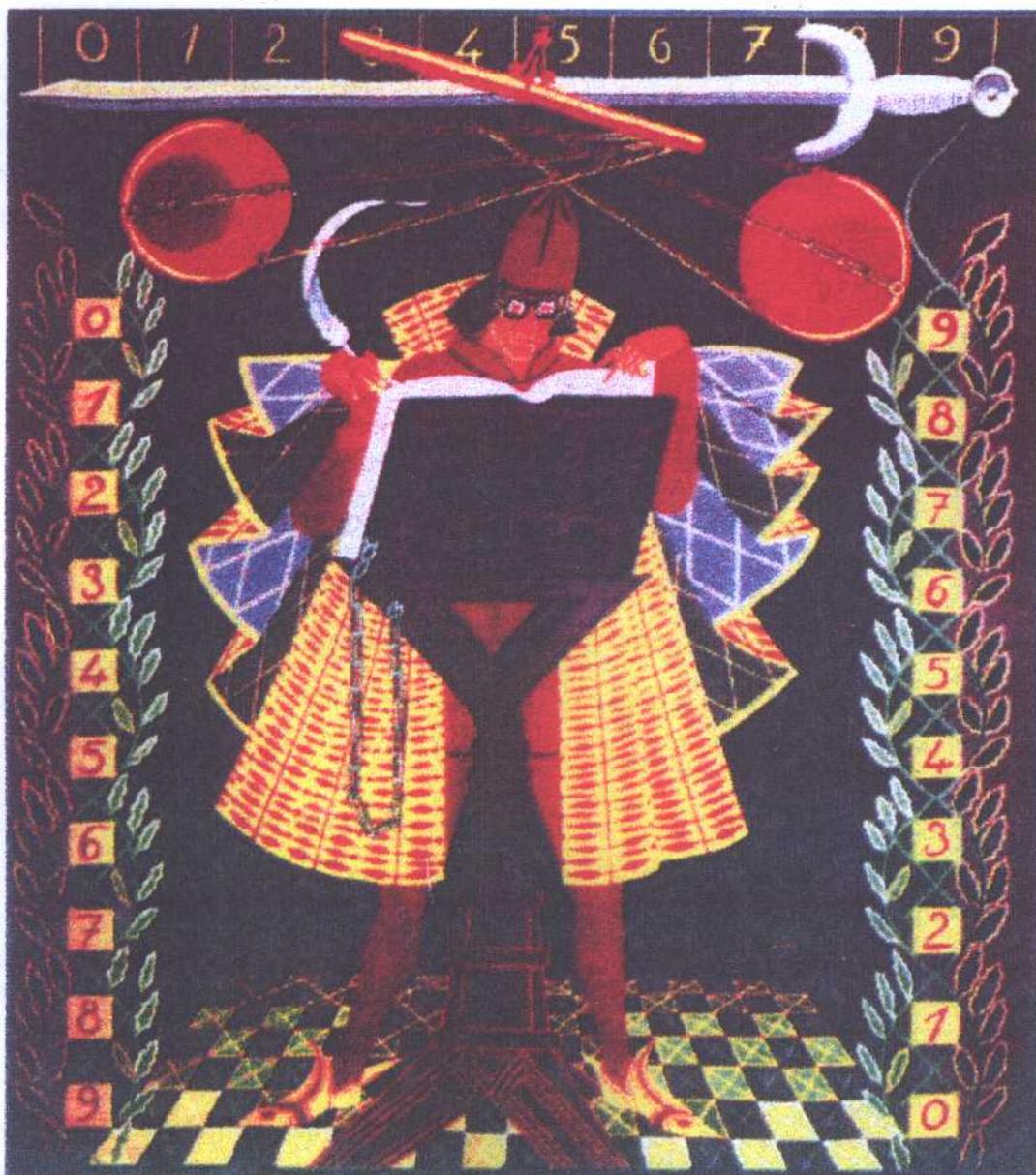




Mica Cruz

Tribunal de Contas

Processo n.º 49/02 - AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 42/2003

2ª SECÇÃO

LEIRISPORT – DESPORTO, LAZER E TURISMO DE LEIRIA, EM

Exercício de 2001



INDÍCE

| | |
|---|-----------|
| SIGLAS UTILIZADAS..... | 3 |
| SUMÁRIO EXECUTIVO..... | 4 |
| NOTA PRÉVIA..... | 4 |
| SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES/OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA..... | 4 |
| RECOMENDAÇÕES..... | 8 |
| 1 – INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 1.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO..... | 9 |
| 1.2 – METODOLOGIA ADOPTADA..... | 10 |
| 1.2.1 – Planeamento..... | 10 |
| 1.2.2 – Execução..... | 11 |
| 1.3 – COLABORAÇÃO..... | 11 |
| 1.4 – CONTRADITÓRIO..... | 11 |
| 2 – CARACTERIZAÇÃO GLOBAL..... | 12 |
| 2.1 – PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UMA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL..... | 12 |
| 2.2 – CRIAÇÃO DE UMA EM DE CAPITAIS MAIORITARIAMENTE PÚBLICOS..... | 13 |
| 2.3 – A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO-PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO..... | 14 |
| 2.4 – O PROTOCOLO DE PARCERIA CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO E O CONSÓRCIO PARQUE EXPO, SA, CAIXA-BANCO DE INVESTIMENTOS, SA, FRIE-GRUPO CGD E BANCO PORTUGUÊS DE INVESTIMENTOS, SA..... | 14 |
| 2.5 – O ACORDO PARASSOCIAL CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO E OS PARCEIROS PRIVADOS..... | 15 |
| 2.6 – CONSTITUIÇÃO E NATUREZA..... | 17 |
| 2.7 – APRECIÇÃO DOS ESTATUTOS DA LEIRISPORT ENQUANTO EM DE CAPITAIS MAIORITARIAMENTE PÚBLICOS..... | 17 |
| 2.7.1 – O Objecto social..... | 17 |
| 2.7.2 – O capital social..... | 17 |
| 2.7.3 – Regime jurídico aplicável..... | 18 |
| 2.7.4 – Órgãos sociais..... | 18 |
| 2.7.4.1 – O Conselho de Administração..... | 20 |
| 2.7.4.2 – A Assembleia-Geral..... | 21 |
| 2.7.5 – Forma de obrigar a sociedade..... | 21 |
| 2.8 – ALTERAÇÕES AOS ESTATUTOS..... | 22 |
| 2.9 – ESTATUTO REMUNERATÓRIO DOS MEMBROS DOS ÓRGÃOS SOCIAIS..... | 25 |
| 2.9.1 – Dos membros dos órgãos sociais..... | 27 |
| 2.9.2 – Do exercício de funções ou actividades por parte de vereadores de câmaras municipais e a questão remuneratória – enquadramento jurídico..... | 28 |
| 3 – FONTES DE FINANCIAMENTO..... | 34 |
| 3.1 – CANDIDATURA AO QCAIII..... | 34 |
| 3.2 – FINANCIAMENTO MUNICIPAL..... | 37 |
| 3.2.1 – Capital Social..... | 37 |
| 3.2.2 – Suprimentos..... | 37 |
| 3.2.3 – Indemnizações Compensatórias..... | 38 |
| 3.2.4 – Empréstimo Bancário..... | 39 |
| 4 – EMPREITADAS..... | 41 |
| 4.1 – EMPREITADA DE DEMOLIÇÃO E TRABALHOS PRELIMINARES DO ESTÁDIO DR. MAGALHÃES PESSOA | 44 |
| 4.2 – EMPREITADA DE MOVIMENTAÇÃO DE TERRAS NA ÁREA DESTINADA À REMODELAÇÃO DO ESTÁDIO MUNICIPAL DE LEIRIA E DE CONCEPÇÃO/CONSTRUÇÃO DAS ESTRUTURAS DE CONTENÇÃO..... | 46 |
| 4.3 – EMPREITADA DE FUNDAÇÕES INDIRECTAS E DE TRABALHOS ACESSÓRIOS..... | 48 |



Nina Cruz

Tribunal de Contas

| | |
|---|-----------|
| 4.4 – EMPREITADA DE CONSTRUÇÃO DAS ESTRUTURAS DO ESTÁDIO, INCLUINDO A ZONA ENTERRADA DO TOPO NORTE, E DE FORNECIMENTOS E MONTAGEM DA COBERTURA..... | 51 |
| 4.5 – EXECUÇÃO FINANCEIRA GLOBAL DAS EMPREITADAS ANALISADAS..... | 51 |
| 4.6 – INVESTIMENTO GLOBAL..... | 52 |
| 5 – ORGANIZAÇÃO E CONTROLO INTERNO..... | 54 |
| 5.1 – ORGANIZAÇÃO..... | 54 |
| 5.1.1 – Estrutura organizativa..... | 54 |
| 5.1.2 – Pessoal..... | 57 |
| 5.2 – CONTROLO INTERNO..... | 58 |
| 6 – DECISÃO..... | 65 |
| 7 - ANEXOS..... | 66 |
| 7.1 – EMOLUMENTOS..... | 66 |
| 7.2 – COMPOSIÇÃO DO CA NO EXERCÍCIO DE 2001..... | 67 |
| 7.3 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO..... | 68 |
| 7.4 – FICHA TÉCNICA..... | 69 |



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Siglas utilizadas

AG – Assembleia-Geral
AM – Assembleia Municipal
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
BPI – Banco Português de Investimento
CAL – Conselho de Administração da Leirisport
CBI – Caixa-Banco de Investimento, SA
CC – Código Civil
CGD – Caixa Geral de Depósitos
CI – Controlo Interno
CML – Câmara Municipal de Leiria
CPA – Código do Procedimento Administrativo
CSC – Código das Sociedades Comerciais
DA – Departamento de Auditoria
DAF – Direcção Administrativa e Financeira
DEP – Direcção de Estudos e Projectos
DGDR – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGTC – Direcção-Geral do Tribunal de Contas
EM – Empresa Municipal
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FRIE – Fundo de Reestruturação e Internacionalização Empresarial
IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOCE – Jornal Oficial das Comunidades Europeias
PCA – Presidente do Conselho de Administração
PF – Programa de Fiscalização
PGA – Plano Global de Auditoria
PGR – Procuradoria Geral da República
PIDDAC – Plano de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PRODED – Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
QCA – Quadro Comunitário de Apoio
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
SCI – Sistema de Controlo Interno
TC – Tribunal de Contas
UAT – Unidade de Apoio Técnico
UEFA – União Europeia de Associações de Futebol



Sumário Executivo

Nota prévia

Em aditamento ao PF/02 do DA VIII, foi proposta e aprovada pela 2.^a Secção do TC a realização de uma auditoria orientada à empresa Leirisport – Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, **EM tendo por exercício de referência o ano económico de 2001 com especial incidência nas áreas relativas à realização de empreitadas no âmbito do EURO/2004.**

Neste primeiro ponto do relatório, apresentam-se sinteticamente as principais conclusões e observações de auditoria, bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos 1 a 5.

Síntese das principais conclusões/observações de auditoria

1. Na sequência da escolha da cidade de Leiria para a realização de alguns dos jogos da fase final do EURO 2004, considerando a dimensão e amplitude do projecto que se pretendia criar, a CML iniciou uma série de diligências no sentido de se associar a outras entidades, cuja experiência e conhecimentos em áreas similares, seriam decisivos para a constituição de um modelo de gestão capaz de levar a cabo as acções necessárias para a concretização do EURO 2004. Em 5/06/00 foi celebrado o contrato-programa de desenvolvimento desportivo, entre o Instituto Nacional de Desporto, a Sociedade EURO 2004 e a CML, tendo por objecto “ *a execução da obra de reconstrução e remodelação do Estádio Municipal Magalhães Pessoa...*”
2. Em 20/09/00, a CML assinou com o consórcio constituído pela Parque Expo, SA, Caixa –Banco de Investimentos, SA, FRIE –Grupo CGD e Banco Português de Investimento, SA, um protocolo de parceria tendo por objecto o



desenvolvimento de um modelo de intervenção nas áreas do Desporto, Lazer e Turismo para o concelho de Leiria.

3. No dia 10/04/01, entre a CML e o consórcio foi celebrado o contrato de sociedade da “LEIRISPORT – DESPORTO, LAZER E TURISMO, EM, revestindo a natureza jurídica de uma **EM de capitais maioritariamente públicos**. O capital social no exercício de 2001 é de €100.000,00.

4. Em reunião de 02/04/02, a CML aprovou a alteração aos estatutos da empresa, passando a mesma a revestir a modalidade de **Empresa Pública Municipal**, sendo o Município de Leiria o único titular do capital, por via de os seus parceiros sociais terem accionado a opção de venda das participações que detinham na empresa.

No elenco das alterações realizadas, regista-se a do art.º 4.º dos estatutos, relativo ao objecto social da empresa, no qual não se referenciam quaisquer actividades relacionadas com a execução das obras do Estádio Municipal, o que deveria ter ocorrido na sequência da al.) e) do aditamento ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado em 05/06/00.

5. A obra de Reconstrução e Remodelação do Estádio Municipal de Leiria – Dr. Magalhães Pessoa foi objecto de uma candidatura ao QCAIII - Medida 10 - Desporto – Programa de Desenvolvimento de Equipamentos Desportivos – PRODED, homologada pelo Secretário de Estado da Juventude e Desportos em 21/03/03, sendo o Investimento Total de €42.540.061,29 (8.528.516.568\$00), o Investimento Elegível de € 19.453.117,99 (3.9000.000.000\$00) e a taxa de comparticipação de 20,83%, originando que a despesa comparticipada pelo FEDER atinja o montante de €4.052.084,48 (812.370.000\$00).

6. No ano de 2001, a CML transferiu para a Leirisport, a título de suprimentos e indemnizações compensatórias, os montantes de €383.602 (76.905.374\$00) e € 212.655,23 (42.633.500\$00), respectivamente.



7. As quatro empreitadas analisadas (E01, E02, E03, E04) foram adjudicadas ao consórcio formado pela Construtora do Lena, SA, Construtora do Tâmega, SA e Somague – Engenharia, SA, sendo comum a todas elas, à excepção da E01, o facto do CA não ter feito constar em acta a deliberação relativa à abertura do concurso e à escolha do tipo do procedimento de contratação.
 - ♦ Relativamente às formalidades inerentes à execução das obras, constatou-se nas empreitadas E01, E02 e E03 que, à excepção do inquérito administrativo (E01 e E03) previsto nos arts. 223º a 225º e 230º do DL 59/99 e da conta da empreitada (E01 e E03) prevista nos arts. 220º e 221º do mesmo diploma, todas as formalidades foram observadas.
 - ♦ Em todas as empreitadas foram efectuados **trabalhos a mais**. No entanto, uma parte dos trabalhos constantes do contrato adicional da E03 não poderiam ser assim qualificados pelo que a sua celebração deveria ter sido precedida de consulta obrigatória a três entidades, face ao montante em causa.
8. O desvio global entre os valores contratados, para as empreitadas concluídas e objecto de análise, e os valores realizados situa-se nos 14%, consequência da realização de trabalhos a mais impostos por questões de segurança e por instruções emanadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional.
9. A previsão do total do investimento na obra de Reconstrução e Remodelação do Estádio Municipal de Leiria ascende a 10.408.276.038\$00 e engloba três grandes componentes: o Estádio propriamente dito (7.349.268.956\$00), o Edifício do topo Norte (1.705.112.040\$00) e a Zona Envolvente (1.353.895.042\$00).
10. O Project Management do Estádio, dos acessos, estacionamento, infraestruturas e espaço público da área envolvente é assegurado, de acordo com as instruções e directivas da Leirisport, pelo Consórcio Viatec constituído pelas empresas Viaponte, Ld.^a e Tecnoplano, SA e é prestado em regime de Outsourcing.



11. Os meios humanos afectos à obra de remodelação do Estádio, Acessos, Estacionamentos e Espaço Envolvente do Estádio são da responsabilidade do consórcio Viatec, sendo que do quadro interno da empresa apenas consta o pessoal afecto aos complexos desportivos explorados pela Leirisport, na sequência dos protocolos de Cedência de Utilização e Exploração e de Gestão respectivamente celebrados com a CML.

12. A Leirisport possui na área das empreitadas normas de controlo interno que asseguram a fiabilidade das operações, notando-se a existência de uma boa articulação entre o Project Management do Estádio e as restantes estruturas internas da empresa, existindo diversos pontos de controlo, nomeadamente quanto à descrição e realização dos trabalhos efectuados, respectiva facturação e pagamentos.



Recomendações

a) De acordo com as conclusões e observações de auditoria e tendo em consideração o alegado pelos responsáveis, formulam-se as seguintes recomendações à autarquia:

- ☞ Observância dos requisitos previstos no art. 26º do DL nº 59/99, de 2 de Março, no âmbito da qualificação dos trabalhos a mais;
- ☞ Realização de inquérito administrativo, nos termos e para os efeitos das disposições conjugadas dos arts. 223º a 225º e 230º do DL nº 59/99, de 2 de Março;
- ☞ Elaboração da conta da empreitada nos termos do art. 220º e 221º do DL nº 59/99, de 2 de Março;

b) À Assembleia da República e ao Governo sugere-se que, por via legislativa, sejam fixados critérios objectivos para a determinação das remunerações dos membros dos Conselhos de Administração das empresas municipais públicas, de capitais públicos ou maioritariamente públicos.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – Fundamentos, Âmbito e Objectivos da Acção

No uso das competências do Tribunal de Contas, que lhe foram cometidas, designadamente, pelos artigos 2º, n.º2, alínea b), 5º, n.º1, alíneas f) e g), 55º e 78º, todos da Lei n.º 98/97, de 26/08, bem como pelo artigo 1º, n.º1, alínea a) e 2º, da Lei n.º14/96, de 20/04, estes aplicáveis por força do disposto no n.º 4 do artigo 2º da citada Lei n.º 98/97 e na sequência de orientações do Juíz Conselheiro da área, em sessão da 2ª Secção, de 21/11/02 foi deliberado acrescentar ao PF/02 do DA VIII a realização de uma auditoria orientada à empresa Leirisport – Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, **EM tendo por exercício de referência o ano económico de 2001 com especial incidência nas áreas relativas à realização de empreitadas no âmbito do EURO/2004.***

Esta auditoria decorreu na sede da empresa, em Leiria, no período compreendido entre 25 e 29 de Novembro de 2002, conforme o Plano Global de Auditoria, aprovado por despacho de 22/11/02 exarado na Informação n.º 24/02 – UAT. VIII.2, de 22/11/02.

Considerando que a presente auditoria revestiu a modalidade de **auditoria orientada**, os **objectivos da acção** consistiram em:

- a) Apreciar a legalidade e regularidade dos fluxos financeiros gerados entre o Município de Leiria e a citada Empresa;
- b) Verificar os contratos-programas celebrados entre o Instituto Nacional de Desporto, a Sociedade EURO 2004 e o Município leiriense;
- c) Analisar as empreitadas realizadas e/ou em curso com vista ao EURO 2004.

Complementarmente, analisou-se ainda de forma sintética, o sistema de controlo interno existente na empresa, no âmbito das empreitadas.

* O Tribunal de Contas tem, nesta data, em curso uma auditoria global ao Euro 2004 referente aos aspectos de construção dos estádios e das acessibilidades, cujo relatório futuro poderá abranger aspectos não contemplados no presente relatório.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

1.2 – Metodologia Adoptada

De acordo com o Plano Global de Auditoria, a metodologia adoptada integrou as fases de Planeamento, Execução e Elaboração do Relato.

1.2.1 – Planeamento

Na sequência da realização de uma auditoria financeira ao Município de Leiria, a qual decorreu no período compreendido entre 4 e 29 de Novembro de 2002, constatou-se que, no âmbito das participações financeiras daquela entidade se encontrava a Empresa Municipal com a denominação Leirisport – Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, EM a quem compete, entre outras actividades, a realização das obras relativas ao Estádio Municipal Dr. Magalhães Pessoa, de forma a permitir a realização de alguns jogos da fase final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004.

A fase de planeamento teve por base a apreciação dos seguintes documentos disponíveis, relativos ao exercício de 2001:

- Estatutos da empresa;
- Balanço, Demonstração de Resultados e Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados;
- Relatório de Gestão;
- Relatório e Parecer do Fiscal Único.

Numa fase posterior, já nas instalações da entidade auditada, foi efectuada uma reunião em que estiveram presentes, por parte da Leirisport, o Presidente do Conselho de Administração – Paulo Rabaça, o Director Financeiro – João Paulo Empadinhas e a Assessora do Conselho de Administração – Cristina Grácio e por parte da DGTC, o Auditor-Coordenador, o Auditor-Chefe e a equipa de auditoria.

Foram dados a conhecer os respectivos objectivos e, posteriormente, recolhida informação sobre a organização dos processos de empreitadas, execução física e financeira, fiscalização e outros assuntos relacionados com o objecto da auditoria.



1.2.2 – Execução

O trabalho de campo desenvolveu-se de acordo com o Programa de Auditoria, tendo-se recolhido todos os elementos considerados pertinentes para a consecução dos objectivos estabelecidos.

1.3 – Colaboração

A acção realizou-se dentro da normalidade, sendo de realçar todo o apoio prestado à equipa pelo Conselho de Administração e pela sua Assessora, pelo Director Financeiro e por parte de todos os funcionários contactados, não se tendo verificado qualquer condicionante de relevo.

1.4 – Contraditório

De acordo com o disposto nos arts. 13º e 87º, nº3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram os membros do Conselho de Administração da Leirisport instados a pronunciarem-se sobre o relato da auditoria.

Os responsáveis Fernando Carvalho e Paulo Rabaça apresentaram alegações idênticas, as quais serão analisadas nos respectivos pontos. Quanto ao responsável Pedro Neves, manifestou a sua concordância com o conteúdo do relato realçando o seu carácter pedagógico.



2 – CARACTERIZAÇÃO GLOBAL

Na evolução da Leirisport registam-se três momentos:

1. Proposta da CML para a criação de uma Empresa Pública;
2. Criação da empresa enquanto EM de capitais maioritariamente públicos;
3. Alteração da natureza jurídica da empresa para Empresa Pública.

2.1 – Proposta de criação de uma empresa pública municipal

Consciente das necessidades da sua população e considerando a competência que lhe é reconhecida pela al. b) do n.º 4 do art. 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09, aliada à possibilidade que a Lei n.º 58/98, de 18/08 confere aos municípios de criarem empresas de âmbito municipal para a exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público, cujo objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições, a CML em reunião de **17/03/99**, deliberou favoravelmente sobre uma proposta de criação de uma **Empresa Pública Municipal** de Gestão do Desporto, Lazer e Turismo do concelho de Leiria.

Entendeu aquele órgão executivo que face ao enquadramento legal relativo à gestão financeira e de recursos humanos na administração local, a gestão e administração directas do parque de equipamentos desportivos não constituía a melhor estratégia a seguir.

Nesse sentido, considerou que a melhor opção seria a criação de uma empresa pública municipal, porquanto a mesma garantia, por um lado, a defesa do interesse público e, por outro, possibilitava a utilização de regras e métodos de gestão empresarial.

Todavia, pelos motivos que adiante se explanarão, esta proposta não viria a ser apresentada à AM e, conseqüentemente, não teve qualquer seguimento.



2.2 – Criação de uma EM de capitais maioritariamente públicos

A escolha da cidade de Leiria para a realização de alguns jogos da fase final do EURO 2004 veio suscitar novas questões que, pela sua complexidade e exigências específicas, puseram em crise o modelo de gestão anteriormente equacionado pela CML para a resolução do problema inerente à administração e gestão do parque de equipamentos desportivos e de lazer existentes no município.

Com efeito, a futura realização daquele evento viria a obrigar o município a proceder a obras de remodelação e modernização do Estádio Municipal de Leiria, de forma a dotá-lo das condições exigidas pela UEFA, nomeadamente no que se reporta a lotação, condições para a comunicação social, segurança e lugares de estacionamento.

A par das exigências daquela entidade, era ainda necessário proceder ao estudo e aproveitamento do espaço envolvente do estádio.

Tratando-se de alterações significativas, com repercussão nos objectivos da empresa a criar, tornou-se necessário repensar o tipo de gestão empresarial a implementar, entendendo a CML que só com estruturas profissionalizadas seria possível atingir os mesmos com economia, eficácia e eficiência.

No fundo, o objectivo era criar um modelo de intervenção que definisse um conjunto de estratégias que promovessem o desenvolvimento e a operacionalização das iniciativas nas áreas do Desporto, Lazer e Turismo, com a garantia de uma gestão racional e competitiva.

Todavia, a dimensão e amplitude do projecto que se pretendia criar e desenvolver extravasava os limitados meios do Município, equacionando-se, por isso, o envolvimento de outras entidades, públicas e privadas, com experiência e conhecimentos relevantes nas áreas de intervenção em causa.

Neste contexto, a CML iniciou um conjunto de diligências no sentido de criar uma estrutura capaz de implementar as acções necessárias para a concretização do EURO 2004, através de uma empresa municipal de capitais maioritariamente públicos.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.3 – A celebração do contrato-programa de desenvolvimento desportivo

Assim, em **05/06/00** foi celebrado um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, entre o Instituto Nacional de Desporto, a Sociedade EURO 2004 e o Município, tendo por objecto “ *a execução da obra de reconstrução e remodelação do Estádio Municipal Magalhães Pessoa...*”

Através do contrato-programa, a CML assumiu o compromisso de “*criar as condições e desenvolver todos os esforços e diligências para garantir a boa execução da obra, assegurando recursos humanos, meios técnicos e organizacionais, devendo a obra ficar concluída até ao último dia do mês de Julho de 2003*”.

Com base num estudo de viabilidade económica e financeira, a CML em reunião de **02/08/00**, deliberou revogar a deliberação de 17/03/99 e aprovar a **proposta de criação de uma Empresa Municipal de Capitais Maioritariamente Públicos**, tendo como parceiros a Parque Expo, SA, a Caixa Geral de Depósitos e o Banco Português de Investimento.

No âmbito da mesma deliberação foi ainda aprovado o projecto de estatutos da empresa bem como o protocolo de parceria entre a autarquia, e a Parque Expo, SA, a Caixa Geral de Depósitos e o Banco Português de Investimento, submetendo à AM o pedido de autorização para a criação da empresa, acompanhado do referido estudo de viabilidade económica e financeira e do respectivo projecto de estatutos.

Em reunião de **14/09/00**, a AM autorizou a CML a criar a empresa, tendo aprovado os respectivos estatutos.

Assumindo as obrigações decorrentes da assinatura do contrato-programa, a CML providenciou pelo arranque dos trabalhos, definindo um pacote de estudos preliminares que permitissem enquadrar a operação, quer na componente económica e financeira quer relativamente ao lançamento de projectos.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

2.4 – O protocolo de parceria celebrado entre o Município e o Consórcio Parque Expo, SA, Caixa-Banco de Investimentos, SA, FRIE-Grupo CGD e Banco Português de Investimentos, SA

Independentemente de se comprometer com a adjudicação do projecto do estádio, em **20/09/00**, a CML assinou com o consórcio constituído pela Parque Expo, SA, Caixa – Banco de Investimentos, SA, FRIE – Grupo CGD e Banco Português de Investimento, SA, um **protocolo de parceria** tendo por objecto o desenvolvimento de um modelo de intervenção nas áreas do Desporto, Lazer e Turismo para o concelho de Leiria.

Nos termos da cláusula segunda deste protocolo, as actividades que constituem o objecto da parceria seriam desenvolvidas em duas fases distintas, a saber:

- a) **Fase de estudo**: com uma duração previsível de seis a oito meses, dedicada à elaboração dos estudos e projectos relativos às actividades a desenvolver na fase de implementação, cuja execução se encontra detalhadamente descrita na cláusula quinta do protocolo;
- b) **Fase de implementação**: nesta fase serão implementados os resultados dos estudos efectuados, passando a empresa a desenvolver directamente as actividades que se mostrem susceptíveis de serem exercidas numa base empresarial, promovendo a realização das obras necessárias, comercializando os projectos e dando cumprimento aos respectivos planos de financiamento.

Nos termos da cláusula terceira, a parceria entre o Município e os membros do Consórcio, seria consubstanciada **através da constituição de uma Empresa Municipal de Capitais Maioritariamente Públicos**.

2.5 – O acordo parassocial celebrado entre o Município e os parceiros privados

Neste contexto, a CML em reunião de **14/03/01**, aprovou a celebração de um acordo parassocial com o consórcio constituído pela Parque Expo SA, a Caixa Geral de Depósitos e o BPI, o qual viria a ser formalizado em 03/05/01.

Este acordo foi aprovado pela AM em reunião de 22/03/01.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Com a celebração do acordo parassocial as partes intervenientes visaram regular o exercício dos seus direitos societários e outras questões conexas no âmbito da sociedade.

Paralelamente à celebração deste acordo, a CML celebrou com o referido consórcio um **contrato de opção de venda**, nos termos do qual ao abrigo do disposto no art. 230º do CC, a autarquia apresentaria uma proposta de compra aos parceiros privados da totalidade das participações de que cada um fosse titular no capital social da Leirisport, incluindo quaisquer acções que estes viessem a adquirir, seja a que título for, em momento posterior à data de celebração deste acordo.



2.6 – Constituição e natureza

Em execução do acordado no âmbito do protocolo de parceria, no dia **10/04/01**, entre a autarquia e o consórcio constituído pela Parque Expo SA, a Caixa Geral de Depósitos e o BPI, é celebrado o contrato de sociedade de uma EM de capitais maioritariamente públicos, com a denominação social de **‘LEIRISPORT – DESPORTO, LAZER E TURISMO, EM’**”.

Em obediência ao disposto no nº 3 do art. 5º da Lei nº 58/98, a constituição da empresa e respectivos estatutos, foi publicitada no DR nº 243, III Série, de **19 de Outubro de 2001**.

2.7 – Apreciação dos Estatutos da Leirisport enquanto EM de capitais maioritariamente públicos.

2.7.1 – O Objecto social

Dispõe o art. 4º dos estatutos que “ *a Leirisport tem por objecto social a gestão e exploração de equipamentos e infra-estruturas e organização de actividades nas áreas do desporto, lazer e turismo*”.

A título acessório, poderá a Leirisport desenvolver o estudo e promoção de projectos imobiliários, comerciais e outros que se mostrem necessários para a sua viabilidade – vide nº 2 do art. 4º dos estatutos.

2.7.2 – O capital social

De acordo com o disposto no art. 20º dos estatutos, o capital social da Leirisport é de €100.000, assim repartido:



- a) Município de Leiria – €52.000, totalmente realizados;
- b) Parque Expo SA – €16.000, dos quais €4.800 se encontram realizados;
- c) Fundo de Reestruturação e Internacionalização Empresarial grupo CGD - Caixa Investimentos – € 16.000, dos quais € 4.800 se encontram realizados;
- d) Banco Português de Investimento, SA – €16.000, dos quais €4.800 se encontram realizados.

O restante capital subscrito pelos accionistas referidos nas alíneas b) a d), no montante de €33.600, correspondendo €11.200 a cada um, seria realizado nos termos previstos na cláusula 4ª do protocolo de parceria celebrado entre o município de Leiria e o consórcio (nº 2 do art. 20º).

Refere esta cláusula que cada um dos membros do consórcio subscreverá individualmente o montante de €16.000. Do montante subscrito será realizado 30% na data de constituição da empresa, e o restante no termo da fase de estudo caso os respectivos membros **não exerçam a opção de venda**.

2.7.3 – Regime jurídico aplicável

A Leirisport EM, é uma pessoa colectiva pública regendo-se pelos estatutos, pelas deliberações e decisões que a constituíram, pela legislação aplicável às empresas municipais e às empresas públicas e, no que nestes não for especialmente regulado, pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais – art. 2º dos estatutos.

2.7.4 – Órgãos sociais

Nos termos do art. 5º dos estatutos, os órgãos da Leirisport são a assembleia-geral, o conselho de administração e o fiscal único.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

O mandato dos membros dos órgãos sociais tem a duração de quatro anos e será coincidente com o do titulares dos órgãos autárquicos, sem prejuízo dos actos de exoneração e da continuação até à efectiva substituição – art. 6º nº 1.

O exercício de funções dos membros dos órgãos sociais é acumulável com o exercício de outras funções profissionais, sem prejuízo das incompatibilidades previstas na lei – art. 6º nº 3.

Em reunião da CM, de 24/04/01, foi aprovada uma proposta da respectiva Presidente, indicando os representantes do município com vista à integração nos órgãos sociais da empresa.

Nesta sequência, e ainda de propostas dos restantes parceiros sociais, em reunião de 03/05/01, a Leirisport no exercício da competência que resulta da al. c) do nº 1 do artº 20º da supracitada Lei nº 58/98, reunida em assembleia-geral, procedeu à eleição do presidente e secretários da mesa da assembleia geral, dos membros do conselho de administração, bem como do fiscal único.

Assim, e no que respeita ao exercício de 2001, a composição dos diversos órgãos foi a seguinte:

| Nome | Cargo | Cargo na Autarquia |
|--|---------------------------|--|
| | CA | |
| Paulo Jorge Rabaça Saraiva | Presidente | Vereador em regime de permanência |
| Fernando Brites Carvalho | Administrador | Vereador em regime de permanência |
| Pedro Neves | Vogal (a) | |
| | AG | |
| José da Silva Alves | Presidente | Vereador |
| Paulo Reis | 1.º Secretário | Membro da assembleia municipal |
| Rodrigo Guimarães | 2.º Secretário (a) | |
| | | |
| Soc. ROC Oliveira Reis e Associados | Fiscal único | |

(a) Indicados pelos restantes parceiros sociais.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto à composição dos órgãos sociais, os responsáveis Fernando Carvalho e Paulo Rabaça vieram referir em sede de contraditório que o presidente da mesa da assembleia-geral da Leirisport, José da Silva Alves, contrariamente ao indicado no relato não desempenhava as funções de vereador em regime de permanência, pelo que se procedeu à necessária correcção no quadro anterior.

2.7.4.1 – O Conselho de Administração

O conselho de administração é o órgão de gestão da Leirisport, composto por três membros, um dos quais é presidente – nº 1 do art.12º.

As competências do CA encontram-se elencadas no art.13º dos Estatutos, destacando-se as seguintes:

- Gerir a Leirisport, praticando todos os actos e operações relativos ao objecto social;
- Administrar o património da Leirisport;
- Adquirir, alienar e onerar direitos ou bens móveis e imóveis;
- Estabelecer a organização técnico-administrativa da empresa e as normas do seu funcionamento interno, designadamente em matéria de pessoal e da sua remuneração;
- Elaborar e aprovar os planos de actividade e os orçamentos anuais e plurianuais;
- Elaborar anualmente o relatório de gestão e as demonstrações económico-financeiras;
- Contrair empréstimos, angariar financiamentos e realizar outro tipo de operações, tendo em vista a realização do objecto social.



2.7.4.2 – A Assembleia-Geral

A assembleia-geral é formada por representantes dos detentores do capital social da empresa – artº 8º dos estatutos e nº 1 do art. 19º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto.

Do leque de competências que lhe são atribuídas pelos art.º 10º dos estatutos e art.º 20.º da Lei nº 58/98, destacam-se as seguintes:

- Apreciar e votar os instrumentos de gestão previsional relativos ao ano seguinte;
- Apreciar e votar o relatório do conselho de administração, as contas do exercício e a proposta de aplicação de resultados, bem como o parecer do fiscal único;
- Autorizar a aquisição e alienação de imóveis ou a realização de investimentos de valor superior a 20% do capital social;
- Deliberar sobre quaisquer alterações dos estatutos e aumentos de capital;
- Deliberar sobre as remunerações dos membros dos órgãos sociais;

2.7.5 – Forma de obrigar a sociedade

Consagra o art.16º dos estatutos que a Leirisport obriga-se:

- *Pela assinatura de dois membros do conselho de administração, sendo um deles o presidente ou o membro que o substitua;*
- *Pela assinatura conjunta do presidente do conselho de administração ou do membro que o substitua e de um procurador da Leirisport;*
- *Pela assinatura de um administrador dentro das competências que lhe foram delegadas pelo conselho de administração;*



2.8 – Alterações aos estatutos

Após o cumprimento de uma fase inicial de estudos e projectos, os parceiros sociais que constituíam o consórcio fizeram uso do seu direito de opção, no que se referia à venda da sua posição no capital da empresa, adquirindo a autarquia, faseadamente (1.ª aquisição em 20/12/01) as correspondentes partes sociais.

Face à alteração da composição do mesmo, o CA propôs à CML a alteração dos estatutos da empresa, de forma a adequar a natureza desta à sua nova estrutura de capital.

Em reunião de **02/04/02**, a CML após análise da proposta apresentada pela assembleia-geral da Leirisport, deliberou, por unanimidade, aprovar a modificação aos estatutos da empresa.

Na sequência do exposto, a Leirisport assumiu uma nova natureza jurídica, passando a ser uma Empresa Pública, tendo como único accionista o Município de Leiria.

No elenco das alterações realizadas, regista-se a do art. 4º dos estatutos, relativo ao **objecto social** da empresa, o qual passou a ter a seguinte redacção:

1. *“A Leirisport tem por objecto social a criação, construção e exploração de equipamentos desportivos, de lazer e turismo, incluindo os que lhe sejam atribuídos pela Câmara Municipal de Leiria”.*
2. *A Leirisport poderá também desenvolver actividade nas áreas da manutenção de espaços verdes, segurança, limpeza, manutenção de equipamentos, e a título acessório, o estudo e promoção de projectos imobiliários, comerciais e outros, que se mostrem necessários para a sua viabilidade.*
3. *Para a concretização do disposto nos números anteriores, poderá ainda a Leirisport proceder à realização de estudos e projectos de elaboração e execução de ordenamento das áreas, que lhe forem confiadas pela Câmara Municipal de Leiria”.*



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto ao objecto social cumpre tecer as seguintes considerações:

Nos termos da al.) e) do aditamento ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado em 5 de Junho de 2000, a criação da Leirisport teve por objectivo, entre outros, garantir a conclusão atempada das obras do Estádio Municipal, de forma a permitir a realização de alguns jogos da fase final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004.

Sucedede que, da leitura do novo art.4º dos estatutos sob a epígrafe “objecto social”, não se afere que a empresa tenha incluído no seu objecto quaisquer actividades relacionadas com a execução daquelas obras.

Ora, face às novas obrigações decorrentes do citado aditamento, o objecto da empresa deveria ter sido adaptado em conformidade com aquelas obrigações.

Trata-se de uma actividade que pela sua importância estratégica e pela sua relevante expressão económica, deveria ter sido contemplada nos estatutos da empresa, de forma expressa, uma vez que são estes que reflectem a actividade que a mesma desenvolve.

Em sede de contraditório, os responsáveis Fernando Carvalho e Paulo Rabaça vieram, em síntese, alegar o seguinte:” (...) a alteração ao art.4º dos estatutos teve, também, como pressuposto a adequação do seu objecto social à actividade da empresa que tem uma importância estratégica e expressão económico-financeira de maior impacto no seu actual funcionamento, as obras e intervenções no âmbito do EURO 2004. Contudo, muito embora as restantes actividades desenvolvidas se possam considerar, actualmente, como de menor importância nestes âmbitos, poderão no futuro tomar uma relevância que, para já, é atribuída às actividades relacionadas com o EURO 2004. Não obstante estes factos, não devemos esquecer que ao processo que despoletou a origem da constituição da Leirisport, não estiveram subjacentes objectivos que incluíssem o EURO 2004.

Ao considerarmos uma menção directa às obras do EURO 2004 no objecto social da empresa, poderemos pressupor que a empresa teria de proceder à alteração dos seus estatutos após o terminus das obras, uma vez essa deixará de ser uma das suas actividades. Cabe, assim, reflectir sobre o conjunto de procedimentos, burocracias, despesas, entre outros aspectos, que V. Exas. tão bem, quanto eu, conhecerão, para que o objecto social da empresa, por acréscimo os estatutos, voltassem, supostamente, a reflectir as actividades por si desenvolvidas.



É meu entendimento que a alteração aos estatutos da Leirisport, nomeadamente o art. 4º reflecte todas as actividades desenvolvidas pela empresa, nomeadamente a realização das obras sob sua responsabilidade no âmbito do EURO 2004 e quaisquer outras que venha a desenvolver”.

Quanto ao extracto da argumentação que ora se reproduziu, cumpre tecer os seguintes comentários:

a) Independentemente da forma ou natureza jurídica que uma sociedade possa revestir, o seu objecto social, entendido como o seu fim, o seu escopo, implica que a actividade ou actividades económicas a desenvolver devem ser descritas no contrato, tal como decorre do art. 11º do CSC.

Em conformidade com esta disposição legal, as actividades desenvolvidas pela sociedade terão de ser concretamente definidas e delimitadas.

Ora, o objecto social, tal como se encontra definido nos estatutos da empresa, não contempla de forma expressa e inequívoca a realização das obras relativas ao Estádio Municipal de Leiria.

Com efeito, a criação da Leirisport não teve por escopo principal a realização das citadas obras. Porém, na sequência das obrigações assumidas pela Leirisport no aditamento ao contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado em 5 de Junho de 2000, a realização daquelas obras deveriam ter sido contempladas no objecto social da empresa como actividade a desenvolver a título transitório, ou seja, durante o lapso de tempo necessário ao seu cumprimento.



b) Contrariamente ao alegado pelos responsáveis Fernando Brites e Paulo Rabaça, a identificação desta actividade no objecto social da empresa não implicaria necessariamente uma alteração aos respectivos estatutos após o final das obras, uma vez que a sua duração estaria delimitada no tempo, isto é, tal actividade apenas faria parte do objecto social da empresa até estarem integralmente cumpridos os compromissos e objectivos que se pretenderam cumprir com a assinatura do citado aditamento ao contrato de desenvolvimento desportivo.

Em síntese, a redacção do art. 4º dos estatutos reflecte de uma forma generalista as actividades que os sócios pretenderam que a sociedade desenvolvesse, sem no entanto concretizar e delimitar as mesmas, mormente no que concerne à realização das citadas obras do Estádio Municipal de Leiria.

2.9 – Estatuto remuneratório dos membros dos órgãos sociais

O regime remuneratório dos membros dos órgãos sociais resulta da aplicação do nº 1 do artº 6º dos estatutos, nos termos do qual estes **podem ou não auferir remuneração**, consoante o que for estabelecido em assembleia-geral.

Assim, em 27/12/01, no exercício da competência atribuída pela al. f) do nº 1 do art.º 20º da Lei nº 58/98, de 18/08, aquela assembleia deliberou fixar a retribuição, com efeitos retroactivos a 03/05/01, do presidente do CA e administradores bem como do presidente e secretário da mesa da assembleia-geral de acordo com o que a seguir se transcreve:

- Presidente da mesa da assembleia-geral - atribuição de uma senha de presença no montante de €399,08;
- Secretário da mesa da mesma assembleia – atribuição de uma senha de presença no montante de €299,27;



Nina Cruz

Tribunal de Contas

- Presidente do CA – atribuição de uma remuneração mensal ilíquida no valor de €1346,27
- Administrador – atribuição da remuneração mensal ilíquida no valor de €1247,00.

Posteriormente, em reunião de 09/01/02, a CML ao abrigo do disposto na al. i) do n.º 1 do art. 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, deliberou nomear os membros do CA da Leirisport, tendo indicado para presidente deste órgão o vereador Paulo Rabaça Saraiva e para administradores o vereador Fernando Brites de Carvalho e o dirigente (chefe da Divisão da Juventude e Desporto) João Paulo Baixinho Empadinhas, o qual suspendeu a sua comissão de serviço na CML, a fim de iniciar as funções de administrador no CA da Leirisport.

Em reunião de 17/01/02, o CA da Leirisport, deliberou que apenas o administrador **João Paulo Baixinho Empadinhas**, exerceria as funções em regime de exclusividade, sendo por isso, o **único administrador executivo** da empresa.

Em reunião de 31/01/02, o CA da Leirisport, com base na comunicação interna CAL002, elaborada pelo respectivo presidente, considerando o facto de os estatutos da empresa terem sido objecto de alterações, algumas das quais significativas ao nível dos órgãos sociais e na natureza jurídica da empresa, deliberou suspender o processamento dos vencimentos ao PCA Paulo Jorge Rabaça Saraiva e ao Administrador Fernando Brites Carvalho.

Finalmente, refira-se o facto de o vereador Fernando Brites de Carvalho ter devolvido à Leirisport em 2002, as remunerações auferidas enquanto administrador da empresa no ano de 2001.



Nina Cruz

27

Tribunal de Contas

Em matéria de remunerações, a Lei n.º 58/98, de 18/08 é omissa (*aliás, este estatuto das empresas municipais é omissa em muitos dos aspectos regulamentares, o que se compreende uma vez que este regime jurídico se sustenta muito no regime jurídico do sector empresarial do estado e no estatuto das empresas públicas*), apenas fazendo referência à competência para a sua fixação, mas em lado nenhum mencionando quais os critérios que devem presidir a essa fixação.

Sendo certo que quando a totalidade ou a maioria do capital social é detida por um ente público, este não poderá deixar de pautar a sua intervenção de acordo com critérios de rigor e transparência na gestão dos dinheiros públicos.

A remuneração dos membros do CA destas empresas é, sem dúvida, um dos pontos importantes não devendo, por isso, ser deixada no âmbito da gestão privada destas entidades, sob pena de existirem situações heterogéneas e potenciadoras de regimes profundamente diferenciados.

Daí que se revele da maior importância a fixação de um critério objectivo balizador das aludidas remunerações.

2.9.1 – Dos membros dos órgãos sociais

A Leirisport no exercício da competência que resulta da al. c) do n.º 1 do art.º 20.º da supracitada Lei n.º 58/98, reunida em assembleia-geral, procedeu à eleição do presidente e secretários da mesa da assembleia geral, dos membros do conselho de administração,



Nina Cruz

Tribunal de Contas

e respectivo presidente, bem como do fiscal único, no seguimento da proposta dos representantes dos accionistas, conforme se descreveu no ponto 2.7.4 deste relatório.

Por parte do accionista maioritário, CML, foram eleitos para integrarem o CA e a assembleia-geral, os representantes nomeados em reunião camarária de 24/4/01 como consta da acta nº 17 da mesma data, a fls.1 e 2 da Parte C do Volume II e nos termos constantes do quadro inserto no ponto 2.7.4.

Como se verifica, pela observação do mencionado quadro, dos quatro representantes indicados pela CML, eleitos para os referidos órgãos sociais, dois são vereadores em regime de permanência a tempo inteiro, um é vereador a meio tempo e outro é membro da assembleia municipal. Ora, como são remunerados de acordo com os valores indicados no ponto 2.9, podem, neste contexto, ser levantadas algumas questões, quer em matéria de incompatibilidades, quer em matéria de acumulação de remunerações

2.9.2 – Do exercício de funções ou actividades por parte de vereadores de câmaras municipais e a questão remuneratória – enquadramento jurídico

- a) No que respeita a incompatibilidades e impedimentos, a questão remonta à Lei nº 64/93 de 26/08, alterada pela Lei nº 28/95, de 18/08, e que a Lei nº 12/98, de 24/02, veio devolver à redacção primitiva.

O regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos tem assento legal na mencionada Lei nº 64/93 e considera os vereadores a tempo inteiro das câmaras municipais titulares de cargos políticos, e o presidente do conselho de administração de empresa pública titular de alto cargo público, cfr. artºs 1º e 3º desta Lei.



Ora, os titulares dos mencionados cargos exercem as suas funções em regime de exclusividade sem prejuízo de, no que concerne aos presidentes e vereadores de câmaras municipais, poderem exercer outras actividades, com ressalva das incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou actividades profissionais (cfr.artºs 4º e 6º da mesma Lei)

- b) Questão diversa é a de saber se, em consequência dessas funções, os titulares de altos cargos públicos, aqui reportando-nos apenas aos administradores e presidentes de CA de empresa pública, podem ou não perceber as remunerações decorrentes do exercício de ambas, ou seja, como Vereador e como Presidente do CA ou administrador.

Importa referir, desde já, que o artº 7º da Lei nº 64/93, de 26/08, sob a epígrafe “Regime geral e excepções” dispõe **que a titularidade de altos cargos públicos implica a incompatibilidade com quaisquer outras funções remuneradas.**

Nestes termos e no caso em apreço, ao dar abertura à acumulação de funções, limitou-as às não remuneradas.

Assim, no relato, entendeu-se que era incompatível o exercício remunerado dos cargos desempenhados pelos presidente e administrador do CA da Leirisport, nos termos conjugados do art.º 3.º, alíneas a) e b) e art.º 7.º do diploma referido.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Quanto à posição tomada no relato, os responsáveis Fernando Carvalho e Paulo Rabaça vieram manifestar a sua discordância com o enquadramento jurídico efectuado e, consequentemente, com as conclusões que ali se explanaram.

Em síntese, os citados responsáveis vieram alegar o seguinte:

“ (...) A Leirisport era, à data a que se refere o presente Relato uma empresa municipal de capitais maioritariamente públicos que se regia pela Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, de acordo com o seu artigo 3º, pelos respectivos estatutos e, subsidiariamente regulada, pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais”.

“A nosso ver, porém, a aplicação subsidiária a que se refere o artigo citado apenas terá lugar em tudo o que diga respeito ao funcionamento das empresas e não ao estatuto remuneratório dos titulares dos seus órgãos sociais, uma vez que esta competência pertencia à Assembleia-geral, nos termos da alínea f) do nº 1 do art. 20º da Lei nº 58/98”.

“Os Senhores Paulo Jorge Rabaça Saraiva e Fernando Brites Carvalho foram eleitos em Assembleia-geral respectivamente para os cargos de Presidente e membro do Conselho de Administração da Leirisport, EM, por indicação da Câmara Municipal nos termos do disposto na alínea i) do nº 1 do artigo 64º, da Lei nº 169/99, de 18/09, conjugado com o disposto no nº 8 do mesmo artigo.

“Aquelas disposições legais, sobretudo a última, não distinguem entre vereadores em regime de permanência ou não, sendo certo que, caso o legislador pretendesse impedir a nomeação ou designação dos vereadores em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, para os órgãos sociais de empresas em que o município detenha alguma participação no respectivo capital social, o teia feito de modo claro e inequívoco”.

“Não existirá, pois, qualquer incompatibilidade entre as funções de vereador em regime de permanência e de presidente ou membro do CA da empresa municipal Leirisport”.

“Esta compatibilidade de funções decorre, igualmente, do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos constante da Lei nº 64/93, de 26/08, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 39-B/94, de 27/12, 28/95, de 18/08, 42/96, de 31/08, de 12/98, de 24/02, nomeadamente do seu art. 6º, que permite a acumulação de funções autárquicas com outras actividades, incluindo naturalmente funções públicas”(sic).

“A questão reside em saber se, para efeitos do disposto naquele diploma quanto a incompatibilidades, os cargos exercidos na Leirisport, EM, pelos vereadores em causa devem ou não ser considerados



Nina Cruz

Tribunal de Contas

como altos cargos públicos, abrangidos pelo artigo 3º, alíneas a) e b) da citada Lei 64/93 e sujeitos, por isso, à incompatibilidade prevista no artigo 7º do mesmo diploma”.

“Em nosso entender, a resposta só pode ser negativa. Os cargos de presidente e de membro do CA da Leirisport, EM, não podem nem devem ser considerados como altos cargos públicos, pelas razões adiante expendidas”.

“ (...) À data da publicação da citada Lei 64/93 e das posteriores alterações que lhe foram introduzidas, as bases gerais do regime jurídico das empresa públicas eram as constantes do DL nº 260/76, de 8 de Abril”.

“Daí que a realidade “empresa pública” à qual se faz referência na Lei 64/93 é a realidade empresa pública contida naquela diploma (DL 260/76)”.

“Actualmente e face ao disposto no nº 2 do artigo 10º do DL 558/99, de 17 de Dezembro, que revogou o DL 260/76, a remissão para o diploma de 76 deve considera-se feita para as disposições do Capítulo III daquele diploma, que versa sobre as Entidades públicas empresariais, as quais se apresentam como sucessoras das empresas públicas do DL nº 260/76”.

“ (...) A conclusão lógica a retirar do Parecer (...) é a de que apenas os cargos de Presidente do Conselho de Administração da empresa pública tal como definida e entendida do DL 260/76 e de presidente e membro do conselho de administração de sociedade anónima são de considerar como altos cargos públicos para efeitos de aplicação da Lei nº 64/93”.*

“Deste modo, os cargos de presidente e membro do Conselho de Administração de uma empresa municipal, como é o caso da Leirisport, não são considerados como altos cargos públicos, não estando, por isso, abrangidos pelos artigos 2º, 3º e 7º da Lei 64/93”.

“Em consequência, nem o Senhor Dr. Paulo Rabaça ao exercer as funções de Presidente do CA da Leirisport, nem o Senhor Engº Fernando Carvalho, enquanto membro daquele Conselho de Administração, exercem um alto cargo público que tenham de estar sujeitos ao disposto nos artigos 2º, 3º e 7º da Lei 64/93”.

Face ao contraditório apresentado, cumpre tecer os seguintes comentários:

Pese embora o regime de incompatibilidades (e impedimentos) de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos ter sido objecto de vasta elaboração doutrinal,

* N.º 83/93, do Conselho Consultivo da PGR



Nina Cruz

Tribunal de Contas

nomeadamente por parte do Conselho Consultivo da PGR, de que são exemplos os pareceres n.ºs 52/94 e 24/98, recentemente este corpo consultivo elaborou o parecer n.º 77/2002** que, para além de versar sobre esta temática, abordou ainda a questão da possibilidade de acumulação de remunerações por parte dos eleitos locais que acumulem as suas funções autárquicas com os cargos de presidente ou membro do CA de empresa municipal, de entre outros.

Em síntese, reproduzem-se aqui algumas das conclusões que ali foram explanadas:

- ☞ *“(…) Para efeitos da lei que define o regime jurídico de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, os presidentes e vereadores de câmara municipal são considerados titulares de cargos políticos (art. 1.º, n.ºs 1 e 2, alínea f) da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto);*

- ☞ *A regra da exclusividade a que estão sujeitos os titulares de cargos políticos sofre uma excepção quanto aos presidentes e vereadores de câmara municipal, mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, que podem exercer outras actividades, sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou actividades profissionais (art. 4.º, n.º1 e 6.º da mesma Lei n.º 64/93);*

- ☞ *A acumulação do cargo político de presidente ou vereador de câmara municipal com o cargo público de presidente ou membro do conselho de administração em empresa pública ou de sociedade anónima de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, de âmbito municipal ou regional, que prossigam fins de interesse público local e se contenham no âmbito de*

** Publicado na II Série do DR em 2 de Outubro de 2003



Nina Cruz

Tribunal de Contas

atribuição dos municípios, não faz incorrer em incompatibilidade os titulares de tais cargos públicos, quando também exerçam os cargos de vereador ou presidente de câmara;

- ☞ *“ (...) A acumulação de cargo político e de cargo público, nos termos das conclusões anteriores, confere ao titular o direito a perceber a remuneração do cargo de origem, reduzido em 50%, ao qual acrescem as remunerações ou senhas de presença que por tais cargos em acumulação e nas condições legais forem devidas;*

- ☞ *Pelo exercício, ainda que em acumulação, do cargo de presidente de câmara e de vereador em regime de permanência, a tempo inteiro, não podem, a qualquer título ser percebidas remunerações ilíquidas superiores a 75% do montante equivalente ao somatório do vencimento e abono mensal para despesas de representação do Presidente da República (art. 3º, nº 1, da Lei nº 102/88, de 25 de Agosto);*

- ☞ *Para efeitos do limite referido na conclusão anterior não são considerados os subsídio de refeição, o abono de família e prestações complementares, os abonos para falhas, as ajudas de custo, subsídios de viagem e de marcha e quaisquer outros que revistam a natureza de simples compensação ou reembolso de despesas realizadas por motivo de serviço (art. 3º, nº 2, da mesma Lei) (...)”*

Este parecer foi homologado por despacho do Secretário de Estado da Administração Local em 1 de Julho de 2003.



Assim, independentemente das observações críticas que possam merecer as conclusões 7.^a e 8.^a desse parecer – aliás, não votado por unanimidade – em face do disposto no art.º 43.º n.º1 da Lei Orgânica do Ministério Público, o parecer n.º 77/2002 do Conselho Consultivo da PGR vale como interpretação oficial.

Neste sentido, o Presidente do CA da Leirisport, Paulo Rabaça e o Administrador, Fernando Carvalho deverão - face ao citado parecer - retirar as inerentes conclusões, nomeadamente quanto aos valores percebidos enquanto vereadores da CML.

3 – FONTES DE FINANCIAMENTO

3.1 – Candidatura ao QCAIII

Em 03/09/01 e com a finalização prevista para 31/10/03, a Leirisport deu início ao desenvolvimento de um projecto designado “Reconstrução e Remodelação do Estádio Municipal de Leiria – Dr. Magalhães Pessoa”. Em 05/11/02, enquanto entidade executora, candidatou-se ao Quadro Comunitário de Apoio III – Medida 10 - Desporto – Programa de Desenvolvimento de Equipamentos Desportivos – PRODED, tendo merecido despacho de homologação do Secretário de Estado da Juventude e Desportos em 21/2/03.

O supracitado projecto consiste na remodelação e ampliação daquele complexo desportivo por forma a permitir a realização de alguns jogos da fase final do Campeonato Europeu de Futebol – Euro 2004, nos termos do Contrato - Programa celebrado em 05/06/00 entre o IND- Instituto Nacional do Desporto, EURO 2004, SA e a autarquia.



De acordo com os dados constantes do formulário de candidatura ao QCA III, a intervenção permitirá um aumento para 30.000 lugares sentados, cobertura de 83% desses lugares, manutenção da pista de atletismo com oito corredores e da bancada nascente, criação de novas zonas de apoio para os praticantes e espectadores, melhorias das zonas de circulação e o cumprimento de todos os requisitos da UEFA e da legislação portuguesa para este tipo de infra-estruturas.

Os volumes financeiros previstos são os que se apresentam, no seguinte quadro resumo:

Quadro n.º 1
Indicadores de Investimento

| Indicadores | Em euros | Em escudos |
|------------------------------------|---------------|-------------------|
| Investimento Total | 42.540.061,29 | 8.528.516.568\$00 |
| Investimento Elegível | 19.453.117,99 | 3.900.000.000\$00 |
| Comparticipação Solicitada (FEDER) | 4.052.084,48 | 812.370.000\$00 |
| Taxa de Participação | 20,83% | |

Fonte: Formulário de Candidatura ao Programa Operacional da Região Centro

O investimento total atinge 8.528.516.568\$00 e engloba, de acordo com informação veiculada pela Leirisport, os valores integrais das empreitadas relacionadas com o Estádio e a Zona Enterrada do Topo Norte. Não faz parte daquele valor a superestrutura do edifício do Topo Norte por se tratar de uma edificação distinta do Estádio, justificando-se, por isso, a sua não inclusão na candidatura.

O investimento elegível integra os valores de adjudicação das obras supra mencionadas ou orçamento do Projecto de Execução, os custos suportados com a fiscalização, os honorários de projectos e/ou estudos especiais, os estudos de mercado, geológicos, topográficos e ensaios.

Sobre aquele investimento incide uma taxa de participação de 20,83%, originando que a despesa participada pelo FEDER possa atingir o montante global de 812.370.000\$00.



Complementarmente, e para conhecimento das restantes fontes de financiamento elaborou-se um quadro relativo ao horizonte temporal da obra, que de seguida se apresenta:

Quadro n.º2
Programação Financeira Anual Prevista

Unidades: Euros/Escudos

| Fontes de Financiamento | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Total | |
|-----------------------------|---------------------|---------------------|----------------------|-------------------|----------------------|--------------------------|
| | | | | | € | PTE |
| Comp. FEDER | 31.088,38 | 678.801,13 | 3.342.194,97 | | 4.052.084,48 | 812.370.000\$00 |
| Contrapartida Nacional | 118.159,73 | 2.579.965,68 | 12.702.908,10 | | 15.401.033,51 | 3.087.630.000\$00 |
| OE | | | | | | |
| Cap. 50º | 6.223,65 | 135.890,58 | 669.080,80 | | 811.195,02 | 162.630.000\$00 |
| Outros | 111.936,08 | 2.444.075,10 | 12.033.827,30 | | 14.589.838,49 | 2.925.000.000\$00 |
| Sub-Total | 149.248,11 | 3.258.766,81 | 16.045.103,07 | | 19.453.117,99 | 3.900.000.000\$00 |
| Participação Privada | | | | | | |
| Investimento elegível | 149.248,11 | 3.258.766,81 | 16.045.103,07 | | 19.453.117,99 | 3.900.000.000\$00 |
| Investimento não elegível | 1.772.771,44 | 4.259.423,68 | 16.936.682,71 | 118.065,46 | 23.086.943,30 | 4.628.516.567\$00 |
| Investimento Total | 1.922.019,55 | 7.518.190,49 | 32.981.785,78 | 118.065,46 | 42.540.061,29 | 8.528.516.568\$00 |

Fonte: Formulário de Candidatura ao Programa Operacional da Região Centro

No período em que decorre o investimento, o ano de 2003 é aquele que apresenta uma aplicação de fundos de montante mais significativo, atingindo os € 32.981.785,78 (6.612.254.377\$00), ou seja, cerca de 78% do total.

Esta situação é explicada pelo facto da execução final da generalidade das empreitadas ocorrer durante este período, levando a que, logicamente, a maior parte dos pagamentos se concretize durante o referenciado ano.

Para além do financiamento comunitário já mencionado, as obras em estudo obtém suporte financeiro através da Contrapartida Nacional em €15.401.033,51.

Para usufruir dos fundos comunitários a Leirisport possui uma conta bancária específica para o efeito e está sujeita aos procedimentos estipulados na cláusula n.º 6 do Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo publicado no DR, II Série, de 04/12/2001.



3.2 – Financiamento Municipal

3.2.1 – Capital Social

Conforme já oportunamente foi relatado, a Leirisport, à data de auditoria, era uma empresa pública, detendo o Município leiriense a totalidade do capital. No final do exercício de 2001, o capital social da empresa era de € 100.000,00 encontrando-se totalmente realizado.

3.2.2 – Suprimentos

A cláusula 12.^a do Protocolo de Parceria celebrado entre o município e o Consórcio (Parque Expo, S.A, Caixa-Banco de investimento, S.A, Frie-Grupo CGD e BPI, SA), em 20/09/00, determinava que *“o financiamento da empresa para o pagamento de despesas incorridas até à fase de implementação seria assegurado pelo Município, através da constituição de suprimentos em tudo quanto não esteja coberto pelos fundos entrados a título de capital”*.

O n.º 2 da cláusula 8.^a do mesmo protocolo determinava que *“fica desde logo salvaguardada a manutenção das relações contratuais estabelecidas entre a Câmara Municipal de Leiria e a Tomás Taveira, Projectos, Estudos Urbanos e Sócio-económicos, SA no âmbito do projecto de remodelação e ampliação do complexo do Estádio Municipal de Leiria.”*

Na sequência do exposto e para fazer face aos compromissos assumidos com aquela empresa, a autarquia, no decorrer do ano económico de 2001 (ano de referência da auditoria), financiou a Leirisport, a título de suprimentos, no montante de €383.602,39, conforme se expõe no quadro seguinte:



Quadro n.º 3 Suprimentos

| Ordem de Pagamento | Data | Valor | |
|--------------------|------------|----------------|-------------------|
| | | Euros | Escudos |
| 6907 | 24-07-01 | 191.545 | 38.401.400 |
| 10154 | 25-10-01 | 174.579 | 35.000.000 |
| 11329 | 06-12-2001 | 17.477 | 3.503.974 |
| Total | | 383.602 | 76.905.374 |

Fonte: Ordens de Pagamento da CML

Os suprimentos supra indicados foram devidamente contabilizados no exercício económico de 2001 na Conta 25 - Accionistas.

3.2.3 – Indemnizações Compensatórias

As empresas municipais têm direito a receber indemnizações compensatórias como contrapartida das obrigações assumidas quando os municípios pretendam que elas “*prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rendibilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais (...)*”, conforme o disposto no art.º 31.º da Lei n.º 58/98, 18/08.

A Leirisport celebrou com a autarquia protocolos de gestão dos seguintes equipamentos: Complexo Municipal de Piscinas de Leiria, Piscina Municipal da Caranguejeira, Piscina Municipal de Maceira e Estádio Municipal de Leiria, nos quais está prevista a atribuição das ditas indemnizações referentes a:

- 1) utilização de Clubes – área de competição;
- 2) utilização de IPSS;
- 3) utilização de escolas públicas;
- 4) défice de exploração resultante da prática de preços sociais.

Recebeu no exercício económico de 2001 a quantia de €212.655 (42.633.500\$00), conforme se pode constatar no quadro seguinte:



Quadro n.º 4
Indemnizações Compensatórias

| Ordem de Pagamento | Data | Valor | |
|--------------------|----------|-------------------|-----------------------|
| | | Euros | Escudos |
| 446 | 23-01-02 | 43.804,62 | 8.782.038\$00 |
| 451 | 24-01-02 | 34.794,32 | 6.975.635\$00 |
| 1498 | 27-02-02 | 56.073,97 | 11.241.822\$00 |
| 3737 | 21-05-02 | 77.982,32 | 15.634.051\$00 |
| Total | | 212.655,23 | 42.633.500\$00 |

Fonte: Ordens de Pagamento da CML

Aquelas indemnizações encontram-se contabilizadas na Conta 722 – Serviços Câmara – Indemnizações Compensatórias.

3.2.4 – Empréstimo Bancário

Conforme já referido em 2.3, entre o município, o Instituto Nacional de Desporto e a Sociedade Euro 2004, foi celebrado um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, nos termos do qual aquele, através dos seus órgãos, assumiu a responsabilidade pela conclusão integral da obra de reconstrução e remodelação do Estádio Municipal Magalhães Pessoa.

Considerando a dimensão da obra a realizar e os elevados custos que a mesma implicaria, a CML, com o objectivo de financiar as obras de remodelação, em reunião de **03/06/02**, deliberou proceder a uma consulta às instituições de crédito Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português, Banco Espírito Santo, Banco Português de Investimento, Banco Totta e Açores e Dexia Public Finance Bank, para **contracção de um empréstimo de longo prazo, pelo período de 20 anos**, com dois anos de carência e pagamentos trimestrais, até ao montante de €12.644.526.

Esta deliberação teve como suporte legal os arts. 23º e 24º da Lei nº 42/98, de 06/08, e também o disposto na alínea c) do nº1 do art. 7º da Lei nº 16 –A/2002, de 31/05 (1ª alteração à Lei nº 109 –B/2001, de 27/12, que aprovou o OE para 2002).

O empréstimo foi contraído ao abrigo da linha de crédito bonificado criada pelo DL nº 144/2000, de 15/07.



Com data de 19/06/02, foram remetidos às instituições de crédito mencionadas ofícios-convite para apresentação de propostas, de cuja análise se concluiu que o DEXIA PUBLIC FINANCE BANK, apresentou a melhor proposta.

Perante o relatório de análise de propostas, a CML em reunião de **08/07/02**, deliberou manifestar a intenção de contratar o empréstimo junto da instituição de crédito indicada.

Considerando o carácter urgente da contratação e porque nenhuma proposta foi considerada inaceitável e o critério de adjudicação fixado foi o da melhor taxa de juro, dispensou-se a realização da audiência prévia dos concorrentes.

Nos termos e para os efeitos do disposto na al. a) do n.º 6 do art. 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, a CML apresentou à AM o pedido de autorização para contracção do empréstimo, conforme o disposto na alínea d) do n.º 2 do art. 53.º do mesmo diploma, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 5 –A/ 2002, de 11/01, proposta que, em reunião do órgão deliberativo de 24/07/02, foi aprovada.

Nos termos do art. 32.º da Lei n.º 42/98, os encargos anuais com a amortização e juros relativos a este empréstimo ficam excluídos dos limites relevantes para o cálculo da capacidade de endividamento.

O montante do empréstimo foi disponibilizado à Leirisport (conforme consta da Ordem de Pagamento da CML n.º 8669, de 24/10/02, no valor €12.664.526) encontrando-se a sua contabilização, no exercício de 2002, na Conta de 251121 Empréstimos de Médio Longo Prazo – Câmara Municipal de Leiria.



4 – EMPREITADAS

No universo das empreitadas e atento o facto de se tratar de uma auditoria orientada, foram seleccionadas as infra discriminadas, sobre as quais recairá, ainda que de forma sintética, uma breve análise dos seus aspectos mais relevantes:

- E 01/01 – Empreitada de demolição e trabalhos preliminares do Estádio Dr. Magalhães Pessoa;
- E 02/01 – Empreitada de movimentação de terras na área destinada à remodelação do Estádio Municipal de Leiria e de concepção/construção das estruturas de contenção;
- E 03/01 – Empreitada de fundações indirectas e de trabalhos acessórios;
- E 04/02 – Empreitada de construção das estruturas do Estádio, incluindo a zona enterrada do topo norte, e de fornecimentos e montagem da cobertura.

Os aspectos mais relevantes e os procedimentos concursais a que estiveram sujeitas as empreitadas objecto de análise constam do quadro resumo que a seguir se apresenta:



Quadro n.º 5
Procedimentos Concursais nas Empreitadas analisadas

| Empreitadas | E01/01 | E02/01 | E03/01 | E04/02 |
|---|--|--|---|---|
| Designação | Empreitada de demolição e trabalhos preliminares do Estádio Dr. Magalhães Pessoa. | Empreitada de movimentação de terras na área destinada à remodelação do Estádio municipal de Leiria e de concepção/construção das estruturas de contenção. | Empreitada de fundações indirectas e de trabalhos acessórios. | Empreitada de construção das estruturas do estádio, incluindo a zona enterrada do topo norte, e de fornecimentos e montagem da cobertura. |
| Entidade que conduziu o procedimento concursal | CML | Leirisport | Leirisport | Leirisport |
| Autorização para abertura do concurso público | CML em reunião de 9/05/01. | O Conselho de Administração não fez constar em acta qualquer deliberação a autorizar a abertura do concurso. | | |
| Publicitação da empreitada | III Série do DR de 25/05/01 e "Diário de Notícias" nos dias 12/05/01 e 19/05/01. Não publicitação num jornal de âmbito regional. | III Série do DR de 12/07/01 | III Série do DR de 27/11/01, rectificação do preço base do concurso publicada na III Série do DR de 18/12/01. | III Série do DR de 14/03/02 e no JOCE de 06/03/02 |
| Modalidade do concurso | Concurso público em todas as empreitadas | | | |
| Preço Base | 294.290,76€ (59.000.000\$00)+IVA | 3.242.186,33€ (650.000.000\$00) +IVA | 997.595,79€ (200.000.000\$00) +IVA | 21.000.000€ (4.210.122.000\$00) +IVA |
| Prazo de execução | 90 dias | 180 dias seguidos, incluindo sábados, domingos e feriados | 110 dias seguidos, incluindo sábados, domingos e feriados | 390 dias seguidos, incluindo sábados, domingos e feriados |
| Cauções/garantias | 5% do preço total do respectivo contrato | 5% do preço total da adjudicação | | |



Tribunal de Contas

Nina Cruz

| Empreitadas | E01/01 | E02/01 | E03/01 | E04/02 |
|---|--|--|--|---|
| Tipo de empreitada | Por série de preços | Por preço global | Por série de preços | |
| Critérios de adjudicação | Proposta economicamente mais vantajosa, implicando a ponderação de factores devidamente discriminados no ponto 14 do anúncio. | Proposta economicamente mais vantajosa, implicando a ponderação de factores devidamente discriminados no ponto 13 do anúncio. | | |
| Modalidades de financiamento e pagamento | Verbas inscritas em rubrica própria do orçamento da CML | - | | |
| Adjudicação | CML, em reunião de 29/08/01 deliberou, por unanimidade adjudicar a empreitada ao Consórcio – Construtora do Lena, SA/Construtora do Tâmega, SA/Somague-Engenharia, SA pelo valor de 300.806,18€ (60.306.224\$00)+IVA | O CAL em reunião de 29/10/01 deliberou adjudicar a obra ao Consórcio – Construtora do Lena, SA/Construtora do Tâmega, SA/Somague-Engenharia, SA pelo valor de 773.499.750\$00+IVA. | O CAL em reunião de 31/01/02 deliberou, por unanimidade, adjudicar a obra ao Consórcio – Construtora do Lena, SA/Construtora do Tâmega, SA/Somague-Engenharia, SA pelo valor de 249.903.122\$00+IVA ou 1.246.511,52€ | O CAL em reunião de 22/08/02 deliberou, por unanimidade, adjudicar a obra ao Consórcio – Construtora do Lena, SA/Construtora do Tâmega, SA/Somague-Engenharia, SA pelo valor de 20.570.000€+IVA |
| Contrato | Celebrado entre as partes no dia 26/10/01. | Celebrado entre as partes no dia 21/01/02. | Celebrado entre as partes no dia 11/04/02. | Celebrado entre as partes no dia 11/04/02. |
| Caução | 15.040,31 (3.015.311\$00) | 192.910€(38.674.988\$00) | 62.325,58 €(12.495.157\$00) | 1.028.500,01 € |
| Fiscalização Prévia | Dispensado de fiscalização prévia de acordo com o art.º único da Lei n.º 6/2000 de 24/05. | | | |
| Consignação dos trabalhos | 31/10/01 | 04/02/02 | 11/04/02 | 2/09/02 |



Da observação do quadro é possível salientar que:

- ♦ Nas empreitadas E02, E03 e E04 em momento anterior à publicitação do anúncio, o CA não fez constar em acta qualquer deliberação a autorizar a abertura do concurso.
- ♦ Todas as obras foram adjudicadas ao Consórcio – Construtora do Lena SA/Construtora do Tâmega, SA/ Somague-Engenharia, SA.

No âmbito do exercício do contraditório, e relativamente às observações tecidas pela equipa de auditoria no que se reporta à falta de deliberação com vista à abertura do concurso das empreitadas designadas por E02, E03 e E04, o responsável Fernando Carvalho reconhece a existência de tal lacuna, alegando que tal ficou a *“dever-se à circunstância de se entender que sendo bem determinado o objecto de actuação da Leirisport e os valores envolvidos obrigavam a que fosse seguido obrigatoriamente o procedimento de concurso público, não haveria necessidade de deliberar caso a caso o lançamento de cada empreitada”*.

A argumentação ora apresentada não invalida as considerações tecidas oportunamente pela equipa de auditoria.

4.1 – Empreitada de demolição e trabalhos preliminares do Estádio Dr. Magalhães Pessoa

Analisadas as várias fases do procedimento relativo ao concurso público em apreço, sintetizadas no quadro n.º 5 e discriminadas no Vol. IV - Anexo A, pode-se concluir que o mesmo observou todas as formalidades previstas no DL n.º 59/99 de 02/03.

Não obstante a CML, em reunião de **20/06/01**, ter deliberado que, a partir dessa data, todos os actos e contratos relativos às obras de remodelação do Estádio Municipal passariam a ser da competência da Leirisport, a verdade é que só depois de terminada toda a fase relativa ao concurso público, ou seja, já em sede de execução dos trabalhos, é que a empresa assumiu o controlo da empreitada.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Nesta fase assume m particular relevância as variações que eventualmente possam existir entre o preço da adjudicação e o preço final da obra, pelo que, tendo como ponto de partida os autos de medição, elaborou-se o quadro que se segue, através do qual se pretende espelhar essas diferenças:

Quadro n.º 6
Evolução dos preços da empreitada

| <i>Preço base do concurso</i> | <i>Valor da Adjudicação</i> | <i>Valor dos trabalhos contratados constante dos Autos de medição n.º 1 (A)</i> | <i>Valor dos trabalhos contratados constante dos autos de medição n.º 2 (B)</i> | <i>Valor dos trabalhos contratados constante dos autos de medição n.º 3 (C)</i> | <i>Valor dos trabalhos a mais constante dos autos de medição n.º 1 (D)</i> | <i>Preço final da obra (A+B+C+D)</i> | <i>Desvio %</i> |
|-------------------------------|-----------------------------|---|---|---|--|--------------------------------------|-----------------|
| 59.000.000\$00 | 60.306.224\$00 | 25.161.972\$00 | 23.432.086\$00 | 11.712.166\$00 | 11.905.780\$00 | 72.212.004\$00 | 19,74% |

Fonte : processo relativo à empreitada 01/demolição e trabalhos preliminares do estádio Municipal Dr. Magalhães Pessoa - Leiria

Conforme se pode constatar da leitura dos elementos constantes do quadro supra, o desvio de 19,74%, resultante da diferença entre o preço da adjudicação e o preço final da obra, deveu-se à execução de trabalhos a mais, que se traduziram no montante de 11.905.780\$00, os quais se encontram devidamente discriminados no auto de medição de trabalhos a mais n.º 1.

A execução destes trabalhos foi objecto de apreciação por parte da empresa responsável pela fiscalização da empreitada – Tecnoplano, SA - a qual, na sequência de uma análise exaustiva de cada um dos trabalhos a mais propostos pelo empreiteiro, acabaria por emitir parecer favorável em relação à maioria dos mesmos.

Refira-se que a execução destes trabalhos resultou de exigências impostas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional, cujo cumprimento constituiu *conditio sine qua non* para que os jogos da 1ª Liga pudessem ser realizados no Estádio Municipal de Leiria.

As exigências impostas por aquela entidade constituíram uma circunstância imprevista, porquanto, só depois do início dos trabalhos é que o dono da obra tomou conhecimento delas.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Neste contexto, conclui-se que os trabalhos em causa são efectivamente “trabalhos a mais”, pois, para além dos outros condicionalismos impostos pela lei (art. 26º do DL nº 59/99) ocorreram circunstâncias imprevistas.

Relativamente às formalidades inerentes à execução da obra, constatou-se que à excepção do inquérito administrativo, previsto nos arts. 223º a 225º e 230º do DL nº 59/99 e da elaboração da conta da empreitada, prevista nos arts. 220º e 221º do mesmo diploma, todas as formalidades foram observadas.

Relativamente a esta empreitada, o responsável Fernando Brites reconhece a existência de um lapso consubstanciado na não realização do inquérito administrativo, salientando ainda que a situação será regularizada e que futuramente não se irá repetir.

Quanto às formalidades cuja falta se enunciou, embora as mesmas consubstanciem meras irregularidades de natureza administrativa, recomenda-se que futuramente, quando estejam em causa situações similares, se observe a realização daqueles procedimentos.

4.2 – Empreitada de movimentação de terras na área destinada à remodelação do Estádio Municipal de Leiria e de concepção/construção das estruturas de contenção

À excepção da primeira empreitada, todas as restantes, incluindo a que ora se passará a analisar, foram conduzidas pela Leirisport.

Analisadas as várias fases do procedimento relativo ao concurso público em apreço, pode-se concluir que o mesmo observou todas as formalidades previstas no DL nº 59/99.

Já em fase de execução da obra, há a salientar a realização de trabalhos a mais, os quais, de acordo com as razões explanadas no contrato adicional, foram desencadeados em consequência de uma reformulação da entrada norte do estádio, motivada por razões de



segurança, a qual obrigou à alteração do perfil longitudinal do arruamento adjacente, de forma a compatibilizá-lo com o edifício.

O valor dos trabalhos a mais traduziu-se no montante de €964.502,59 + IVA.

Em reunião de 12/09/02, o CA deliberou proceder à suspensão dos trabalhos relativos à empreitada em consequência de não se encontrar disponível a zona da Taberna do Lagoa, facto que impedia a continuação dos trabalhos naquela frente.

Para tanto, foi lavrado um auto, no qual se fez constar que a suspensão dos trabalhos teria efeitos a partir de 03/09/02, prevendo-se que o reinício dos mesmos viesse a ocorrer em 03/02/03.

Neste contexto, tendo como referência os autos de medição que à data da realização da presente auditoria se encontravam disponíveis, temos os seguintes valores:

Quadro n.º7
Evolução dos preços da empreitada

| <i>Preço base do concurso</i> | <i>Valor da Adjudicação</i> | <i>Valor dos trabalhos contratados constante dos Autos de medição n.º 1 a n.º 8 (A)</i> | <i>Valor dos trabalhos a mais constante dos autos de medição n.º 1 (B)</i> | <i>Preço da obra (A+B)</i> | <i>Desvio %</i> |
|-------------------------------|-----------------------------|---|--|----------------------------|-----------------|
| 650.000.000\$00 | 773 499 750\$00 | 773 499 750\$00 | 117.734.809\$ | 891.234.559\$ | 15,2% |

Fonte : processo relativo à empreitada 01/demolição e trabalhos preliminares do estádio Municipal Dr. Magalhães Pessoa - Leira

Não obstante a realização dos trabalhos relativos à presente empreitada terem sido objecto de suspensão, considerando que à data da realização da auditoria existiam autos de mediação de trabalhos normais e um auto de medição de trabalhos a mais, o desvio relativo ao valor da adjudicação situou-se nos 15,2%.



4.3 – Empreitada de fundações indirectas e de trabalhos acessórios

Analisadas as várias fases do procedimento relativo ao concurso público em apreço, pode-se concluir que o mesmo observou todas as formalidades previstas no DL n.º 59/99.

Relativamente à execução da obra, realça-se o facto de terem sido realizados trabalhos a mais, os quais se encontram devidamente identificados no contrato adicional celebrado entre o dono da obra e o empreiteiro em 28/10/02.

Parte destes trabalhos traduziram-se na aplicação de estacas e vedações, cuja necessidade radicou em questões de segurança.

Relativamente à contratação destes trabalhos cumpre tecer os seguintes comentários:

a) De acordo com os elementos constantes do processo referente à presente empreitada, designadamente um fax do empreiteiro dirigido ao consórcio VIATEC – entidade responsável pela fiscalização da obra – a justificação que norteou a realização dos trabalhos prendeu-se com questões relacionadas com a segurança e com a necessidade de se proceder à implantação do estaleiro geral da obra.

O art.26º do DL 59/99, sob a epígrafe “execução de trabalhos a mais” exige, para além de outros pressupostos, que os trabalhos se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários, na sequência de uma circunstância imprevista à execução da obra.

Com efeito, o legislador foi muito exigente e rigoroso nos pressupostos que permitem ao dono da obra invocar a figura jurídica de “trabalhos a mais”. Desde logo, pela particular exigência da “imprevisibilidade” dos trabalhos em causa: é necessário que o dono da obra se tenha deparado com factos, circunstâncias novas, imprevistas, que o tenham impellido à realização de outros trabalhos não incluídos no contrato inicial para assim completar a obra projectada.



As razões invocadas pelo dono da obra no adicional em causa não podem proceder, por não se verificarem os pressupostos de facto que permitam considerar preenchido o condicionalismo previsto no art.26º do DL nº 59/99.

b) Com efeito, os trabalhos relativos à execução de vedações não resultam de qualquer circunstância imprevista, já que as circunstâncias do local onde a obra está a ser executada já existiam antes do seu início, resultando sim, de novas opções do dono da obra, as quais não se enquadram nos pressupostos previstos no art. 26º do DL nº 59/99.

Assim sendo, aqueles trabalhos não podem ser qualificados como “trabalhos a mais” relativamente à empreitada inicial, pelo que a sua celebração deveria ter sido precedida de consulta obrigatória a três entidades, dado o seu montante (23.596,81€).

Sobre esta matéria, os responsáveis Fernando Carvalho e Paulo Rabaça alegaram o seguinte:

“(...) encontrando-se incluído no objecto do contrato inicial a realização de trabalhos acessórios, não será despiciendo que a justificada necessidade, por razões de segurança, de proteger pessoas e bens, suscitada como o desenvolvimento e as condições efectivas do local, obrigaram a proceder a este tipo de trabalhos”.

“Assim, reitera-se o enquadramento dado a estes trabalhos, surgidos por razões imprevistas e necessários para que a empreitada pudesse prosseguir, não sendo racional a exigência da realização de um concurso para a sua efectiva concretização, não só pelo valor em causa (inferior a€25.000,00), como pela circunstancia de se tratar de trabalhos estritamente necessários para a execução do contrato inicial”.

Atento o valor dos trabalhos e atendendo à circunstância de os mesmos não se poderem considerar como trabalhos a mais, era obrigatória a consulta a três entidades, como resulta do disposto na al. d) do n.º 2 do art.º 48.º do DL n.º 59/99, o que não ocorreu.

Cumpra agora avaliar as variações entre o preço da adjudicação e o preço final da obra. Para tanto, elaborou-se o quadro que se segue:



Quadro n.º8 Evolução dos preços da empreitada

Unidades: euros

| <i>Preço base do concurso</i> | <i>Valor da Adjudicação</i> | <i>Valor dos trabalhos contratados constante dos Autos de medição n.º 1, n.º 2, n.º 3 e n.º 4 (A)</i> | <i>Valor dos trabalhos a mais constante dos autos de medição n.º 1, n.º 2 e n.º 3 (B)</i> | <i>Preço final da obra (A+B)</i> | <i>Desvio %</i> |
|-------------------------------|-----------------------------|---|---|----------------------------------|-----------------|
| 997.595,79 | 1.246.511,52 | 1.063.557,60 | 298.712,72 | 1.362.270,32 | 9,00 |

Fonte : Processo relativo à empreitada 03/demolição e trabalhos preliminares do estádio Municipal Dr. Magalhães Pessoa - Leira

Relativamente às formalidades inerentes à execução da obra, constatou-se que, à excepção do inquérito administrativo, previsto nos artºs. 223º a 225º e 230º do DL nº 59/99 e da elaboração da conta da empreitada, prevista nos artºs. 220º e 221º do mesmo diploma, todas as formalidades foram observadas.

Embora se trate de meras irregularidades de natureza administrativa, recomenda-se que futuramente, quando estejam em causa situações similares, se observe a realização daqueles procedimentos.

No dia 21/10/02, o dono da obra recebeu provisoriamente a mesma tendo este facto sido lavrado no respectivo “auto de vistoria para recepção provisória”.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

4.4 – Empreitada de construção das estruturas do Estádio, incluindo a zona enterrada do topo norte, e de fornecimentos e montagem da cobertura.

Quanto à execução desta obra e à semelhança do que aconteceu relativamente a todas as empreitadas que foram objecto de análise, também aqui foram realizados trabalhos a mais, os quais totalizaram o montante de €1.160.614,16.

Aquando da realização do trabalho de campo e de acordo com os elementos disponíveis no processo relativo à presente empreitada, constatou-se que apenas existiam dois autos de medição no valor global de € 2.207.855,11, facto que impossibilita a realização de uma análise comparativa entre o valor da adjudicação e o preço final da obra.

4.5 – Execução Financeira Global das Empreitadas Analisadas

Com o objectivo de aquilatar da execução financeira global das empreitadas E01, E02 e E03, foi elaborado o seguinte quadro resumo e gráfico que seguidamente se apresentam:

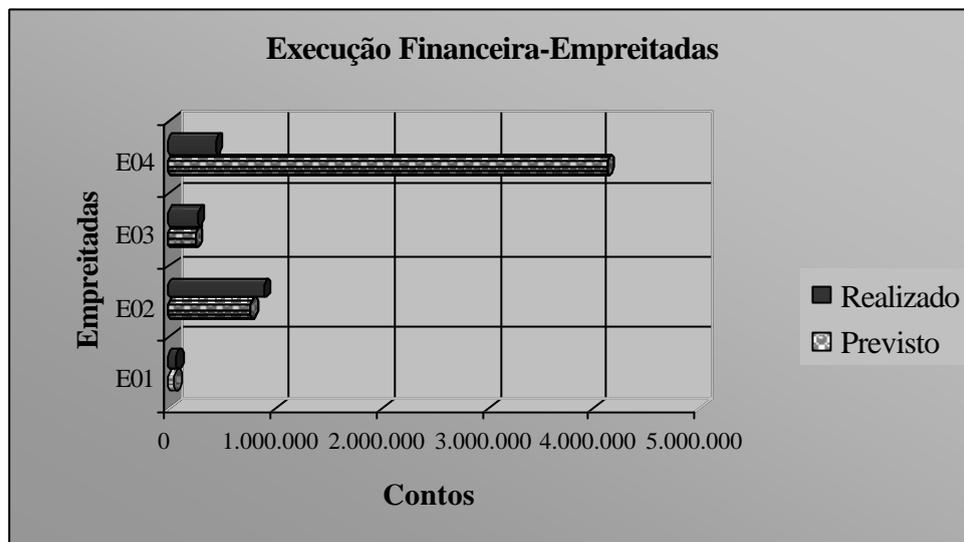
Quadro n.º 9
Execução Financeira das Empreitadas E01, E02 e E03

Unidade: Escudos

| Empreitadas | Previsto | Realizado | | | Desvio | |
|--------------|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|--------------|
| | Valor de Adjudicação | Trabalhos Normais | Trabalhos a mais | Total dos Trabalhos | Valor Absoluto | % |
| E01 | 60.306.224 | 60.306.224 | 11.905.780 | 72.212.004 | 11.905.780 | 19,7% |
| E02 | 773.499.750 | 773.499.750 | 117.734.809 | 891.234.559 | 117.734.809 | 15,2% |
| E03 | 249.903.123 | 213.224.154 | 59.886.524 | 273.110.678 | 23.207.555 | 9,0% |
| Total | 1.083.709.097 | 1.047.030.128 | 189.527.113 | 1.236.557.241 | 152.848.144 | 14,1% |

Fonte: Autos de Medição - Valores s/IVA

Gráfico n.º 1



Da sua observação tem-se por pertinente as seguintes constatações:

- * A empreitada E01 é aquela que apresenta o desvio percentual mais significativo, com o valor a atingir os 19,7%, embora tal premissa não se verifique em termos absolutos uma vez que é na obra E02 que a diferença, entre os montantes orçamentados e os realizados se torna mais significativa, ou seja, 117.734.809\$00;
- * No cômputo geral (sem a E04), o desvio entre os valores contratados e os valores realizados situa-se nos 14%, percentagem à qual corresponde, em termos absolutos, um diferencial de 152.848.144\$00, consequência da realização de trabalhos a mais impostos por questões de segurança e por instruções emanadas pela Liga Portuguesa de Futebol Profissional.

4.6 – Investimento Global

Dado que o investimento total da obra do Estádio Municipal de Leiria não engloba somente as empreitadas referenciadas anteriormente e atendendo a que a equipa de auditoria teve conhecimento que existiam várias empreitadas que ainda se encontravam



Nina Cruz

Tribunal de Contas

em fase de estudo e/ou lançamento, procurou obter-se um quadro explicativo de todo o investimento.

Assim, de uma forma resumida apresenta-se o seguinte quadro do investimento total da “Obra de Reconstrução e Remodelação do Estádio Municipal Magalhães Pessoa”.

**Quadro n.º 10
Investimento Global**

Unidade: Escudos

| | Descrição | Início | Fim | Estimativa Out-02 | Trabalhos a Mais | Valor Final |
|---|---|--------|--------|-----------------------|--------------------|-----------------------|
| 1. Construção do Estádio Municipal de Leiria | | | | | | |
| PRJ | Projecto | Jul-01 | Set-03 | 303.288.969 | | 303.288.969 |
| PM | Project Management | Jul-01 | Set-03 | 278.886.100 | | 278.886.100 |
| EST | Estudos e Testes | Mai-01 | Ago-01 | 85.980.114 | | 85.980.114 |
| E01 | Demolições e Trabalhos Preliminares | Set-01 | Dez-01 | 60.306.188 | 11.905.824 | 72.212.013 |
| E03 | Fundações Indirectas e Trabalhos Acessórios | Abr-01 | Jul-02 | 249.903.219 | 23.207.596 | 273.110.815 |
| E04 | Construções das Estruturas(...) Montagem da Cobertura | Set-02 | Ago-03 | 3.514.938.035 | 190.066.960 | 3.705.004.995 |
| E06 | Acabamentos da Construção Civil | Fev-03 | Jul-03 | 1.413.498.341 | | 1.413.498.341 |
| E07 | Instalações Técnicas | Fev-03 | Ago-03 | 1.302.130.590 | | 1.302.130.590 |
| E13 | Relvado do Estádio | Jun-03 | Set-03 | 50.120.500 | | 50.120.500 |
| F10 | Bancada Temporária | Mai-03 | Ago-03 | 90.216.900 | | 90.216.900 |
| Total Construção do Estádio (A) | | | | 7.349.268.956 | 225.180.380 | 7.574.449.336 |
| 2. Edificação do Topo Norte | | | | | | |
| PRJ | Projectos | Set-02 | Dez-02 | 94.827.986 | | 94.827.986 |
| E04 | Construções das Estruturas(...) Montagem da Cobertura | Set-02 | Ago-03 | 608.976.705 | | 608.976.705 |
| E06 | Acabamentos Estádio - Trabalhos na Zona Enterrada | Fev-03 | Jul-03 | 289.596.249 | | 289.596.249 |
| E07 | Redes técnicas e Instalações(...) - Trabalhos na Zona Enterrada | Fev-03 | Ago-03 | 280.674.800 | | 280.674.800 |
| E09 | Superestrutura (acima do solo) | Abr-03 | Ago-03 | 431.036.300 | | 431.036.300 |
| Total Construção Topo Norte (B) | | | | 1.705.112.040 | 0 | 1.705.112.040 |
| Total Estádio + Topo Norte (C) = (A)+(B) | | | | 9.054.380.996 | 225.180.380 | 9.279.561.376 |
| 3. Zona Envolvente | | | | | | |
| E02 | Movimentação de Terras (...) estruturas de contenção | Jan-02 | Nov-02 | 773.499.652 | 117.734.809 | 891.234.461 |
| E05 | Acessibilidades e Parques de estacionamento | Mar-03 | Set-03 | 580.395.390 | | 580.395.390 |
| Total Zona Envolvente (D) | | | | 1.353.895.042 | 117.734.809 | 1.471.629.851 |
| Total Global do Empreendimento (E) = (C) + (D) | | | | 10.408.276.038 | 342.915.189 | 10.751.191.227 |

Fonte: Leirisport Dezembro 2002

Da análise do mapa sobressai que:

O investimento total é dividido em três grandes componentes: Estádio propriamente dito, o Edifício do Topo Norte e Zona Envolvente em que as estimativas de custos ascendem a 7.349.268.956\$00, 1.705.112.040\$00 e 1.353.895.042\$00, respectivamente.

No que se refere às acessibilidades, é de salientar que a Leirisport apenas se responsabiliza pelas vias que acedem directamente ao Estádio, sendo que as da zona envolvente ao mesmo são lançadas directamente pela CML.



5 – ORGANIZAÇÃO E CONTROLO INTERNO

5.1 – Organização

5.1.1 – Estrutura organizativa

A estrutura orgânica da empresa encontra-se gizada no organograma que consta no Vol. I, parte B.

- ◆ Face ao que se constatou encontra-se implementada, levando a que na prática existam claramente definidos os níveis hierárquicos e respectivas dependências;
- ◆ O Conselho de Administração é composto por um Presidente e dois Vogais;
- ◆ Sobressaiem desta estrutura duas realidades, as funções que são asseguradas por quadros da própria empresa e as funções que são asseguradas em regime de outsourcing. Assim:

a)Encontra-se neste último regime o Project Management, que se consubstancia na prestação de serviços de assessoria à gestão técnica e fiscalização dos trabalhos de remodelação do Estádio e dos acessos, estacionamento, infra-estruturas e espaço público da área envolvente, sendo o mesmo assegurado, de acordo com as instruções e directivas da Leirisport, por um Consórcio externo denominado Viatec constituído pelas empresas Viaponte – Projectos de Consultadoria e Engenharia, Ld.^a e Tecnoplano – Tecnologia e Planeamento, SA. A este Consórcio cabe o papel de Gestor de Projecto.



A Leirisport optou por este tipo de estratégia de gestão, ou seja, transferir para uma entidade externa o Project Management do Estádio Municipal de Leiria, pelas seguintes razões:

- * A complexidade e dimensão da tarefa que a empresa se propôs concretizar, acrescidas da sua imperatividade e do reduzido período disponível para a sua realização;
- * A necessidade de obter o apoio imprescindível à coordenação da equipa pluridisciplinar que tem a seu cargo a realização do projecto, de acordo com os mais exigentes padrões de qualidade, prazos e custos;
- * O reconhecimento de que, para ultrapassar este desafio, esse apoio teria inevitavelmente de vir de uma entidade detentora de todos os requisitos de qualidade técnica, experiência e fiabilidade, para realizar cabalmente e dentro do prazo os serviços necessários à concretização da obra;
- * A preocupação com a imparcialidade, transparência e clareza de todos os procedimentos a adoptar na realização do objectivo proposto.

Ainda em Outsourcing encontram-se:

- ◆ A Assessoria Financeira que foi, aquando da formação da empresa, prestada pelo Consórcio BPI - CGD terminando em Dezembro 2001 quando aqueles sócios exerceram a sua opção de venda junto da autarquia.
Á data da auditoria mantinha-se como prestação de serviços nesta área um gabinete de contabilidade.
- ◆ A Assessoria Jurídica é prestada por uma Sociedade de Advogados e trata dos aspectos jurídico-legais da actividade levada a efeito pela empresa.
- ◆ A Assessoria de Marketing e Comunicação que funcionou apenas durante os primeiros três meses de exploração da empresa.



b)A nível interno, a empresa encontra-se organizada em cinco grandes áreas funcionais, a Direcção de Estudos e Projectos, a Direcção Comercial, a Direcção Administrativa e Financeira, a Direcção de Operações e a Direcção de Eventos e Actividades, sendo de destacar que:

- À Direcção de Estudos e Projectos estão inerentes, entre outras, as tarefas relativas ao secretariado dos concursos das empreitadas levadas a efeito pela Leirisport, o estabelecimento das necessárias interligações entre projectistas, fiscalização e empreiteiro, a coordenação dos projectos e o estabelecimento das ligações entre os mesmos, a supervisão e acompanhamento das obras e o apoio à tomada das decisões do CA;

- A Direcção Administrativa e Financeira efectua o controlo de gestão e da tesouraria, supervisiona o processo de contabilização dos documentos, acompanha a execução financeira das obras do Estádio, prepara os pedidos de comparticipação e pedidos de pagamento relativos aos financiamentos provenientes dos contratos e apoia igualmente o CA nas suas decisões.



5.1.2 – Pessoal

Os meios humanos afectos à obra de Remodelação do Estádio Dr. Magalhães Pessoa e dos Acessos, Estacionamentos, Infraestruturas e Espaço Público da Área Envolvente do Estádio são da responsabilidade do consórcio Viatec (Gestor do Projecto), que apresentou à Leirisport a programação detalhada da prestação de serviços e de mobilização e selecção daqueles recursos para a realização dos trabalhos a seu cargo.

Aquela programação é devidamente revista e actualizada pelo consórcio, que justifica atempadamente as alterações introduzidas, com base no progressivo desenvolvimento do Projecto e do gradual conhecimento das necessidades da Leirisport, no âmbito daquela obra.

Quaisquer alterações na equipa de pessoal afecto ao Projecto terão necessariamente o acordo prévio da Leirisport.

Esta empresa é ainda responsável pela exploração do Complexo Municipal de Piscinas de Leiria, Piscina Municipal de Maceira, Piscina Municipal de Caranguejeira e do Parque de Campismo da Praia do Pedrógão sendo que, para esse efeito, foram estabelecidos com a autarquia, Protocolos de Cedência de Utilização e Exploração e Protocolos de Gestão para cada uma das referidas infraestruturas.

Assim, decorre do supracitado, que o pessoal afecto a estas unidades desportivas e de lazer encontra-se vinculado à empresa, em regime de requisição ou através de contratos de trabalho a termo certo.



5.2 – Controlo Interno

Consta do programa de auditoria a análise e avaliação do sistema de controlo interno implementado na área de empreitadas específicas do EURO 2004, designadamente quanto aos processos de concurso e celebração de contratos, bem como a respectiva execução financeira.

Com o objectivo de apresentar, de uma forma sumária, os procedimentos a que estão sujeitos os processos de concurso das empreitadas promovidas pela Leirisport e quais as áreas da empresa e comissões constituídas para o efeito, foi elaborado o seguinte quadro:

Quadro n.º 11
Sistema de Controlo Interno – Empreitadas

| Entidade que efectua o controlo | | | | | |
|--|---|-----------------------------|---------------------|------------------------|--------------------------------|
| CA | DEP | VIATEC (Gestor do Projecto) | Assessoria Jurídica | Comissões | |
| | | | | Abertura das Propostas | Análise |
| 1.Lançamento da empreitada. | | | | | |
| 2.Nomeação das Comissões | | | | | |
| | 3.Elaboração Programa Concurso, Caderno de encargos, Peças Escritas e Desenhadas. | | | | |
| 4.Aprovação de 3. | | | | | |
| | 5.Esclarecimentos de Índole Técnica | | | | |
| | | | | 6.Acto Público | |
| | | | | | 7.Elabora relatório preliminar |
| 8.Aprova relatório preliminar | | | | | |
| | | | | | 9.Emite relatório final |
| 10.Aprova minuta do contrato e efectua contrato final. | | | | | |

Pela observação do mapa pode-se concluir que, na generalidade, os procedimentos administrativos relativos aos processos de empreitadas são devidamente controlados, detendo o Conselho de Administração um conhecimento cabal sobre o andamento de



todo o processo do concurso, desde o seu início até à efectivação do contrato com o empreiteiro escolhido.

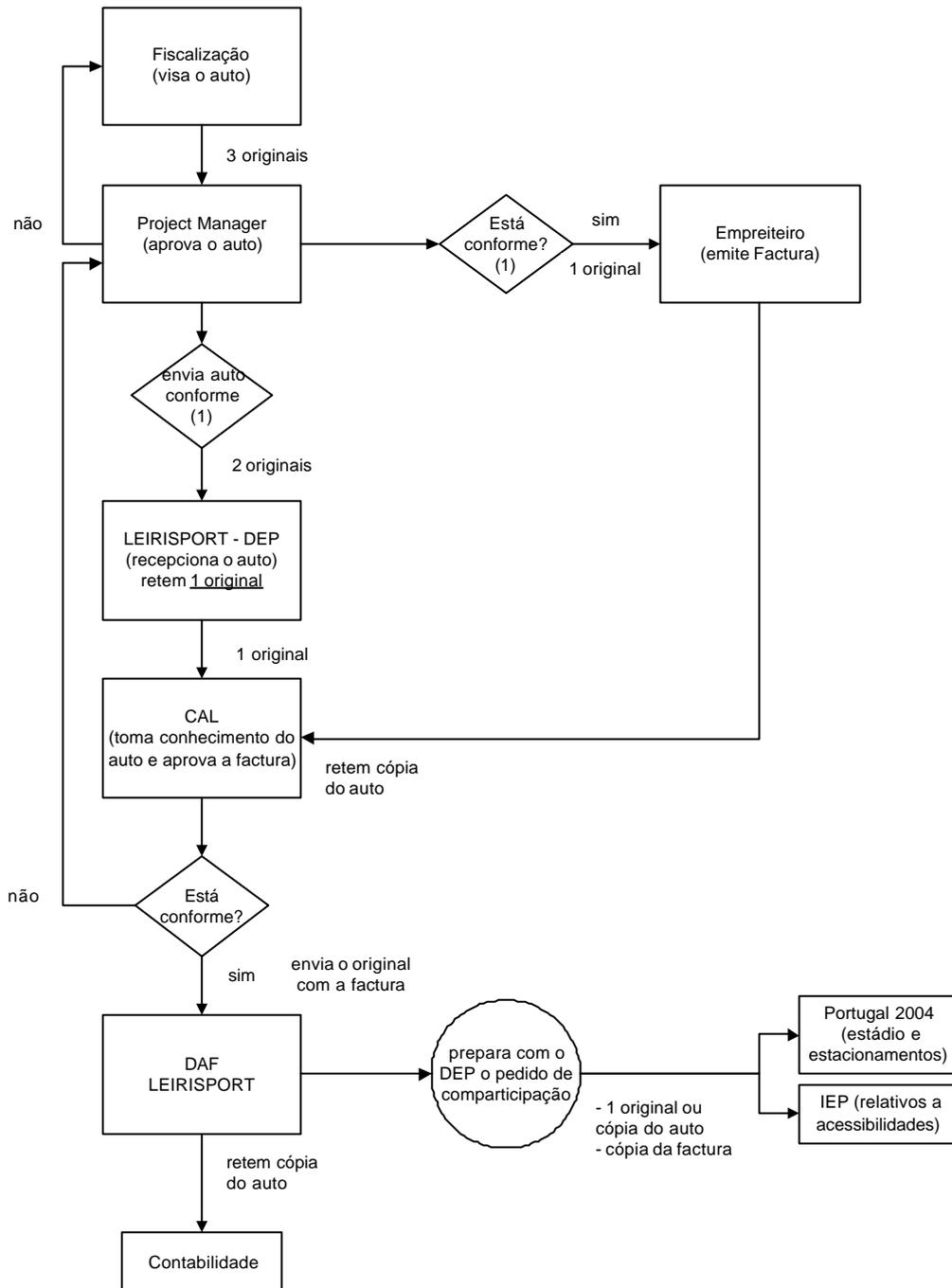
A fim de visualizar o controlo efectuado na vertente financeira foram estudados os procedimentos adoptados a nível do visto/aprovação/recepção dos autos de medição e facturas pelo que se aduz o seguinte fluxograma:



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Fluxograma n.º 1 – Circuito Auto Medição/Preparação Pagamento



Legenda: DEP – Direcção de Estudos e Projectos CAL – Conselho de Administração da Leirisport DAF – Direcção Administrativa e Financeira IEP – Instituto de Estradas de Portugal

Fonte: Leirisport

(1) – Note-se que este símbolo obriga à existência de duas saídas, uma “sim” e outra “não”, o que não se verifica no fluxograma.



Nina Cruz

Tribunal de Contas

Do seu estudo nota-se que existem vários pontos de controlo que permitem verificar a conformidade do auto de medição, quer ao nível dos trabalhos contratualizados, quer ao nível dos valores que foram imputados aos mesmos, e que a emissão da factura por parte do empreiteiro está sempre sujeita àquela verificação.

De salientar o facto do Conselho de Administração tomar conhecimento, igualmente, do auto de medição e factura e que, só após a sua aprovação, ambos os documentos são enviados para o DAF para que este departamento organize o processo de pagamento.

Pelo exposto, pode-se concluir que a Leirisport possui, na área das empreitadas, normas de controlo interno que asseguram a fiabilidade das operações, salientando-se a existência de uma boa articulação entre o Project Management do Estádio Municipal de Leiria, prestado em regime de Outsourcing pelo Consórcio Viatic, e as restantes estruturas internas da empresa.

Ainda no âmbito das empreitadas mas a nível externo, existem várias entidades que efectuem um controlo quer da execução física quer da execução financeira da Obra de Reconstrução e Remodelação do Estádio, a saber:

- ♦ A Sociedade Promotora da Realização em Portugal da Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004 - **EURO 2004, SA** tem por objecto social a concepção, planeamento, promoção e realização em Portugal da fase final do EURO 2004;
- ♦ A Sociedade de Acompanhamento e Fiscalização do Programa de Construção dos Estádios e Outras Infraestruturas para a Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol de 2004, SA – **Portugal 2004** tem por objecto social o acompanhamento e fiscalização do programa de construção, reconstrução e requalificação dos estádios e acompanhamento da construção dos equipamentos complementares e de apoio aos jogos do Campeonato da Europa de 2004 e outras infraestruturas nacionais ou municipais.



Para além das normas e procedimentos adoptados pela empresa ao nível das empreitadas, foi possível à equipa de auditoria constatar que a empresa possui um conjunto de normas que definem quais as funções adstritas a cada um dos membros do Conselho de Administração, Assessora e Directores responsáveis pelas diversas áreas da organização, bem como um **Regulamento de Despesa e Ajudas de Custo onde estão definidos os procedimentos para a sua realização e os princípios a observar na assunção de responsabilidades que envolvam ou possam vir a envolver um determinado encargo.**

Na sequência do exposto, tem-se por pertinente apresentar os limites por que se rege a autorização da despesa e os responsáveis que podem intervir no respectivo processo, o que se faz no quadro que de seguida se apresenta:

Quadro n.º 12
Autorização da despesa

| Entidade que Autoriza | 0/500€ | Até 2.500€ | Até 10.000€ | > 10.000€ |
|---------------------------|--------|------------|-------------|-----------|
| Gestor do Serviço | Sim | Não | Não | Não |
| Director Financeiro | Sim | Sim | Sim | Não |
| Administrador da Área | Sim | Sim | Sim | Não |
| Conselho de Administração | Sim | Sim | Sim | Sim |

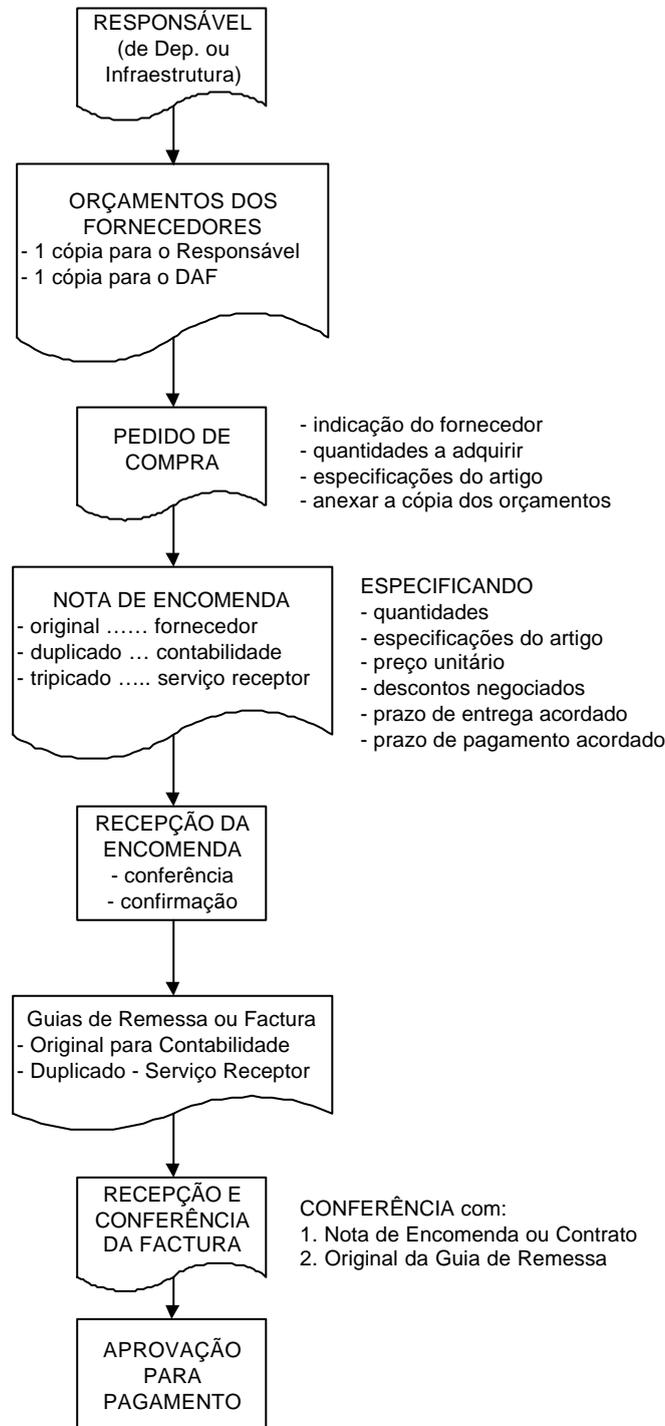
Fonte: Acta n.º 21/02

Os procedimentos relativos à Aquisição de Bens e Serviços encontram-se no Fluxograma que de seguida se expõe:



Tribunal de Contas

Fluxograma n.º 2 – Aquisição de Bens e Serviços



Fonte: Lerisport

Para complementar a sua análise refira-se que:



- O pedido de compra tem que ser aprovado pelo responsável que detenha competência para o efeito de acordo com o valor da despesa, conforme o plasmado no quadro n.º 12;
- A nota de encomenda é emitida pelo DAF e o triplicado não deve referir as quantidades encomendadas;
- A recepção da encomenda tem que ser efectuada pelo serviço que despoletou o processo, de forma a confirmar a qualidade e quantidade do produto;
- A guia de remessa ou factura é assinada pelo colaborador e responsável, sendo a sua conferência efectuada pelo DAF;
- A aprovação para pagamento é efectuada pelo DAF que envia para o CAL.

A emissão de cheques em nome da sociedade requer sempre duas assinaturas ficando definido os limites de competência de acordo com a seguinte grelha:

| Assinatura de Cheques ou Transferências Bancárias | Até 5.000€ | >5.000€ |
|---|------------|---------|
| 1 Administrador e Director da Área Financeira | Sim | Não |
| Presidente do CA e 1 Administrador | Sim | Sim |

Fonte: Acta n.º 21/02



Tribunal de Contas

6 – DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2ª Secção e nos termos da al. a) do nº 2 do artº 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os membros do Conselho de Administração identificados no Anexo 7.2, com envio de cópia do relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos conjugados do nº 2 do artº 55.º e nº 4 do artº 54.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Presidente da Assembleia da República, ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, ao Ministro Adjunto do Primeiro Ministro, bem como a todos os membros do actual executivo camarário leiriense;
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 7.1): € 11 016,06
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet.

Tribunal de Contas, em 13 de Novembro de 2003

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)



Maria Aurora

7 - ANEXOS

7.1 – Emolumentos

Emolumentos e outros encargos

(D.L. nº 66/96, de 31.5, com as alterações introduzidas pela Lei nº139/99, de 28/08)

Sector de Auditoria: DA VIII /UAT.2 - SPEA

Procº nº 49/02-AUDIT

Entidade fiscalizada: Leirisport

Entidade devedora: Leirisport

Regime juridico : AA

AAF

Unid: euros

| Descrição | BASE DE CÁLCULO | | | Valor |
|---|----------------------|------------------|----------------------------|-----------|
| | Custo Standard a) | Unidade Tempo | Receita Própria /Lucros | |
| - Acções fora da área da residência oficial | 119,99 | 30 | | 359,7 |
| - Acções na área da residência oficial | 88,29 | 84 | | 7.416,36 |
| Emolumentos calculados .. | | | | 11.016,06 |
| Emolumentos/limite máximo (VR)..... | | | | 15.516,50 |
| Emolumentos a pagar | | | | 11.016,06 |

a) cf. Resolução nº 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(Maria João Paula Lourenço)



7.2 – Composição do CA no exercício de 2001

Paulo Jorge Rabaça Saraiva – Presidente

Fernando Brites de Carvalho – Administrador

Pedro Neves - Vogal



7.3 – Organização do Processo

| Volume | Parte | Documentos |
|--------|-------|---|
| I | A | Relato de Auditoria, Contraditório, Anteprojecto e Projecto de Relatório. |
| | B | Desenvolvimento dos procedimentos concursais das empreitadas E01, E02, E03 e E04. Organograma da Leirisport. |
| II | A | Plano Global e Programa de Auditoria – Informação n.º 24/02 – DAVIII.02, Requisições. |
| | B | Documentos de índole jurídica – Criação da Empresa de Capitais Maioritariamente Públicos na Área do desporto, Lazer e Turismo, Protocolo de Parceria entre a CML e o Consórcio – Parque Expo, SA, Caixa de Investimento SA, Frie-Grupo CGD e BPI, SA. Acordo Parassocial, Contrato de Opção de Venda, Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo, Escritura de Constituição, Estatutos, Contrato de Compra e Venda de Acções, Actas da CML e da AML. |
| | C | Remunerações dos membros do CA. |
| | D | Candidatura da obra “Remodelação e Ampliação do Estádio Municipal de Leiria “Dr. Magalhães Pessoa” ao QCAIII – PO Centro Eixo III – Intervenções da Administração Central Regionalmente Desconcentradas |
| | E | Controlo Interno |
| | F | Protocolo de Cedência de Utilização e Exploração do Estádio Municipal. |
| III | A | Relatório e Contas/2001 |
| | B | Capital Social, Suprimentos e Indemnizações Compensatórias. |
| | C | Empréstimo. |
| IV | A | E01/01 - Empreitada de Demolição e Trabalhos Preliminares do Estádio Dr. Magalhães Pessoa |
| | B | E02/01 - Empreitada de Movimentação de Terras na Área destinada à remodelação do Estádio Municipal de Leiria e de Concepção/Construção das Estruturas de Contenção. |
| | C | E03/01 - Empreitada de Fundações Indirectas e de Trabalhos Acessórios |
| | D | E04/02 – Empreitada de Construção das Estruturas do Estádio, Incluindo a Zona enterrada do Topo Norte, e de fornecimentos e Montagem da Cobertura |



7.4 – Ficha Técnica

EQUIPA DE AUDITORIA

| | Categoria/Cargo | Habilitações |
|--|-----------------|--------------|
|--|-----------------|--------------|

| Técnicos | | | |
|----------|---------------------|---|--------------|
| | Cristina Salvador | Técnico Verificador Superior Estagiário | Lic. Gestão |
| | Maria Alice Saraiva | Técnico Verificador Superior Estagiário | Lic. Direito |

| | | | |
|-------------|---------------------|---------------|---------------|
| Coordenação | Maria João Lourenço | Auditor-Chefe | Lic. Economia |
|-------------|---------------------|---------------|---------------|

| | | | |
|-------------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|
| Coordenação Geral | António Costa e Silva | Auditor-Coordenador | Lic. Org. Gestão de Empresas |
|-------------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|