identificado no processo de auditoria com o nº 7) não preenchem, face à análise do conteúdo do seu objecto e de outros elementos existentes nos respectivos processos individuais, os requisitos legais, violando, assim, o disposto no art.º 7º, n.º 3 do DL 409/91, de 17/10, sendo nulos face ao disposto no art.º 10º do DL 184/89, de 02/06.
- ◆ Assim, os pagamentos emergentes da vigência destes contratos são ilegais, acarretando consequentemente violação do n.º 1 do art.º 26º do DL 341/83, de 21/07. Em 2000 ascenderam a 22.988.043\$00 e foram autorizados pelo PC.

Nesta medida, a situação é susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08.



Tribunal de Contas

3.4.7. - PROTOCOLOS, ACORDOS DE COLABORAÇÃO E CONTRATO DE URBANIZAÇÃO

Através de diversa documentação (inserta de fls. 479 a 621/3/VI), tomou-se conhecimento da ocorrência da celebração de alguns protocolos, acordos de colaboração e contratos de urbanização, entre a CMA e entidades privadas para a realização de determinadas obras de natureza diversa.

No intuito de clarificar e compreender tais situações solicitaram-se aos serviços diversos esclarecimentos e procedeu-se a uma reunião de trabalho com o vereador do pelouro, Gabriel Oliveira.

De algumas das situações analisadas se dá conta nos pontos 3.4.7.1 a 3.4.7.3 seguintes.

3.4.7.1. - Protocolo celebrado entre a CMA e a EPAL - Muro da Falagueira

Entre a CMA e a Empresa Portuguesa das Águas Livres, S.A. (EPAL) foi celebrado um protocolo (de fls.122 a 124/1/VI), **que não se encontra datado**, não tendo sido possível apurar com precisão a data da sua celebração⁹, no qual se estipula que esta última é responsável pela execução e fiscalização das obras de construção do Muro da Ribeira da Falagueira, sendo que, em contrapartida, a autarquia procederá ao pagamento das mesmas, cujo valor estimado atinge o montante de **59.465.423\$00**.

O protocolo **não foi sujeito a fiscalização prévia do TC** sendo apresentada, pelo Vereador do pelouro das Obras Municipais, a seguinte justificação (a fls. 215/1/VI):

⁹ Sabe-se apenas que teve lugar entre 17/11/98 e 11/05/00, respectivamente data da carta da EPAL apresentando à autarquia o valor estimado da obra e data da carta do empreiteiro indicando que a construção do muro estava concluída.



Tribunal de Contas

“Admite-se e concede-se que, efectivamente o protocolo outorgado, entre a Câmara Municipal da Amadora e a EPAL não foi sujeito a visto do Tribunal de Contas.

Tal circunstância resultou, necessariamente, de manifesto lapso decorrente do facto da verba destinada, por intermédio do mencionado Protocolo, à efectuação da obra em referência, relacionada com a execução da “CREL da Água”, por parte da EPAL, ter assumido a natureza de transferência de capital, saindo assim, do circuito normal da contratação pública, designadamente, das despesas originadas com empreitadas ou aquisição de bens e serviços.”

Ora, nos termos do nº 1, al. b) dos artºs. 46º e 48º da Lei 98/97, de 26/08 os limites da sujeição a visto do Tribunal de Contas, no período durante o qual o contrato poderia ter sido celebrado, são os que o quadro seguinte evidencia:

Limites da sujeição a visto do TC dos contratos de empreitadas e fornecimentos		
Anos	Diploma	Montante do Contrato
1998	Lei 127-B/97, de 20/12 art.º 73.º.	33.600
1999	Lei 87-B/98, de 31/12, art.º 84.º.	35.000
2000	Lei 3-B/2000, de 04/04.	35.400

Assim, face ao valor das obras acordado no protocolo celebrado entre a EPAL e a CMA - 59.465.423\$00 - deveria este ter sido submetido a visto do Tribunal de Contas, porquanto o incumprimento desta obrigação viola o disposto nos citados preceitos legais.

Uma vez que as obras em questão obedecem ao estipulado no projecto elaborado pela Câmara (de fls. 5 a 71/1/VI), os pagamentos relativos aos erros e omissões, daí decorrentes, bem como os trabalhos a mais que venham eventualmente a ser necessários são da sua inteira responsabilidade.

Aos Serviços do Departamento de Obras Municipais (DOM) e Departamento de Educação e Cultura (DEC) da CMA coube o acompanhamento da referida construção.



Tribunal de Contas

Atendendo ao objecto do protocolo ora em análise, tem-se por pertinente elencar as causas que lhe deram origem por forma a explicitar os motivos que levaram a que a realização da dita empreitada não fosse integrada no circuito normal da contratação pública.

Em 31/07/96 por deliberação do órgão executivo, foi autorizado, o lançamento do concurso, de concepção por prévia qualificação, para elaboração do projecto do “Parque Urbano da Ribeira da Falagueira” (a fls. 1/1/VI) sendo que em 04/08/97 este mesmo órgão aprovou a contratação com a firma Paisagem - Planeamento Arquitectura e Desenho Gráfico, Lda., para a execução do mencionado projecto, por 18.254.525\$00 (de fls.1 a 4/1/VI).

Aquando da sua apresentação, os arquitectos mencionam que, no decurso dos trabalhos, tomaram conhecimento de que a “EPAL iria instalar uma conduta ao longo da Rua Vasco de Lima Couto” pelo que, *“Tendo em conta os múltiplos inconvenientes que poderiam decorrer da construção dos muros de suporte projectados nessa zona em fase posterior à instalação da conduta, foi possível, de acordo com o executivo municipal, antecipar a apresentação do projecto dos muros para que a sua construção seja coordenada com a instalação e entrada ao serviço da conduta.”* mais acrescentando que *“para efeitos de entrega do Projecto de Execução da Zona A, incluímos a antecipação do projecto do muro, ainda que, no lançamento da empreitada deva ser excluído. Note-se porém que essa exclusão se refere apenas à construção de estruturas, e não aos acabamentos apresentados neste projecto”* (sublinhado nosso) (a fls. 38/1/VI).

Na sequência é autorizado, por unanimidade, em 14/10/98 o lançamento do concurso público para a execução da empreitada, constando a sua publicação no DR n.º 268 III Série, de 19/11/98 (a fls. 73 e 74/1/VI).

Em 28/04/99, a CMA adjudica à empresa Construções Aquino & Rodrigues, S.A., a sua execução, pelo valor de 119.372.417\$50, sendo em 15/06/99 celebrado o respectivo contrato que mereceu por parte do TC a declaração de conformidade.

Pela análise efectuada aos documentos pertinentes, designadamente caderno de encargos apresentado pelo dono da obra e o orçamento apresentado pelo adjudicatário, foi possível



Tribunal de Contas

constatar que efectivamente a construção do Muro de Suporte na Rua Vasco Lima Couto, **não constava dos mesmos.**

Havendo então a necessidade de construção do referido muro, para a realização do Parque Urbano da Falagueira e dadas as vicissitudes inerentes ao facto de a zona de realização da obra ser intersectada pelo adutor de circunvalação, vulgo “CREL da água”, a autarquia efectuou um conjunto de diligências no sentido de salvaguardar eventuais ocorrências futuras na respectiva conduta, pelas quais a EPAL não assumiria a responsabilidade no caso das mesmas não serem por si efectuadas.

É então neste contexto que são efectuadas “negociações” com a EPAL no sentido que seja esta entidade a efectuar a sua construção. Esta empresa apresentou, em carta datada de 17/11/98, (de fls. 119 a 120/1/VI), o valor orçado para realização da obra (59.465.423\$00), assim como o prazo da sua execução, mencionando que a empreitada ficará “*unicamente sujeita ao Caderno de Encargos da Obra do Adutor de Circunvalação - Troço Final – condutas a Jusante da Amadora*”, adjudicada à empresa Moniz da Maia, Serra & Fortunato-Empreiteiros, SA. É este o motivo pelo qual na cláusula n.º 3 do protocolo é referido que “*A execução da obra do presente Protocolo, reger-se-á unicamente pelo disposto no Caderno de Encargos da Obra do Adutor de Circunvalação - Troço Final – condutas a Jusante da Amadora*”.

Refira-se ainda que a minuta do protocolo foi aprovada por deliberação camarária de 19/5/99 (cfr. acta n.º 18/99).

Em 11/05/00, o empreiteiro Moniz da Maia, Serra & Fortunato informou a EPAL que a empreitada do muro da Falagueira estava concluída de acordo com o projecto apresentado pela CMA (a fls. 142/1/VI).

A EPAL, nesse mesmo dia, informa a autarquia que, de acordo com o estipulado nas cláusulas 3.ª e 4.ª do protocolo é necessário que a mesma nomeie um técnico para constar no auto de entrega da obra (a fls. 144/1/VI).

Após o cumprimento deste formalismo, em 19/05/00 é exarado na informação (a fls.144/1/VI) que não existe inconveniente na recepção do muro executado pela EPAL.



Tribunal de Contas

A realização do muro constava na memória descritiva do Projecto do Parque Urbano da Ribeira da Falagueira, o qual foi objecto de candidatura ao Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT), homologado por despacho da Secretária de Estado do Desenvolvimento Regional, de 26/03/99, com investimento elegível de 253.750.380\$00 e com o financiamento aprovado de 75%, ao qual corresponde o montante de 190.312.785\$00, pelo que as despesas imputadas a este projecto apenas são suportadas pela autarquia em 25% (a fls. 169/1/VI).

A CMA procedeu ao pagamento da obra em causa (construção do muro da Ribeira da Falagueira) no montante de 51.275.431\$00, conforme O.P. n.º 8.067 de 15/11/00 e notas de lançamento n.º s 743, 770 e 779 e (de fls. 186 a 189/1/VI).

Em conclusão, a autarquia suportou tal pagamento, estando esta verba previamente assegurada pela inscrição em Plano de Actividades (a fls. 165/1/VI). Posteriormente foi ressarcida do montante de 38.456.573\$00 (75%*51.275.431\$00) conforme se extrai das Guias de Receita n.º 46.500 de 13/12/00 e n.º 48.156 de 28/12/00 (a fls. 209 e 212/1/VI) e documentos a fls. 175, 176, 182 e 183/1/VI.

Relativamente a esta situação, verifica-se que a realização desta obra se enquadra nas atribuições do município e competência dos seus órgãos, definidas à data da celebração do protocolo no DL 100/84, de 29/03 ou, se tivesse sido celebrado após 18/10/99, nas Leis 159/99 e 169/99, respectivamente de 14/09 e de 18/09.

Por outro lado, constata-se que a realização destes trabalhos se enquadra no conceito de obras públicas, cujo regime se encontra actualmente definido no DL 59/99, de 02/03 (revogou o DL 405/93, de 10/12).

Finalmente, sempre se refere que, no âmbito do DL 197/99, de 08/06, por força da extensão material operada pelo disposto no art.º 4º, n.º 1, este diploma se aplica às empreitadas de obras públicas, nomeadamente no que concerne aos princípios da contratação pública enunciados nos art.º 7º a 12º, 14º e 15º. Já antes da entrada em vigor deste diploma os princípios



Tribunal de Contas

constitucionais da actividade da administração pública e os princípios consagrados no CPA abrangiam a contratação pública.

Considera-se, pois, que a CMA ao celebrar este protocolo violou, de entre aqueles princípios, os da legalidade, da igualdade e da concorrência, uma vez que a realização destes trabalhos não foi precedida dos procedimentos concursais legalmente exigidos na contratação pública.

Acresce que a não sujeição do protocolo a visto do Tribunal de Contas violou o disposto no art.º 46º, n.º 1, al. b) e 48º da Lei 98/97, de 26/08.

O pagamento do montante de 51.275.431\$00 ocorreu no ano de 2000, e foi autorizado pelo PC, Joaquim Moreira Raposo, em violação das normas apontadas e, conseqüentemente, do n.º 1 do art.º 26 do DL 341/83, de 21/07.

No tocante a esta questão referem os elementos designados como Grupo 1 a fls. 147 que:
“De acordo com o n.º 3 do Art.º 2º do D.L. n.º 59/99, de 2 de Março, entende-se por empreitada de obras públicas o contrato administrativo, celebrado mediante o pagamento de um preço, independentemente da sua forma, entre o dono de uma obra pública e um empreiteiro de obras públicas e que tenha por objecto quer a execução quer conjuntamente a concepção das obras mencionadas no Art.º 1º do mesmo diploma.

Ora no caso não sendo a EPAL um empreiteiro de obras públicas parece não se enquadrar o protocolo na legislação relativa a empreitadas de obras públicas, não devendo portanto esta ser-lhe aplicável.

Trata-se aliás, de um protocolo vantajosíssimo para a Câmara Municipal, em sede de custos, e que teve por motivação os aspectos técnicos de execução da obra, que atentas as circunstâncias concretas da situação configuram um dos casos em que seria admissível o ajuste directo (cfr. Art.º 136º, n.º 1, alínea b)).

De qualquer modo os respondentes sempre actuaram na convicção, de que o faziam respeitando a legalidade, nunca foram alertados pelos serviços para a existência de qualquer irregularidade na celebração do protocolo ou no pagamento de despesa respectiva, e da qual não adveio prejuízo para a Câmara Municipal, que sempre teria de pagar a obra e possivelmente por mais elevado preço e correndo maiores riscos técnicos.



Tribunal de Contas

O alegado pelos responsáveis não põe em causa o que se relatou. Com efeito, no Relato, não se toma a posição de que a EPAL é um empreiteiro de obras públicas, mas sim a de que esta empresa executou as obras em substituição do município, na sequência do protocolo celebrado entre estas duas entidades, não respeitando a autarquia, deste modo, a realização dos procedimentos concursais legalmente exigidos nas empreitadas de obras públicas.

Sobre o alegado quanto à possibilidade da situação em causa configurar um caso de ajuste directo, nos termos do art.º 136º, n.º 1, do DL 59/99, esta argumentação não colhe, uma vez que a obra não foi executada pela EPAL, mas sim por um empreiteiro a quem esta entidade adjudicou a sua realização.

Por último, diga-se que nas alegações nada se aponta quanto à situação de o protocolo em causa não ter sido submetido a visto do Tribunal de Contas, pelo que também se mantém o vertido no Relato, tendo, conseqüentemente, os pagamentos derivados da celebração do protocolo ocorrido em violação das normas já referidas, sendo susceptíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º, da Lei 98/97 de 26/08.

3.4.7.2. - Acordos de colaboração celebrados entre a CMA e a JAE - Iluminações do IC₁₇ e IC₁₉

Estas obras constituíam investimentos a realizar pela Junta Autónoma das Estradas (JAE), inseridas no seu Plano de Actividades para 1999 e no âmbito das suas atribuições.

O PC, através de duas propostas (a fls. 254 e 257/2/VI) apresentadas ao executivo, e considerando que a EN 117 entre o IC 17 (CRIL) e a Av. Conde Castro Guimarães e o IC 19 e acessos (Troço compreendido entre a Força Aérea e o Nó do Hospital) necessitavam de uma iluminação adequada, com vista à melhoria das condições de segurança dos seus utentes, propôs em reunião de Câmara de 09/06/99, a aprovação dos acordos a celebrar entre a CMA e a JAE, para execução pela autarquia, das respectivas obras de iluminação. Tais propostas



Tribunal de Contas

foram aprovadas por unanimidade, pelo executivo camarário (vd. de fls. 304 a 306/2/VI) na mesma data.

Os referidos acordos foram celebrados entre a CMA, representada pelo seu Presidente e a JAE, cifrando-se nos montantes de 77.699.700\$00 e 105.665.040\$00 (I.V.A. a 17% incluídos) respectivamente, tendo sido homologados pelo Secretário de Estado das Obras Públicas em 19/06/99, e considerados visados tacitamente pelo TC (vd. de fls. 258 a 267/2/VI). **A Câmara responsabilizou-se pela execução da obra, devendo a JAE contribuir no domínio financeiro com verbas mediante a apresentação, pela autarquia, da documentação comprovativa dos encargos assumidos com a realização das obras.**

Para a sua realização, os serviços técnicos do DOM, invocaram, através da informação a fls. 216/2/VI que, com base no contrato de concessão da distribuição de energia eléctrica em baixa tensão no concelho da Amadora, datado de 30/12/88, e de acordo com o seu art.º 2º, tal “*implica a transferência para a EDP do exercício dos direitos e poderes da Câmara necessários à gestão e exploração do serviço público de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão durante o prazo de concessão ou enquanto esta subsistir*” (sublinhado nosso), sendo que “*a actividade concedida será exercida em regime de exclusivo em toda a área do município da Amadora*” (n.º 1, do art.º 3º). “*Daí, ter esta Edilidade adoptado, o procedimento de **administração directa** relativamente à iluminação pública ...*” (negrito nosso) nos aludidos troços. Na realidade, não se tratou de execução por administração directa, mas sim a entrega da realização da obra, pura e simples, à EDP com base no aludido contrato de concessão.

Assim, uma obra cuja execução incumbia à JAE, veio a ser transferida para a autarquia, ocorrendo que esta, estribada num contrato de concessão com a EDP, veio a entregá-la a esta empresa, à qual pagou, no ano de 2000, o montante de 165.868.560\$00 (OP a fls. 245, 248 e 252/2/VI), pagamentos autorizados pelo PC, Joaquim Moreira Raposo, ocorrendo que até à data da realização da auditoria, não foi ainda ressarcida pela JAE destas verbas de acordo com o estipulado nos pontos 1 e 3 dos protocolos atrás referidos.



Tribunal de Contas

Relativamente a este assunto os elementos do Grupo 1 aludem a fls. 150 que “A Câmara Municipal já foi reembolsada das verbas em causa”.

Apesar de tal referência e da remessa de um ofício de envio de cheque (a fls. 219) os serviços não comprovam, mediante guia de receita, que tal verba deu entrada na autarquia, mantendo-se por conseguinte o relatado.



Tribunal de Contas

3.4.7.3. - Contrato de urbanização entre a CMA e particulares

3.4.7.3.1. - Antecedentes

Em 07/12/97, dois particulares proprietários de um terreno rústico na Buraca, requereram à CMA o licenciamento para a operação de loteamento de um terreno a confrontar a Norte e Poente com a Avenida da República e a Nascente com a Rua 5 de Outubro (a fls. 454/3/VI), o qual, por deliberação de 17/12/97, foi aprovado por unanimidade. Posteriormente, em Maio de 1999, foi proposta a aprovação do pedido de licenciamento das obras de urbanização naquele loteamento, referentes à execução de infraestruturas (águas e saneamento, electricidade, arranjos exteriores e resíduos sólidos, redes de gás e telefones). Nessa proposta incluía-se, ainda, um protocolo que se anexava e que respeitava à reformulação e execução da Avenida da República e Rua 5 de Outubro. Estas obras de urbanização foram aprovadas pelas deliberações tomadas em reuniões do órgão executivo de 14/07/99 (aprova por unanimidade a minuta do contrato de urbanização), de 19/07/99 (aprova por maioria o aditamento ao protocolo da Av. da República) e de 06/09/00 (aprova por maioria alteração da minuta do contrato de urbanização) (vd. de fls. 367 a 478/3/VI).

3.4.7.3.2. – O contrato de urbanização

Na sequência do anteriormente exposto a CMA celebrou com os aludidos proprietários em 15/09/00 um contrato de urbanização que incluía a realização de uma obra consubstanciada na execução de alargamento e remodelação dos troços da Av. da República e da Rua 5 de Outubro, bem como a passagem pedonal superior à dita Av. da República, o deslocamento do Polidesportivo existente e construção de um novo, bem como o arranjo das instalações adjacentes (vd. de fls. 364 a 366/3/VI).



Tribunal de Contas

Do contrato de urbanização retira-se que:

- a) O montante total dos trabalhos a executar nos aludidos troços da Av. República e Rua 5 de Outubro é o seguinte:

Tipo de trabalhos	Valor
Troço 1	62.834.277\$00
Troço 2	34.838.656\$00
Troço 3	48.533.566\$00
Troço 4	73.095.644\$00
Passagem pedonal superior	5.000.000\$00
Campo Polidesportivo	5.000.000\$00
Correcção do separador central da Av. República	2.236.161\$00
Total	231.538.304\$00

- b) O urbanizador é responsável pela execução de todos estes trabalhos sendo as respectivas despesas pagas integralmente por si.
- c) O orçamento referente aos projectos e urbanização no âmbito do loteamento ascende a 406.786.673\$00, beneficiando o urbanizador de uma redução de taxas na importância de 99.598.588\$00 pela realização daquelas infra estruturas urbanísticas.
- d) As obras, **à data de celebração do contrato, já se encontravam iniciadas.**
- e) Os trabalhos supra mencionados serão fiscalizados pelos serviços da autarquia e depois de concluídos serão vistoriados e recebidos provisória e definitivamente, nos termos definidos no art.º 50º, do DL 448/91, de 29/11.

Releve-se, desde já, que – nos termos da al. e) do nº 2 e nº 3 do artº 13º do DL nº 448/91, de 29/11 (com as alterações introduzidas pelo DL 334/95, de 28 de Dezembro) – constitui condição de deferimento do pedido de licenciamento da operação de loteamento a menção expressa das obras de urbanização a realizar com infra-estruturas, consubstanciado através de protocolo. Ora, no caso vertente, tal não aconteceu.



Tribunal de Contas

Isto é, nem a memória descritiva e justificativa anexa ao requerimento de licenciamento para a operação de loteamento do terreno prevê a realização das obras referidas na alínea **a)**, nem o alvará de loteamento n.º 5/00 (de fls. 455 a 478/3/VI) as podia integrar, uma vez que se trata de local diverso da área do loteamento.

Neste contexto, verifica-se que **a realização das obras elencadas na al. a) anterior, uma vez que não faziam parte da área a lotear¹⁰, constituíam atribuição do município** (face ao disposto nos arts.º 18º e 21º da Lei 159/99, de 14/09), pelo que a CMA não as podia incluir no contrato de urbanização.

Constata-se, assim, que tais que tais trabalhos se enquadram no conceito de obras públicas, cujo regime se encontra definido no DL 59/99, de 02/03, e não foi observado.

Também se aplica às empreitadas de obras públicas, por força da extensão material operada pelo disposto no art.º 4º, n.º 1, o DL 197/99, de 08/06. Este diploma, não obstante os princípios constitucionais da actividade da administração pública e os princípios consagrados no CPA se aplicarem a esta matéria, enuncia os princípios gerais de contratação pública nos art.ºs 7º a 12º, 14º e 15º.

Considera-se, pois, que a CMA, ao celebrar o contrato de urbanização, violou, de entre os princípios enunciados naqueles artigos, o da legalidade, previsto no art.º 7º, segundo o qual *“na formação e execução dos contratos as entidades públicas devem observar as regras e princípios previstos no presente diploma, não podendo, designadamente, ser adoptados procedimentos diferentes dos nele tipificados, excepto quando previstos na lei”* e que as entidades adjudicantes *“devem otimizar a satisfação das necessidades colectivas que a lei define como suas atribuições”*. Verifica-se, ainda, que foram violados os princípios da igualdade e da concorrência previstos respectivamente no art.º 9º e 10º do citado diploma.

¹⁰ Saliente-se que a Av. da República e a Rua 5 de Outubro, são confrontações do terreno que foi loteado, logo, não fazem parte do mesmo.



Tribunal de Contas

Por um lado, a situação atrás descrita originou que, por parte da autarquia, a execução das obras não fosse precedida dos respectivos procedimentos concursais previstos na lei em matéria da contratação pública; por outro, foi concedida a redução das taxas pela realização das infraestruturas no montante referido na alínea c), deliberada em reunião camarária de 19/07/00.

Esta deliberação foi aprovada por Joaquim Moreira Raposo, Carlos Alberto de Jesus Cumbre Tavares, Miguel Paulo Nunes de Mendes Gabriel e Gabriel Alexandre Martins Lorena de Oliveira.

No que respeita a este assunto referem os elementos do Grupo 1, a fls. 148 e 149 que:
“Não se perfilha o entendimento inscrito na presente conclusão, pois não estamos perante uma isenção de taxas, nem tão pouco é pacífica a doutrina de que os Municípios não possam conceder isenção de taxas nos seus regulamentos.

Mas a razão da mesma discordância assenta desde logo no enquadramento legal que é feito do contrato de urbanização.

Na verdade o contrato de urbanização enquadra-se na previsão legal estabelecida pelo disposto na alínea e) do n.º 2 do Art.º 13º do D.L. n.º 448/91, de 29 de Novembro, na redacção dada pela Lei n.º 25/92, de 31 de Agosto e D.L. n.º 334/95, de 28 de Dezembro, que permite ao urbanizador beneficiar de uma redução das taxas por realização de infra-estruturas urbanísticas, quando execute trabalhos não previstos pelo Município ou necessários devido à sobrecarga introduzida pela operação de loteamento que se pretende ver licenciada.

Note-se que se trata, aliás, de um contrato - vantajosíssimo para o Município, pois obras que importaram no seu total, em 396.841.673\$00, originaram. uma redução das taxas de apenas 99.598.588\$00.

O valor da contrapartida em obras é por isso muito superior ao das taxas que deixaram de ser recebidas, o que significa que não existiu com a não cobrança empobrecimento ou prejuízo para a autarquia.

O montante de redução das taxas foi avaliado pela forma prevista no Art.º 79º ‘do Regulamento do Plano Director Municipal da Amadora publicado no Diário da República, n.º 142, Série B, de 22/06/94.

Os respondentes actuaram por isso convictos do respeito pela Lei, e de acordo com as informações dos serviços.”



Tribunal de Contas

Não se questiona que o urbanizador possa beneficiar de uma redução das taxas, nos termos do DL 448/91, de 29 de Novembro, ou seja, por realização de infra-estruturas urbanísticas, quando execute trabalhos não previstos pelo Município, ou necessários devido à sobrecarga introduzida pela operação de loteamento que se pretende ver licenciada. Questiona-se sim, o facto de no objecto do contrato de urbanização se incluírem diversas obras que não constavam (nem podiam constar) do processo de loteamento do prédio, **o que aliás não vem contestado**. Quanto à isenção de taxas, não procede o alegado uma vez que esta não tem enquadramento no respectivo processo de loteamento. Assim, mantém-se tudo quanto se expandiu no relato, sendo a situação susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 65º, da Lei 98/97, de 26/08.



Tribunal de Contas

3.4.8. - Empreitadas

Foram seleccionadas com base no Mod. 18/TC - “*Mapa dos Contratos de Empreitadas, Fornecimentos, Concessão e Outros*”, as empreitadas: “*Construção de Oficina de Pintura nas Oficinas Municipais*” e “*Reabilitação de 4 Escolas e pré escolar*”, que integraram o PG/PA.

Na gerência em apreço, a execução das obras públicas acima de 25.000 contos teria de ser precedida, obrigatoriamente, de concurso público, valor fixado no art.º 48º, n.º 2 do DL 59/99 de 02/03, excepcionando-se contudo os casos previstos no mesmo diploma.

Os procedimentos legais de contratação pública adstritos à empreitada ‘Reabilitação de 4 Escolas e pré escolar’ encontram-se plasmados no diploma supracitado, uma vez que os mesmos se processaram no decorrer da gerência objecto de análise.

Já a empreitada “Construção de Oficina de Pintura nas Oficinas Municipais”, teve o seu início, em termos dos procedimentos legais de contratação pública antes de 02/06/99 (data da entrada em vigor daquele diploma), sendo as formalidades a que a mesma estava sujeita, a nível processual, as decorrentes dos DL 405/93, de 10/12, e DL 55/95, de 29/03.

A recolha de documentos e os contactos estabelecidos nesta parte dos trabalhos permitiu constatar a existência de um conjunto de elementos nos quais se elencam as indicações referentes às diversas competências e demais questões concernentes à área em apreciação, e um conjunto de procedimentos sustentados genericamente nos DL 341/83, de 21/07, DL 100/84, de 29/03, Dec. Reg. 92-C/84, de 28/12, DL 405/93, de 10/12, DL 55/95, de 29/03 e DL 59/99, de 02/03.

Há que notar que se verificou uma deficiente organização dos processos, consubstanciada na inexistência de um índice dos elementos que os constituem, falta de paginação, repetição de vários documentos e coexistência de alguns deles que porventura foram anulados com os que foram objecto de correcção.



Tribunal de Contas

Os elementos financeiros (ordens de pagamento) não constavam dos dossiers, o que originou alguma dificuldade e demora na consulta dos mesmos, existindo também falta de articulação e troca de informação entre o DOM e o DAGF, porquanto é este o responsável pela formalização dos contratos e organização dos processos para remessa a “visto” do TC. Estas situações poderão originar eventuais irregularidades, dado que, por falta de informação, a contabilidade poderá efectuar o pagamento de trabalhos sem que o processo que lhes deu origem se encontre visado.

Em reunião com o Director do Departamento de Obras Municipais (DDOM), a equipa tomou conhecimento dos procedimentos adoptados neste sector, pelo que se elaborou o circuito base relativo a empreitadas, conforme quadro Anexo 11 inserto a fls. 379/5/III.

O DOM tem participação activa em vários procedimentos, recomendando-se, por isso, a introdução de algumas alterações procedimentais tendentes a melhorar o registo e organização da documentação referente às empreitadas, designadamente a elaboração de um índice dos elementos constitutivos, a respectiva paginação e, por outro lado, uma maior articulação com o DGAF e Contabilidade por forma que seja possível obter a qualquer momento toda a informação sobre o mesmo, bem como conhecer o evoluir da situação financeira da mesma.

3.4.8.1. - Reabilitação de 4 escolas e pré-escolar

Conforme deliberação do executivo camarário de 02/12/99 foi autorizada a abertura do concurso público para a execução da empreitada em epígrafe, constando a sua publicação no DR 33, III Série, de 09/02/00, e posterior rectificação do prazo de entrega das propostas no DR 65, III Série, de 17/03/00, ao qual concorreram 7 empresas (fls. 2 a 55/1/VII).

Na reunião de 21/06/00 a CMA deliberou, por unanimidade, adjudicar a empreitada em análise, por série de preços, à empresa Conegil-Empreiteiros SA, pelo valor de 676.506.631\$00 mais IVA, com prazo de execução de 38 semanas (fls. 57/1/VII).

O contrato respectivo foi celebrado em 04/08/00 e visado pelo TC em 29/01/01.



Tribunal de Contas

No quadro Anexo 12 inserto a fls. 380/5/III, apresentam-se algumas notas técnicas e montantes envolvidos nesta empreitada.

No decorrer da obra o empreiteiro solicitou, devido a uma série de situações relacionadas com a aprovação de instalações alternativas para os alunos com a ocorrência de intempéries, alterações de projectos iniciais e prorrogações de prazos parcelares e gerais, emitindo os serviços uma informação sobre o assunto (de fls. 79 a 81/1/VII), a qual foi aprovada por maioria, em reunião de Câmara de 16/05/01, originando que à data da auditoria continuasse em curso a reabilitação das 4 escolas (fls. 82 a 84/1/VII).

No que concerne à realização de trabalhos a mais é de referir que os mesmos foram aprovados, por maioria, por deliberação do órgão executivo de 06/06/01 ascendendo ao montante de 8.067.394\$00 (fls. 99/1/VII), valor que não ultrapassa os limites legais, de acordo com os art.ºs 26º, 27º e 45º do DL 59/99, de 02/03/99.

Pela análise dos documentos relativos a esta empreitada (de fls. 113 a 150/1/VII), constatou-se que os serviços não cumpriram o disposto no n.º 2 do art.º 82 da Lei 98/97, de 26/08 a saber, o prazo de remessa ao Tribunal de Contas do processo n.º 2.907/00 relativo ao contrato inicial, sendo os factos os que se resumem seguidamente:

- Contrato celebrado entre a CMA e o empreiteiro Conegil S.A. em 04/08/00, com entrada na DGTC em **16/08/00**;
- O contrato produz efeitos a partir de **21/08/00**, data do auto de consignação, nos termos do art.º 151º, n.º 1 do DL 59/99, de 02/03;
- A DGTC, em **31/08/00**, devolveu-o aos serviços autárquicos para complemento de informações;
- O processo reentrou na DGTC em **08/11/00**, embora a data limite tivesse expirado em **13/10/00**, o que originou um desrespeito do prazo de remessa de 17 dias úteis;



Tribunal de Contas

- Em **10/04/01** o Presidente da autarquia foi notificado para se pronunciar sobre as razões que motivaram o incumprimento do disposto no diploma anteriormente citado, vindo a fazê-lo em **28/04/01**.

Relativamente a esta questão, note-se que à data da auditoria decorriam diligências com vista à instauração de eventual Processo de Multa, dado que o procedimento constitui violação do art.º 66º n.º 1 al. e) da Lei 98/97, de 26/08. Em 12/11/01, o Procurador - Geral Adjunto neste Tribunal decidiu pelo arquivamento dos respectivos autos.

3.4.8.2. - Construção de oficina de pintura nas oficinas municipais

Em reunião extraordinária de 13/08/97, a CMA deliberou por unanimidade proceder à abertura do concurso público para a execução da empreitada em título, constando a sua publicação no DR 213, III Série, de 15/09/97, ao qual concorreram 9 (nove) firmas, tendo sido excluídas 5 (cinco) pelos factos evidenciados na acta da Comissão de Abertura das propostas de 30/10/97 e na Informação n.º 1.252/97 DOM, de 29/12/97, processadas de fls. 419 a 429/2/VII.

Por deliberação de 04/02/98 a CMA, com base no conteúdo da informação da Comissão de Análise das propostas apresentadas, de 29/04/98, adjudicou a empreitada, por série de preços, à firma Albase - Sociedade de Engenharia, Ld.^a, pela importância de 82.500.000\$00, acrescida de IVA, por ser a proposta mais vantajosa, sendo o prazo de execução da obra de 16 semanas (fls. 430 e 431/2/VII)

Em 13/02/98, através do ofício n.º 2.164 do DOM, (a fls.432/2/VII), o adjudicatário foi informado da deliberação supramencionada devendo, no prazo de seis dias, entregar na secretaria do DOM a garantia bancária de 5% do valor da adjudicação.

Entretanto, face ao incumprimento na apresentação da garantia bancária, a firma foi notificada através do ofício n.º 4.591 do DOM de 24/03/98 (a fls. 433/2/VII), para apresentar a mesma no prazo de 3 dias, ou seja até 31/03/98. Nesta data a empresa enviou para os serviços, uma



Tribunal de Contas

carta na qual informava já ter efectuado diligências, junto do banco, no sentido do mesmo emitir a garantia bancária, pelo que solicitou a concessão de mais alguns dias para a apresentação da caução. Conforme despacho superior exarado nessa carta em 03/04/98, foi deferida a prorrogação do prazo até 15/04/98 (fls. 434 a 435/2/VII).

Esta última data foi também ultrapassada, pelo que de acordo com a Informação n.º 431/98 do DOM e Proposta n.º 128/98 do Vereador Carlos Cumbre Tavares, a CMA aprovou, por unanimidade, em 22/04/98 considerar a caducidade da adjudicação efectuada à empresa Albase para execução da obra referenciada, nos termos e ao abrigo do art.º 103º do DL 405/93, de 10/12 (fls. 436 a 439/2/VII).

Face ao exposto e após o cumprimento de todos os requisitos legais a CMA, deliberou, por unanimidade, a adjudicação da empreitada em epígrafe, por série de preços, à firma Sociedade de Construções Seabra Gomes, SA, pelo valor de 111.007.000\$00 mais IVA (fls. 450 e 451/2/VIII).

O contrato de empreitada, celebrado em 15/01/99, entre a CMA e a empresa adjudicatária, estipula a realização exacta e pontual dos trabalhos, conforme proposta de 30/10/97, lista de preços unitários anexos ao contrato e caderno de encargos. Por outro lado, fixou o prazo de execução da obra em 16 semanas, com início previsto em 01/02/99 e termo em 24/05/99, bem como a prestação de caução, pela adjudicatária, na modalidade de garantia bancária, no valor de 5.555.350\$00.

No que respeita à revisão de preços remete para o caderno de encargos e quanto à aplicação de penalidades no caso de incumprimento remete para o regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

Note-se, ainda que o contrato foi objecto de visto do Tribunal de Contas, em sessão diária de visto de 07/04/1999.

No quadro Anexo 13, a fls. 381/5/III, apresentam-se algumas notas técnicas e montantes envolvidos nesta empreitada.



Tribunal de Contas

Devido a uma série de vicissitudes, relacionadas com o fornecimento de equipamentos importados o empreiteiro solicitou, em 12/08/99, uma “*prorrogação graciosa*” do prazo da empreitada de 76 dias, com o fundamento de que “*a obra envolve o fornecimento e aplicação de diversos equipamentos importados, estando já definida a empresa fornecedora, porém esta empresa sediada em Itália, está encerrada até ao início de Setembro*”; os “*equipamentos a fornecer, não se encontram todos totalmente definidos nesta data*”; os “*... elementos de saneamento e tratamento de resíduos ... sofreram recentemente alterações a fim de se poder cumprir a legislação em vigor e serem aprovados para funcionamento, não se encontrando totalmente definidos...*”; e o “*fornecimento do material definido para o revestimento exterior do edifício... sofreu um atraso no seu fornecimento devido à capacidade de produção e stock existente em fábrica, por se tratar de um material de fabrico artesanal, não existindo alternativas ao fornecimento do mesmo*”, a qual foi concedida pelo vereador responsável.

Em 21/10/99 o empreiteiro solicitou nova prorrogação do prazo de execução da empreitada, de 61 dias, com fundamento no “*...adiamento na entrega de segunda cabine de pintura para o final de Novembro. Este facto é justificado pela data de confirmação deste equipamento, e pelo volume de encomendas entretanto em fabricação. O prazo de montagem após fornecimento é de dez dias, existindo ainda trabalhos de acabamento a realizar após a montagem.*”, a qual foi objecto de deferimento, autorizando-se, assim, o prazo de execução até 31/12/99, vd. doc. a fls. 463 a 470/2/VII.

Há que notar que em 08/01/00 e conforme a Informação n.º 132/00 a fls. 476/2/VII, o empreiteiro não tinha cumprido o prazo para a finalização dos trabalhos, inicialmente previsto e com as prorrogações concedidas, constando que “*...o n.º de trabalhadores em obra é diminuto, facto este que não contribui para o bom andamento dos trabalhos dando um aspecto de abandono...*”.

Em 16/03/00 o DOM informa o empreiteiro da autorização da prorrogação graciosa do prazo da obra até 14/04 do mesmo ano, verificando-se posteriormente o seu incumprimento, face aos autos de medição relativos a trabalhos contratuais constantes de fls. 471 a 475/2/VII.



Tribunal de Contas

No que concerne a adicionais, e de acordo com o teor da Informação n.º 1.325/99 DOM de 17/12/99 (doc. a fls. 471 a 475/2/VII), foi solicitada, a aprovação das instalações mecânicas, bem como, a aprovação de trabalhos a mais, no montante de 4.560.105\$00, situação que foi corroborada pelo parecer jurídico do Gabinete de Apoio Jurídico (GAJ) de 14/01/00, sendo os mesmos trabalhos aprovados, por unanimidade, em reunião de Câmara de 02/02/00 (doc. a fls. 477 a 481/2/VII).

Em 14/09/00 é celebrado um contrato adicional ao contrato de empreitada tendo por objecto a execução dos trabalhos a mais constantes “...da informação dos serviços n.º 1325/99 de 17 de Dezembro, anexa a este contrato e subordinando-se ao Caderno de Encargos anexo ao referido contrato de 15 de Janeiro de 1999”, no valor de 4.560.105\$00. Ainda no clausulado deste contrato consta que o prazo de execução é de duas semanas, com início em 21/09/00 e termo em 4/10/00. Este contrato deu entrada na DGTC em 28/9/00 e foi objecto de declaração de conformidade em sessão diária de visto de 09/10/00.

No dia 18/09/00 é elaborado o auto de recepção provisória parcial do contrato inicial, apesar das deficiências de execução discriminadas a fls. 487/2/VII, onde se excluem os trabalhos a mais no montante de 4.560.105\$00 e 820.000\$00 e outros ainda não realizados referentes ao contrato inicial (fls. 488 a 490/2/VII).

Assim sendo, o empreiteiro não cumpriu o prazo de execução da empreitada -14/04/00-, pelo que a autarquia, deveria ter accionado os mecanismos atinentes à aplicação da sanção prevista no art.º 201º do DL 59/99, de 02/03, o que não ocorreu, situação que incumbiria, nos termos da lei, ao dono da obra.

No tocante a esta matéria aludem os elementos do Grupo 1, a fls. 149 que :

“Reporta-se esta conclusão à não aplicação de sanções ao empreiteiro (multas por violação do prazo contratual) por incumprimento dos prazos, normais e prorrogações, para execução da empreitada, tomando essa obrigatoriedade da aplicação das multas como imperativa face ao disposto no Art.º 201º, do D.L. n.º 59/99, de 2/03.



Tribunal de Contas

Não nos parece porém de perfilhar o entendimento inscrito na conclusão relativamente à interpretação do disposto no aludido Art.º 201º.

Na verdade, no n.º 3 do mesmo preceito prevêm-se medidas que deixam ao dono de obra amplos poderes discricionários atribuídos com o fim de permitirem tomada de decisões justas face às circunstâncias de cada caso.

Ora no caso a obra acabou por ser concluída sem prejuízo para a Câmara Municipal. Por isso e atendendo às circunstâncias vividas pela empresa adjudicatária, que era de crise, e porque a fiscalização da obra não propôs a aplicação de multas, estas não foram aplicadas.”

Por seu turno os elementos do Grupo 2 – João Bernardino (fls. 243 e 244), F. Pereira (fls. 325), A. Lopes (fls. 350) e Maria Helena Bastos (fls. 376) referem (alegações iguais) que: *“Como anteriormente já se afirmou, o signatário não tinha quaisquer competências delegadas pelo Presidente, nem se encontrava em regime de permanência ou de meio tempo, ao invés do Vereador Cumbre Tavares que detinha, à data responsabilidades delegadas na matéria e não actuou como era suposto fazê-lo, tal como o próprio Presidente da Câmara:*

De facto o signatário não interveio porque não só não detinha os meios e a competência directa, como essa matéria estava pela Câmara Municipal delegada no Presidente (ANEXO 9) (de fls. 316 a 321);

Aliás, e como se pode ver pela declaração de voto então emitida (ANEXO 10) (fls. 321)- nomeadamente o respectivo n.º 2 -, foi prática do Presidente a não informação ao Órgão Municipal sobre as mais diversas matérias, e essa pratica impossibilitou o signatário de, atempadamente, propor ou agir com as condições que estivessem, no momento, ao seu alcance;

Em conformidade com o exposto, o signatário declina a responsabilidade que supostamente lhe é atribuída nesta matéria.”

Também **P. Passos Coelho** se pronunciou sobre esta matéria referindo (fls. 409 e 410), expressando o seguinte: *“ No tocante ... é censurado o comportamento adoptado de não aplicação de multa por violação de prazo contratualmente estabelecido, porém:*

- o respondente era um Vereador ao qual não estava adstrito qualquer pelouro, pelo que tal situação não chegou ao seu conhecimento directo, não tendo sido sujeita à sua apreciação, pelo que lhe é dado recordar;*
- não tendo, em consequência, praticado qualquer acto relativamente ao assunto em análise;*
- No entanto, no sue entendimento não se lhe afigura existir qualquer violação de norma legal, porquanto,*
- no n.º 3 do art.º 201º do Decreto - Lei n.º 59/99 de 2 de Março, são previstas medidas que deixam ao dono da obra, amplos poderes discricionários que são atribuídos visando a permissão da tomada de decisões justas face às circunstâncias de cada caso, e assim:*



Tribunal de Contas

- *no caso em análise, a obra foi finalizada sem que tivesse resultado qualquer prejuízo efectivo à Câmara Municipal;*
- *pelo que não foi proposta pela fiscalização da obra qualquer aplicação de sanções;*
- *Deste modo, não aceita poder ser responsabilizado por tal facto;*
- *Em primeiro lugar, porque o mesmo não foi levado ao seu conhecimento, e*
- *Depois, porque também, no seu entender não foi cometida qualquer ilegalidade.*

Mantém-se a conclusão atrás expressa, discordando-se da interpretação formulada pelos responsáveis quando os mesmos entendem que o n.º 3 do art.º 201, do DL 59/99, de 02/03, prevê medidas que deixam ao dono da obra amplos poderes discricionários atribuídos com o fim de permitirem tomada de decisões justas face às circunstâncias de cada caso. O que o preceito diz é que: *“A requerimento do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, as multas contratuais poderão ser reduzidas a montantes adequados, sempre que se mostrem desajustadas em relação aos prejuízos reais sofridos pelo dono da obra, e serão anuladas quando se verifique que as obras foram bem executadas e que os atrasos no cumprimento de prazos parciais foram recuperados, tendo a obra sido concluída dentro do prazo global do contrato”* (sublinhado nosso). Não foi o caso.

Assim, a inobservância de aplicação das multas devidas é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 65º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em face da informação existente e disponibilizada à equipa não foi possível determinar qual o montante da multa a aplicar.



Tribunal de Contas

3.4.8.3. - Arruamentos na Cova da Moura - Pavimentação

Da documentação constante do processo desta empreitada verificou-se a existência de dois orçamentos para os arruamentos na Cova da Moura, ambos com a data de 20/09/99. Os respectivos montantes globais são de 28.420.150\$00 (Orçamento A) (de fls. 43 a 60/1/VIII) e outro de 23.792.400\$00 (Orçamento B) - este em virtude da exclusão da pavimentação da Rua do Outeiro - (de fls. 17 a 26/1/VIII).

Conforme despacho do Presidente da CMA de 03/11/99, foi aberto concurso limitado sem publicação de anúncio (n.º 1 do art.º 130º do DL 59/99, de 02/03), para a execução da dita empreitada, baseado no orçamento de menor valor, tendo sido enviados convites-circular às firmas constantes no ofício, (vd. fotocópia inserta a fls. 63 e 64/1/VIII).

Por despacho do PC de 18/02/00, com base no conteúdo da informação da Comissão de Análise das propostas apresentadas, de 31/01/00, foi adjudicada a empreitada à empresa Tomás Oliveira, SA, em virtude de esta ter apresentado a proposta mais vantajosa, pela importância de 19.703.856\$00, acrescida de IVA à taxa de 5%, totalizando o montante global de 20.689.049\$00, com prazo de execução de 12 semanas (vd. fls. 76 e 77/1/VIII), e cujo contrato se encontra a fls. 78 e 79/1/VIII.

No quadro, Anexo 14 a fls. 382/5/III, apresentam-se algumas notas técnicas e montantes envolvidos nesta empreitada:

Paralelamente constatou-se a existência de um outro processo, no caso um ajuste directo para a execução da empreitada de pavimentação da Rua do Outeiro - Cova da Moura, cujo preço base era de 4.777.750\$00, e o prazo máximo de execução de 3 semanas. Saliente-se que esta obra estava prevista no orçamento inicial (Orçamento A) acima referido que totalizava 28.420.150\$00, sendo posteriormente retirada do mesmo.



Tribunal de Contas

Os procedimentos referentes a este processo tiveram o seu início em 12/01/00 com a informação da Divisão de Arruamentos, conforme ofício copiado a fls. 364/1/VIII, que mereceu autorização do PC em 19/01/00.

Posteriormente, com base na proposta do vereador da área, o PC através do seu despacho de 17/03/00 (**cerca de um mês após a 1ª adjudicação**), procedeu à adjudicação por ajuste directo à firma Florindo Rodrigues, pelo valor de 4.252.500\$00, mais IVA à taxa de 5%, perfazendo o total de 4.465.125\$00 (fls. 261 e 262/1/VIII).

Em síntese, grande parte da obra foi incluída numa única empreitada, com o custo previsto de 23.792.400\$00, adjudicada em 18/02/00, precedendo concurso limitado e a parte restante - no valor estimado de 4.777.750\$00 - foi adjudicada, cerca de um mês depois, na sequência de ajuste directo.

Esta empreitada, adjudicada por ajuste directo, devia integrar o objecto da empreitada adjudicada por concurso limitado, por os trabalhos em causa respeitarem à mesma obra, não corresponderem a um tipo de trabalho tecnicamente diferenciado dos demais e ainda **por não se verificar na sua execução um intervalo de um ano ou mais em relação às partes restantes da mesma obra**, cf. art.º 205, n.º 2 do DL 197/99, de 08/06.

Ora, tendo em conta o valor global estimado para a obra, 28.420.150\$00 (fls. 43 a 58/1/VIII), era exigível a realização de concurso público, nos termos do art.º 48º, n.º 2, al. b) do DL 59/99, de 02/03, com a redacção dada pela Lei 163/99, de 14/09, o que não aconteceu, podendo-se configurar no procedimento seguido, desdobramento de empreitada com o intuito de a subtrair a concurso público.

Os procedimentos violadores das normas acima citadas, bem como os pagamentos efectuados no ano de 2000, no montante de 29.481.150\$00 foram autorizados pelo Presidente da Câmara, Joaquim Moreira Raposo, ocorrendo a consequente violação do n.º1 do art.º 26.º do DL n.º 341/83, de 21/07.



Tribunal de Contas

Quanto a este ponto os elementos do Grupo 1 referem, a fls. 149 e 150, que:

“Relativamente a esta matéria remete-se para a informação dos serviços que se anexa (fls. 214).

A execução de obras teve a ver com questões técnicas relacionadas com a drenagem das águas pluviais e a situação de obras em que se encontrava a Av. da República e com a urgência na realização das obras. Só mais tarde, e na sequência das condições climatéricas extremamente adversas desse Inverno foi necessário proceder à reparação da R. do Outeiro, que drenava em direcção aposta às restantes.

Da despesa não resultou prejuízo para o Município.

Os respondentes actuaram no caso de acordo com as informações dos serviços.”

Mantém-se a conclusão atrás expressa sendo a situação susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º, da Lei 98/97, de 26/08.



Tribunal de Contas

III. - CONCLUSÕES

PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II 1.1	Estrutura orgânica/Quadro de pessoal	<ul style="list-style-type: none">• A estrutura orgânica e o quadro de pessoal da CMA encontram-se em fase de consolidação e, por isso, desfasadas em relação aos correspondentes documentos de suporte (estrutura e quadro legais), designadamente, no que concerne o pessoal dirigente e de chefia, o número de funcionários ao nível dos quadros técnicos, técnicos profissionais e informáticos.
II 2	Sistema de Controlo Interno	<ul style="list-style-type: none">• Inexistência de segregação de funções, entre a Contabilidade e Tesouraria.• Elaboração de reconciliações bancárias só no final da gerência.• Emissão de cheques e movimentação das contas correntes com as instituições bancárias pela Tesouraria.
II 3.1	Análise da Execução Orçamental	<ul style="list-style-type: none">• Baixas taxas de execução orçamental, na ordem dos 58,1% e 57,2%, para a receita e para a despesa respectivamente.• O Orçamento, Plano de Actividades e Relatório de Actividades encontram-se bem elaborados. O Plano de Actividades elenca as acções a desenvolver de uma forma pormenorizada.
II 3.4.2.1	Sociedade Recreios Desportivos da Amadora	<ul style="list-style-type: none">• As relações existentes entre a CMA e a RDA não se encontram formalizadas por escrito.
II 3.4.3	Subsídios	<ul style="list-style-type: none">• Existência de um sistema de controlo interno, com base num Regulamento (PAMA) para atribuição de subsídios, com boa fiabilidade.• Existência de um cadastro devidamente organizado relativo às entidades subsidiadas,• Os subsídios atribuídos no ano em apreço, foram objecto de publicitação cf. determina o art.º 1º da Lei 26/94.



Tribunal de Contas

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II 3.4.3.2	Transferências para as Freguesias	<ul style="list-style-type: none">• A autarquia não tem acautelado as situações preconizadas nos art.º 53º, n.º 2 al. s) e art.º 17º, n.º 2, al. 1) da Lei 169/99, ao não proceder no início de cada mandato a ratificação dos actos praticados pelos órgãos antecessores.
II 3.4.7.3	Contrato de urbanização entre a CMA e particulares	<ul style="list-style-type: none">• A realização de obras públicas constitui atribuição do município, pelo que a CMA não podia celebrar este contrato. Os trabalhos efectuados pelo urbanizador enquadram-se no conceito de obras públicas pelo que deveriam ter sido seguidos os procedimentos legais em matéria de contratação pública por parte da autarquia.
II 3.4.8	Empreitadas	<ul style="list-style-type: none">• Deficiente organização processual, dada a inexistência de um índice dos elementos constitutivos, não paginação e repetição de vários documentos.• Falta de articulação de informação entre o DOM e a Contabilidade.• Inobservância da aplicação de multa, prevista nos termos do art.º 201 do DL 59/99, de 02/03, no processo de empreitada “construção de oficina de pintura nas oficinas municipais”, cuja execução física foi para além do prazo previsto contratualmente.



Tribunal de Contas

IV – RECOMENDAÇÕES

Face às matérias vertidas no presente relatório, formulam-se as seguintes recomendações à autarquia:

- a) Tenha em atenção, em matéria de implementação do POCAL, o disposto no artº 10º da Lei nº 162/99, de 14 de Setembro, designadamente no seu nº 2;
- b) Tome as medidas necessárias a uma maior eficácia na cobrança das receitas virtuais a que se alude no item 3.3.1.1.;
- c) Cesse a atribuição do subsídio de insalubridade até à publicação da regulamentação prevista no DL nº 53-A/98, de 11/3;
- d) Respeite os normativos legais que presidem à contratação de prestações de serviços e de empreitadas de obras públicas.



Tribunal de Contas

V – DECISÃO

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

- Notifiquem-se os responsáveis pela gerência, com envio de cópia do relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57º - n.º 1 e 58º - n.º 1 – al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente bem como a todos os membros do actual executivo camarário;
- No prazo de um mês a contar da data da notificação do presente relatório, deverá a autarquia remeter cópia da guia de receita a que se alude a fls. 73;
- 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 30 de Janeiro de 2003

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

*Mira Crespo (vide declaração
de voto anexa relativa ao ponto 3.4.2.1.)*

(António José Avérous Mira Crespo)



Lia Correia

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

Manuel Henrique de Freitas Pereira (com a
 declaração de voto em
 anexo)
 (Manuel Henrique de Freitas Pereira)
Carlos Manuel Botelho Moreno (com a
 declaração de voto em anexo)
 (Carlos Manuel Botelho Moreno)

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia
 (Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Manuel Raminhos Alves de Melo (com a
 declaração de voto em anexo)
 (Manuel Raminhos Alves de Melo)

João Pinto Ribeiro (com a
 declaração de voto em anexo)
 (João Pinto Ribeiro)

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha
 (Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

José de Castro de Mira Mendes
 (José de Castro de Mira Mendes)

José Alves Cardoso (com declaração de voto em anexo)
 (José Alves Cardoso)



Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Mira Crespo

Mira Crespo

DECLARAÇÃO DE VOTO

Não merecem a nossa concordância as alterações efectuadas no ponto 3.4.2.1 — “*Sociedade Recreios Desportivos da Amadora, Sociedade Unipessoal, Lda.*” — (RDA) do projecto de Relatório (cuja redacção inicial consta em anexo à presente declaração de voto).

Assim:

- a) Na realidade e à semelhança do que tem acontecido com outras auditorias interligadas e, conseqüentemente, com os relatórios respectivos anteriormente aprovados em Secção ou Subsecção, um dos objectivos expressamente enunciados a fls. 5 do Relatório era a apreciação das relações institucionais, técnicas e financeiras entre o Município da Amadora e a RDA, dado, nomeadamente o facto de, na gerência auditada (2000), aquele ser seu sócio único;

- b) Pela escritura de transformação da sociedade RDA operada em 05/07/99, a sociedade por quotas transformou-se em sociedade unipessoal por quotas, tendo também resultado diversas alterações ao contrato social, tudo na sequência da deliberação tomada, por unanimidade, pela Câmara Municipal da Amadora em 02/06/99.

De entre essas alterações, releva a do artº 8º que, no seu nº 1, estipula que “*os negócios jurídicos entre o sócio e a sociedade obedecem à forma legalmente prescrita e em todos os casos devem observar a forma escrita*”.



Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Mira Crespo

Mira Crespo

No seu n.º 3, estabelece-se que a violação, designadamente, daquele preceito implica a nulidade dos negócios jurídicos e responsabiliza o sócio nos termos do disposto na lei. Ora, estes preceitos mais não são do que as regras imperativas que o Código das Sociedades Comerciais (CSC) estabelece no seu art.º 270.º-F, ao regular as relações entre o sócio único e a sociedade, ou seja, neste caso, entre o Município da Amadora e a RDA.

- c) Na sua relação com a RDA, o Município intervém no exercício da função accionista — aliás, como sócio da sociedade — utilizando, contudo, bens e dinheiros públicos em favor desta.

Mas, mesmo que se admitisse que não relevava o art.º 270.º-F do CSC — o que não se concede — o certo é que foi a própria Câmara Municipal a auto-regular-se nas suas relações com a sociedade RDA quando, por unanimidade, aprovou o supracitado art.º 8.º dos estatutos;

- d) Ora, o que não se aceita é que o Município possa ceder bens e realizar transferências de verbas — que na gerência em apreço totalizaram 123 980 contos — a favor de uma pessoa jurídica distinta sem que estejam estipulados por escrito os direitos e obrigações de ambas as partes;
- e) Como Juiz Relator — e tendo já sido aprovados em subsecção outros relatórios de auditoria onde o enquadramento técnico-



Tribunal de Contas

Juiz Conselheiro Mira Crespo

jurídico é o mesmo que se explanou no presente relatório — entendendo que o Tribunal de Contas não poderia deixar de emitir um forte juízo de censura financeira na presente situação e daí retirar as necessárias consequências. Caso contrário, aceitará pacificamente negócios não transparentes que envolvem bens e dinheiros públicos e que, nos termos estatutários e do CSC, estão feridos de nulidade, e pactuará com o facto de os orçamentos camarários se transformarem em meros orçamentos de transferências com o seu conseqüente desvirtuamento a todos os níveis.

Tribunal de Contas em 30 de Janeiro de 2003

ANEXO: Projecto do Relator relativo ao ponto 3.4.2.1

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

(A. Mira Crespo)



Tribunal de Contas

Relatório de auditoria ao Município da Amadora – Gerência de 2000

DECLARAÇÃO DE VOTO

Voto o relatório com as seguintes ressalvas:

- a) No que respeita à atribuição de “subsídios de insalubridade” aos trabalhadores das autarquias locais (ponto 3.3.2.1.), sem questionar que os mesmos são ilegais por falta de lei permissiva dado que não foi objecto de regulamentação o Decreto-Lei nº 53-A/98, de 11 de Março, importa sublinhar como também merecedor de reparos o facto de se ter previsto, no artº 13º desse diploma, a respectiva regulamentação para os serviços de administração local no prazo de 150 dias e, passados que são quase 5 anos da publicação do mesmo, aquela “promessa” ou “expectativa” remuneratória ou compensatória continuar ainda por regulamentar. Trata-se de prática, especialmente em matéria de relações de trabalho, que deve ser corrigida.
- b) Relativamente às prestações de serviços enunciadas em 3.4.6. que originaram pagamentos na gerência e têm a sua origem em autorizações de despesa efectuadas em gerências anteriores, mantenho a posição de princípio expressa na alínea a) da declaração de voto que subscrevi no Relatório de Auditoria ao Município da Figueira da Foz - Gerência de 1999 (Relatório de Auditoria nº 32/02-2ª Sec., divulgado na página da Internet do Tribunal – www.tcontas.pt).
- c) Quanto ao contrato de urbanização referido em 3.4.7.3., ainda que a situação seja merecedora de reparos no plano da transparência que deve pautar as relações entre uma autarquia local e os particulares, não temos por líquido que os trabalhos impostos no contrato de urbanização celebrado em 15/09/00 não se enquadrem no disposto na alínea e) do nº 2 do artº 13º do Decreto-Lei nº 448/91, de 29 de Novembro, e não possam, nessa medida, permitir a redução de taxas.

Tribunal de Contas, 30 de Janeiro de 2003

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



Tribunal de Contas

Juíza Conselheira Lia Olema

Declaração de voto

Votamos favoravelmente o relatório, com excepção dos pontos abaixo identificados, e consequentes observações de auditoria, nos termos e com os fundamentos seguintes:

- a) p.3.3.2.1 – Ponderada a competência do Tribunal de Contas, entendemos que a matéria questionada relativa ao “subsídio de insalubridade” apenas deveria, em sede de recomendações, ter merecido por parte do Tribunal de Contas uma recomendação à Tutela no sentido da regulamentação do diploma em causa, tendo em conta o facto de ter decorrido, há muito tempo, o prazo imposto pelo legislador para que tal regulamentação tivesse sido efectiva, sem prejuízo das observações de auditoria relativamente a eventual responsabilidade financeira.
- b) p.3.4.7.3 – Relativamente à matéria questionada neste ponto, não ficamos convencidos de que as obras de urbanização em causa não pudessem ter sido realizadas ao abrigo da al. e) do n.º 2 e n.º 3 do art.º 13.º do D.L. n.º 448/91, de 29.11 (Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos).

Face ao que antecede, toda a análise subsequente de eventuais actos constitutivos de responsabilidade financeira fica prejudicada.

Lisboa em 30 de Janeiro de 2003

A Juíza Conselheira

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Tribunal de Contas

VI - ANEXOS

I. - EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item do Relatório	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas violadas
II- 24	<p style="text-align: center;"><u>Avaliação final do S.C.I</u></p> <p>Inexistência de designação, por parte do órgão executivo, dos responsáveis pela execução e acompanhamento dos procedimentos obrigatórios inerentes ao sistema de Controlo Interno nas vertentes orçamental e de tesouraria, não existência de regulamento interno que defina especificamente os procedimentos a adoptar na área financeira, designadamente no que concerne à arrecadação das receitas e a guarda temporária dos valores por entidade diferente da tesouraria e escrituração contabilística; não realização e formalização mensal de Balanços à tesouraria; ausência de segregação de funções entre Contabilidade e Tesouraria bem como não elaboração de reconciliações bancárias. A implementação das medidas legais de controlo interno é da responsabilidade do executivo municipal.</p>	Art.ºs 14º, 15º e 17º do Dec. Reg. 92-C/84, de 28/12.



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.3.2.1	<p style="text-align: center;"><u>Subsídio de Insalubridade</u></p> <p>Atribuição de subsídio de insalubridade a trabalhadores de recolha de resíduos sólidos por deliberação da CMA de 04/10/00, sem regulamentação permissiva e correspondente pagamento no ano de 2000, no montante de 1.860.074\$00.</p> <p>Votaram favoravelmente aquela deliberação correspondente à autorização da despesa, os responsáveis:</p> <p>Joaquim Moreira Raposo, João de Matos Bernardino, Carlos Alberto de Jesus Cumbre Tavares(*), Fernando Teixeira Pereira, Miguel Paulo Nunes de Mendes Gabriel, Gabriel Alexandre M. Lorena de Oliveira, Pedro Manuel M. Passos Coelho, e Carlos Manuel dos Santos Silva.</p> <p>Os pagamentos foram autorizados pelo PC, Joaquim Moreira Raposo.</p> <p>(*) Falecido em 16/10/00</p>	Art.º 3º do CPA e n.º 1 do art.º 26º, do DL 341/83, de 21/07.



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas								
II – 3.4.1.2	<p style="text-align: center;"><u>Custas fiscais</u></p> <p>Percepção de custas de execuções fiscais para além do limite legal no montante de 195.480\$00, por parte dos funcionários:</p> <table data-bbox="427 728 1008 875"><tr><td>Henrique Augusto Gomes</td><td>73.080\$00;</td></tr><tr><td>Maria Clotilde M. D. Francisco</td><td>54.000\$00;</td></tr><tr><td>Maria Inês R. M. Neves</td><td>34.200\$00;</td></tr><tr><td>Luís Salvador N. Colaço</td><td>34.200\$00.</td></tr></table> <p>O Presidente da Câmara, Joaquim Moreira Raposo, autorizou os respectivos pagamentos.</p>	Henrique Augusto Gomes	73.080\$00;	Maria Clotilde M. D. Francisco	54.000\$00;	Maria Inês R. M. Neves	34.200\$00;	Luís Salvador N. Colaço	34.200\$00.	Art.º 58º do DL 247/87, de 17/06, n.º 2 do art.º 43º do DL 353-A/89, de 16/10 e n.º 1 do art.º 26º, do DL 341/83, de 21/07.
Henrique Augusto Gomes	73.080\$00;									
Maria Clotilde M. D. Francisco	54.000\$00;									
Maria Inês R. M. Neves	34.200\$00;									
Luís Salvador N. Colaço	34.200\$00.									



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.4.2.1	<p><u>Sociedade Recreios Desportivos da Amadora</u></p> <p>A atribuição de um subsídio mensal de 7.400 contos para “despesas de gestão da firma” e cujo total, em 2000, ascendeu a 88.800 contos, careceu de deliberação camarária autorizadora da despesa.</p> <p>O PC, Joaquim Moreira Raposo, autorizou os respectivos pagamentos.</p>	Alíneas a) e b) do n.º 4 do art.º 64º da Lei 169/99, de 18/09 e n.º 1 do art.º 26º do DL 341/83, de 21/07.



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.4.6	<p style="text-align: center;"><u>Prestações de serviços</u></p> <p>Pagamentos ilegais referentes a diversos contratos de prestação de serviços uma vez que estes não preenchem, face à análise do conteúdo do seu objecto e de outros elementos existentes nos respectivos processos individuais, os requisitos legais.</p> <p>No contrato celebrado na gerência, a despesa foi autorizada pelo PC</p> <p>Os pagamentos emergentes da vigência destes contratos ascenderam na gerência de 2000 a 22.988.043\$00, tendo sido autorizados pelo PC, Joaquim Moreira Raposo.</p>	n.º 3 do art.º 7º do DL 409/91, de 17/10, art.º 10º do DL 184/89, de 02/06 e n.º 1 do art.º 26º do DL 341/83, de 21/07.



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas violadas
II- 3.4.7.1	<p style="text-align: center;"><u>Protocolo celebrado entre a CMA e a EPAL -Muro da Falagueira.</u></p> <p>A autarquia celebrou (em data não determinada) um protocolo com a EPAL no montante de 59.465.423\$00, para a realização desta obra, descurando os procedimentos administrativos estipulados na legislação aplicável, e bem assim os princípios da legalidade, da igualdade e da concorrência.</p> <p>Acresce que o protocolo deveria ter sido submetido a visto do Tribunal de Contas, o que não ocorreu.</p> <p>O pagamento, no ano de 2000, no montante de 51.275.431\$00, foi autorizado pelo PC, Joaquim Moreira Raposo.</p>	Art.ºs 7º a 12º, 14º e 15º do DL 197/99, de 08/06; art.º 46º, n.º 1, al. b) e 48º da Lei 98/97, de 26/08



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas violadas
II- 34.73	<p style="text-align: center;"><u>Contrato de urbanização entre a CMA e particulares</u></p> <p>A Câmara deliberou uma redução de taxas, pela realização de infraestruturas, no montante de 99.598.588\$00. Esta redução é ilegal uma vez que se reporta a obras de urbanização realizadas por particulares e não previstas no pedido de licenciamento da operação de loteamento.</p> <p>Votaram favoravelmente a deliberação os responsáveis:</p> <ul style="list-style-type: none">- Joaquim Moreira Raposo,- Carlos Alberto de Jesus Cumbre Tavares(*),- Miguel Paulo Nunes de Mendes Gabriel e- Gabriel Alexandre Martins Lorena de Oliveira. <p>(*) Falecido em 16/10/00</p>	Artº 13º do DL 448/91, de 20 de Novembro; artº 18º e 21º da Lei 159/99, de 14/09; art.ºs 7º a 12º, 14º e 15º do DL 197/99, de 08/06 e.



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.4.8.2	<p style="text-align: center;"><u>Construção de oficina de pintura nas oficinas municipais</u></p> <p>Não accionamento, por parte do dono da obra - CMA, dos procedimentos atinentes à aplicação das respectivas sanções pelo incumprimento, por parte do empreiteiro, dos prazos (normais e prorrogações) para execução da empreitada.</p> <p>A responsabilidade pela situação é dos membros do executivo municipal.</p>	Art.º 201, nº 1 do DL 59/99, de 02/03.



Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.4.8.3	<p style="text-align: center;"><u>Arruamentos na Cova da Moura - Pavimentação</u></p> <p>Existência de dois orçamentos, com a mesma data, um que incluía a Rua do Outeiro (Orçamento A) e outro que a excluía (Orçamento B) com os montantes a cifrarem-se em 28.420.150\$00 e 23.792.400\$00 respectivamente.</p> <p>Esta situação levou à realização de duas empreitadas para a realização de obras que inicialmente constavam do Orçamento A: Uma no montante de 20.689.049\$00 (=19.703.856\$00+IVA), adjudicada na sequência de concurso limitado sem publicação de anúncio e outra de 4.465.125\$00 (4.252.500\$00+IVA), adjudicada por ajuste directo, configurando desdobramento de empreitada com o intuito de a subtrair a concurso público.</p> <p>Os procedimentos foram autorizados por despacho do PC, Joaquim Moreira Raposo, que igualmente autorizou os pagamentos, que no ano de 2000, atingiram o montante de 29.481.150\$00.</p>	<p>Art.º 48º, n.º 2, al. b), do D.L. n.º 59/99, de 02/03, com a redacção dada pela Lei n.º 163/99, de 14/09 e art.º 10º do D.L. n.º 197/99, de 08/06 e n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 341/83, de 4/07.</p>



Tribunal de Contas

2. - EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

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

Departamento de Auditoria : DA VIII - (UAT VIII.1 - AL) Processo n.º 29/01-AUDIT

Entidade fiscalizada : C M da Amadora

Entidade devedora : C M da Amadora

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: euro

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard a)	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	144		17.278,56
Acções na área da residência oficial	88,29	230		20.306,70
Receitas próprias (b) Lucros				
Emolumentos calculados				37.585,26
Emolumentos Limite máximo (VR)				15.516,50
Emolumentos a pagar				15.516,50

Consultores externos

(Lei n.º 98/97 – art.º 56º)

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

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Tribunal de Contas

3. - *RESPONSÁVEIS*

NOME	CARGO	PERÍODO
Joaquim Moreira Raposo	Presidente	01/01 a 31/12/00
Judite Mercês Vieira R. Esteves Pinto	Vereadora	01/01 a 31/12/00
Gabriel Alexandre M. Lorena Oliveira	Vereador	01/01 a 31/12/00
Carlos Alberto J. Cumbre Tavares (*)	Vereador	01/01 a 16/10/00
Maria Helena Carmo Guilherme Bastos	Vereadora	01/01 a 31/12/00
Fernando Teixeira Pereira	Vereador	01/01 a 31/12/00
João de Matos Bernardino	Vereador	01/01 a 31/12/00
António Pimenta Lopes	Vereador	01/01 a 31/12/00
Pedro Manuel Mamede Passos Coelho	Vereador	01/01 a 31/12/00
Carlos Manuel Santos Silva	Vereador	01/01 a 31/12/00
Miguel Paulo Neves Mendes Gabriel	Vereador	01/01 a 31/12/00
Victor Pedro da Conceição Gonçalves	Vereador	20/10 a 31/12/00

(*) - Faleceu em 16/10/00

Conforme relação dos responsáveis da Câmara Municipal da Amadora processadas de fls. 152 a 154/1/II. Os elementos referentes aos vencimentos encontram-se insertos de fls. 144 a 151/1/II).



Tribunal de Contas

4. - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

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

Ano	Conta n.º	Situação da Conta
1995	2807	Devolvida à Autarquia ao abrigo do n.º 2 do art.º 66º da Lei 86/89, de 08/09.
1996	2467	Idem.
1997	2965	Retida (despacho do Conselheiro da Área)
1998	1389	Conta em termos, por despacho do Conselheiro da Área de 18/04/01.
1999	1501	Conta em análise pelo DVIC - SAL.

Para efeitos do disposto no n.º 2 da mesma Resolução, o **último acórdão proferido pelo Tribunal de Contas incidiu sobre a gerência de 1980.**



Tribunal de Contas

5. - CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

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

Volume	Anexos	Documentos
I	A	Relato de Auditoria, contraditório, ante-projecto e projecto de relatório.
	B	Ofícios de citação e Alegações dos responsáveis.
	C	Informação e Anteprojecto de Relatório de Auditoria.
II	1	Documentos constitutivos da Conta de Gerência C.M.A. ano de 2000
	2	Plano de Actividades e Orçamento da C.M.A. e respectivas alterações - gerência de 2000.
	3	Relatório de Actividades da C.M.A. - gerência de 2000.
III	1	Plano/P.G.A., Fax, Requisições. Acórdão do T.C. relativo à conta de gerência de 1980 da C.M.A. Decisão de arquivamento dos processos das contas de 1981 a 1987.
	2	Organização Municipal.
	3	Delegação de Competências do P.C. nos Vereadores e dirigentes. Distribuição de pelouros.
	4	Sistema de Controlo Interno.
	5	Regulamentos existentes.
IV	1	Conferência de documentos (receita/despesa).
	2	Conta de documentos.
	3	Subsídio de insalubridade.
	4	Limites legais (Pessoal, custas fiscais e Capacidade de endividamento).
	5	Participações financeiras.
V	1	Subsídios e transferências efectuados pela C.M.A. (inclui as transferências para as Juntas de Freguesia).
	2	Fundos Permanentes
	3	Acumulação de funções por pessoal dirigente e outros.
	4	Contratos de prestação de serviços.
	5	Sociedade Recreios Desportivos da Amadora
VI	1	Protocolo entre a C.M.A. e a E.P.A.L. – Muro da Falagueira
	2	Acordos de colaboração entre a C.M.A. e a J.A.E. – Iluminações do IC 17 e IC 19
	3	Contrato de Urbanização entre a C.M.A. e particulares
VII	1	Empreitada “Reabilitação de 4 Escolas”.
	2	Empreitada “Construção de oficina de pintura nas oficinas municipais”.
VIII	1	Empreitada “Arruamentos na Cova da Moura - Pavimentação”.



Tribunal de Contas

6. - FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	<ul style="list-style-type: none">• Quirino Pereira Sabino• Cristina Margarida R. Richter de Paiva Jácome Salvador• Luisa Maria S. Belo Gonçalves	Auditor Técnico Superior 2ª Classe Técnico Verificador Superior de 1ª Classe	Lic. em Organização e Gestão de Empresas Lic. em Organização e Gestão de Empresas Lic. em Direito
Coordenação	José Manuel Martins da Conceição	Auditor Chefe	Lic. em Economia
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. em Organização e Gestão de Empresas