



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Fiscalização Concomitante

Relatório n.º 1 – FC/2004

Auditoria realizada
ao Município da Povoação

Processo n.º 1 – FC/2002



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ÍNDICE

Siglas e abreviaturas	4
Sumário Executivo	5
1. Nota prévia	5
2. Principais conclusões e observações	6
3. Exercício do contraditório	7
4. Recomendações	8

Capítulo I PLANO GLOBAL DA AUDITORIA

I.I – Introdução	9
1. Enquadramento	9
2. Natureza e âmbito da acção	9
2.1 <i>Natureza</i>	9
2.2 <i>Âmbito material</i>	9
2.3 <i>Âmbito temporal</i>	10
3. Objectivos	11
4. Condicionantes e limitações da acção	11
I.II – Caracterização do universo auditado	11
5. Da entidade pública contratante	11
6. Da actividade analisada	12
I.III – Metodologia adoptada	13
7. Fase de planeamento	14
7.1 <i>Estudo preliminar</i>	14
7.2 <i>Elementos solicitados</i>	14
8. Fase de execução	16
8.1 <i>Objectivos operacionais</i>	16
8.2 <i>Contratos verificados</i>	16



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Capítulo II

OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

II.I – Aquisição de bens e serviços	17
9. Aquisição de bens e serviços em geral	17
9.1 <i>Contratos verificados</i>	17
9.2 <i>Apreciação global</i>	18
9.3 <i>Observações</i>	19
9.3.1 <i>Aquisições de serviços de assessoria jurídica</i>	19
9.3.1.1 <i>Avença com José Luís Neto Leão para prestação de serviços de assessoria jurídica</i>	19
9.3.1.2 <i>Aquisição de serviços a José Luís Neto Leão para o acompanhamento jurídico do processo para elaboração do PDM</i>	23
9.3.2 <i>Escolha dos procedimentos pré-contratuais</i>	26
9.3.3 <i>Objecto contratual</i>	37
9.3.4 <i>Procedimento de cabimentação orçamental</i>	39
9.3.4.1 <i>Ordenamento cronológico da cadeia procedimental</i>	39
9.3.4.2 <i>Omissão de procedimento</i>	41
9.3.5 <i>Renovações contratuais</i>	41
10. Contratos de fornecimento contínuo	44
10.1 <i>Contratos verificados</i>	44
10.2 <i>Apreciação global</i>	45
10.3 <i>Volume financeiro</i>	48
10.4 <i>Observações</i>	49
10.4.1 <i>Procedimento pré-contratual</i>	49
10.4.2 <i>Pagamentos</i>	52
11. Aquisição de serviços de limpeza	53
11.1 <i>Contratos verificados</i>	53
11.2 <i>Apreciação global</i>	54
11.3 <i>Fraccionamento de despesas</i>	54
11.4 <i>Consultas</i>	57
11.5 <i>Economia dos contratos</i>	58
II.II – Obras públicas	59
12. Contratos de empreitadas de obras públicas	59
12.1 <i>Contratos verificados</i>	59
12.2 <i>Apreciação global</i>	60
12.3 <i>Observações</i>	61
12.3.1 <i>Procedimentos pré-contratuais</i>	61



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

12.3.1.1 Avaliação de propostas	61
12.3.1.2 Certificados de classificação de empreiteiro de obras públicas	62
12.3.1.3 Procedimento de cabimentação orçamental	65
12.3.1.4 Plano de trabalhos	66
12.3.2 Garantias	66
12.3.2.1 Dispensa de prestação de garantia	66
12.3.2.2 Insuficiência dos instrumentos de garantia	69
12.3.3 Não aplicação de multas	70
II.III – Regularidade dos procedimentos	75
13. Irregularidades administrativas	75

Capítulo III CONTRADITÓRIO

14. Responsáveis financeiros	77
15. Alegações e análise global	77

Capítulo IV CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

16. Conclusões	80
17. Recomendações	85
18. Eventuais infracções financeiras evidenciadas	87

Capítulo V DECISÃO

19. Decisão	91
Ficha técnica	92
Emolumentos	93

ANEXOS

- I. Contratos verificados
- II. Listas de bens (I e II)
- III. Facturação Simosil, Lda.
- IV. Índice do processo



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

SIGLAS E ABREVIATURAS

art.º	— artigo
CC	— Código Civil
CMP	— Câmara Municipal da Povoação
cfr.	— confira
CPA	— Código do Procedimento Administrativo
DL	— Decreto-Lei
DR	— Diário da República
DROAP	— Direcção Regional de Organização e Administração Pública
fl.	— folha
fls.	— folhas
LOPTC	— Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
Obs.	— Observações
p.	— página
PDM	— Plano Director Municipal
PGA	— Plano Global de Auditoria
POCAL	— Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.
pp.	— páginas
RAA	— Região Autónoma dos Açores
SRTCA	— Secção Regional do Tribunal de Contas dos Açores
STA	— Supremo Tribunal Administrativo
ss.	— seguintes
TC	— Trabalhos contratuais
TM	— Trabalhos a mais
UAT	— Unidade de Apoio Técnico-Operativo



SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Nota prévia

- 1.1 A presente auditoria foi realizada em cumprimento dos Planos de Fiscalização para 2002 e para 2003.
- 1.2 A acção teve como objectivos a verificação dos procedimentos administrativos relativos a contratos de empreitada de obras públicas e a contratos de aquisição de bens e de serviços, que não devam ser remetidos para fiscalização prévia, compreendendo a análise da legalidade dos referidos contratos, assim como dos procedimentos pré-contratuais.
- 1.3 Em matéria de aquisições de bens foi dado algum ênfase à análise dos contratos de fornecimento contínuo celebrados pela autarquia, na sequência das observações e conclusões ínsitas, a esse respeito, em relatório de auditoria externa efectuada pela BDO Binder Co., levado em consideração na fase de planeamento.
- 1.4 Essencialmente, foram objecto de atenção os contratos e os actos a eles atinentes celebrados, praticados e executados em 2002, tendo-se, no entanto, considerado ainda como relevantes os de 2001, cujos efeitos se tenham prolongado pelos anos seguintes, os respeitantes a 2002 mas com produção de efeitos em curso em 2003, e os que tenham sido previstos e com procedimentos em curso nos anos de 2002 e 2003.
- 1.5 Observando, numa perspectiva global e genérica, todos os procedimentos, actos, contratos, registos e documentos, verificou-se a existência de algumas situações nas quais não foram respeitadas normas sobre matérias predominantemente ou exclusivamente administrativas, bem como normas de natureza e incidência financeiras, o que veio a traduzir-se na prática de irregularidades administrativas e na verificação de alguns factos susceptíveis de constituírem infracção financeira.



2. Principais conclusões e observações

- 2.1 De um modo geral os procedimentos são orientados de forma compatível com os princípios e regras legais e regulamentares aplicáveis, registando-se, nalguns casos, e pontualmente, o incumprimento de aspectos relevantes do regime legal.
- 2.2 No conjunto dos contratos de aquisição de bens e serviços analisados verificou-se que, em cinco casos, não foi escolhido o procedimento pré-contratual legalmente aplicável em função do valor estimado dos contratos. Noutros dois casos, não foram observadas as disposições legais respeitantes à estabilidade da proposta, e ao âmbito do objecto contratual.
- 2.3 Em matéria de controlo na execução da despesa constata-se a ocorrência, quase generalizada, de deficiências no âmbito dos procedimentos de cabimentação orçamental, que respeitam, quase sempre, à sequência e ordenamento lógico (e cronológico) da cadeia de actos procedimentais, decorrendo, nalguns casos, da omissão do procedimento de cabimentação.
- 2.4 Em várias contratações, não obstante as relações contratuais terem prazo expressamente determinado, verificou-se que, decorrido o mesmo, os contratos tiveram continuidade, por vários períodos iguais e sucessivos, que abrangeram diferentes exercícios orçamentais, o que deu origem à existência de um valor significativo de pagamentos efectuados sem que tenha ocorrido acto deliberativo renovador dos instrumentos contratuais que constituíam as fontes de tais obrigações.
- 2.5 Na sequência de auditoria efectuada pela BDO Binder Co. à conta de gerência de 2001, foram verificadas as aquisições destinadas a obras por administração directa, relativamente, agora, ao exercício de 2003, tendo-se concluído que parte significativa do universo das aquisições não tem enquadramento em contrato de fornecimento contínuo por respeitarem, nuns casos, a aquisições de serviços (sobretudo aluguer de máquinas e viaturas para transporte), e, noutros, à execução de contratos de empreitadas de obras públicas, objecto de procedimento pré-contratual autónomo. No entanto, o seu valor anual estimado de € 5.600,00 (Irmãos Duarte Lda.) e € 18.600,00, (Simosil, Lda.), indicia que seria mais adequada a utilização de outro procedimento pré-contratual.



- 2.6 A parte mais significativa dos bens adquiridos respeita aos materiais de construção de maior utilização, sem que exista um planeamento adequado quanto à sua aquisição e armazenamento, o que constitui um factor de burocratização e multiplicação de procedimentos de execução orçamental, com efeitos redutores na capacidade de acompanhamento e na consecução dos objectivos do controlo interno.
- 2.7 Nas contratações efectuadas para o efeito, a despesa total necessária à satisfação das necessidades de limpeza dos arruamentos do concelho foi dividida em função das diferentes localidades/freguesias, o que teve por consequência o enquadramento do valor estimado dos contratos no limiar do procedimento de consultas, quando, pelo seu valor global, seria aplicável o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio.
- 2.8 Em dois contratos de empreitada de obras públicas (para a reparação do edifício escolar do 1.º ciclo, da Lomba do Cavaleiro, e para o ordenamento urbanístico do Largo da Lomba do Botão), os prazos de execução da obra foram ultrapassados pelos empreiteiros sem que tenham sido aplicadas as multas contratualmente estabelecidas.

3. Exercício do contraditório

- 3.1 No âmbito do exercício do contraditório, os responsáveis foram convidados a pronunciarem-se sobre as matérias relativamente às quais se admitiu, como eventualidade, a ocorrência de situações susceptíveis de originarem responsabilidades financeiras, tendo todos respondido no período de tempo que decorreu entre 11-05-2004 e 15-06-2004, datas dos ofícios de envio do anteprojecto do relatório, e das respostas, respectivamente.
- 3.2 Decorrentes das respostas, sua análise e comentário, foram introduzidas algumas alterações nos quadros de conclusões e de eventuais infracções financeiras, estas últimas explicitadas no ponto 15 do relatório.



4. Recomendações

Formularam-se as seguintes recomendações:

- 4.1 Observar as normas respeitantes à tramitação legal na realização das despesas, de modo a que estas sejam cabimentadas antes de serem autorizadas, e da aquisição ser efectuada;
- 4.2 Reapreciar, quanto aos contratos analisados sob os n.ºs de ordem 06,17,18 e 19, no ponto 9.3.5, do relatório de auditoria, as situações de base que lhes deram origem, equacionando a manutenção ou não dos condicionalismos e pressupostos em que se fundaram aquelas relações contratuais, comunicando o resultado e teor dos actos de reapreciação ao Tribunal de Contas;
- 4.3 De modo a evitar o casuísmo sistemático nas compras de material de construção civil para utilização em obras por administração directa, as necessidades de aquisição destes bens devem ser objecto de planeamento adequado, o qual é que será apto a servir de base à escolha do procedimento pré-contratual, consoante os valores concretos em causa;
- 4.4 De igual modo, no que concerne à contratação dos serviços de limpeza de arruamentos do concelho, deverá ser seguido o procedimento pré-contratual que assegure o nível de concorrência compatível com o valor global da despesa, a fim de otimizar a economia dos contratos;
- 4.5 Maior rigor no acompanhamento dos prazos de execução dos contratos de empreitada de obras públicas, mediante, nomeadamente, a aplicação de multas por violação dos prazos contratuais, verificados os respectivos pressupostos.



CAPÍTULO I

PLANO GLOBAL DA AUDITORIA

I.1 – Introdução

1. Enquadramento

Dos Planos de Fiscalização para 2002 e para 2003, aprovados, respectivamente, pela Resolução n.º 11/2002-PG, (2.ª série), do Plenário Geral do Tribunal de Contas, aprovada em sessão de 19 de Dezembro de 2001 (publicada no *Diário da República*, II série, n.º 27, de 1 de Fevereiro de 2002, e *Jornal Oficial* da RAA, n.º 3, de 15 de Janeiro de 2002), e pela Resolução n.º 2/2003, (2.ª série), do Plenário Geral do Tribunal de Contas, aprovada em sessão de 19 de Dezembro de 2002 (publicada no *Diário da República*, II série, n.º 9, de 11 de Janeiro de 2003), consta uma acção de fiscalização concomitante ao Município da Povoação, respeitante a processos de material, a levar a efeito pela Unidade de Apoio Técnico-Operativo I (UAT I).

2. Natureza e âmbito da acção

2.1 Natureza

A presente auditoria foi orientada para a análise da legalidade e regularidade dos processos de contratação pública decorrentes da actividade da Câmara Municipal da Povoação, em cujos contratos o município seja parte pública única (excluindo parcerias), incluindo os respectivos procedimentos administrativos.

2.2 Âmbito material

O âmbito da acção (material e temporal) foi previamente definido no plano de fiscalização concomitante e no Plano Global de Auditoria, aprovado por despacho de 15-07-2003.

Quanto ao âmbito material, e em conformidade com esse Plano, a auditoria abrangeu os contratos, incluindo os respectivos procedimentos administrativos prévios, relativos a:



- Empreitadas de obras públicas, incluindo trabalhos a mais, não submetidos a visto prévio;
- Aquisição de bens e serviços não submetidos a visto prévio, de valor superior a € 4.987,98¹;
- Aquisição de bens na modalidade de fornecimento contínuo não submetidos a visto prévio, independentemente do valor;
- Aquisição de serviços qualificável como tarefa e avença não submetidos a visto prévio, independentemente do valor.

2.3 Âmbito temporal

No que concerne ao âmbito temporal da acção verificaram-se os seguintes contratos e procedimentos de formação respectivos, genericamente delimitados no ponto anterior:

- Celebrados em 2001 mas cujos efeitos se tenham prolongado por anos seguintes;
- Celebrados e executados em 2002;
- Celebrados em 2002, com produção de efeitos ainda em curso;
- Previstos e com procedimentos em curso em 2002 e 2003.

Independentemente do momento da sua execução, a acção abrangeu, ainda, as situações que foram objecto de análise no âmbito da auditoria externa efectuada pela BDO Binder & Co., por iniciativa da Câmara Municipal, e cujo relatório final foi remetido a este Tribunal.

Foram examinados os casos relativamente aos quais se entendeu haver interesse em aprofundar o apuramento dos factos e o teor das asserções formuladas no referido relatório final, nomeadamente, pela sua relevância em matéria de legalidade e regularidade das despesas públicas em causa, tendo em conta o âmbito material definido².

¹ Foi aprovado este limiar face ao disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que permite o recurso ao ajuste directo quando o valor do contrato seja igual ou inferior a € 4.987,98, pelo que, para além do montante ser pouco significativo, não haverá risco de utilização de procedimento pré-contratual inadequado.

² O relatório foi remetido através do ofício n.º 1927, de 10 de Julho de 2003, da Câmara Municipal da Povoação, respondendo assim ao ofício n.º 162, de 13 de Fevereiro de 2002, desta Secção Regional, o qual alude expressamente aos trabalhos de planeamento da presente acção de fiscalização concomitante.



3. Objectivos

Genericamente, a auditoria teve como objectivos a verificação da legalidade e regularidade dos contratos de empreitada de obras públicas e contratos de aquisição de bens e serviços, circunscrita aos parâmetros acima referidos, incluindo os respectivos procedimentos pré-contratuais, visando, em especial, os aspectos da conformidade legal dos procedimentos adoptados e da conformidade legal dos próprios contratos e da sua execução, o que incluiu, a título exemplificativo, a apreciação de situações relevantes no âmbito da aplicação do princípio da estabilidade contratual, em contratos de aquisição de serviços (avença).

Foi ainda acautelado o objectivo estratégico de promover o reforço da função preventiva da fiscalização concomitante de actos e contratos, delineado para esta tipologia de acções.

4. Condicionantes e limitações da acção

Não ocorreram quaisquer situações condicionantes do trabalho de auditoria, que justifiquem menção.

Durante o trabalho de campo desenvolvido nos dias 18 e 21 de Julho de 2003, nas instalações do edifício sede da Câmara Municipal, a equipa de auditoria pôde constatar sempre, o melhor empenhamento, solicitude, disponibilidade e colaboração dos funcionários, chefias e responsáveis municipais, na obtenção de todos os elementos documentais e informações necessárias, sendo apenas de registar, em casos pontuais, alguma desorganização processual, o que, no entanto, nunca pôs em causa a realização oportuna e eficaz do trabalho a que a equipa se propunha.

I.II – Caracterização do universo auditado

5. Da entidade pública contratante

A entidade auditada integra a designada Administração Local, a qual, nos termos da Constituição, representa um dos pilares da organização do Estado e tem expressão institucional na existência das autarquias locais.



As autarquias locais efectivamente existentes, as freguesias e os municípios, são pessoas colectivas de direito público territoriais dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações abrangidas no seu âmbito territorial, estando a sua existência e organização submetidas ao princípio da descentralização administrativa.

As autarquias locais, mormente os municípios, dispõem de uma ampla autonomia, detalhadamente regulada por lei, no quadro global da organização do Estado, dispondo de património e de finanças próprios.

O modo de organização e funcionamento, bem como os montantes da participação em determinadas receitas variam em função da dimensão e das características da autarquia em concreto, sendo relevante, por exemplo, em matéria de número de membros do órgão executivo, forma de exercício do mandato e constituição dos respectivos gabinetes, o número de eleitores. Por seu turno a participação nas receitas proveniente do Fundo de Coesão Municipal varia em função da população residente³.

A Câmara Municipal da Povoação, pelas características e dimensão do concelho, integra um conjunto de autarquias de menor dimensão, não relevando, no entanto, este circunstancialismo, em qualquer aspecto concernente aos âmbitos de aplicação legal ou regulamentar.

6. Da actividade analisada

De acordo com o respectivo regime legal são múltiplas e muito diversificadas as actividades resultantes da execução de um quadro de atribuições e competências de alguma complexidade.

Não cabe aqui referir exhaustivamente esse vasto conjunto de competências cometidas às autarquias locais, visando facultar os meios necessários e adequados para o desempenho da sua missão essencial, justificando-se, apenas, dimensionar ou

³ Sobre todas estas matérias vejam-se os artigos 235.º a 238.º da Constituição da República Portuguesa, artigos 57.º, 58.º e 73.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias) e artigo 14.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das finanças locais).



perspectivar, em termos relativos, a actividade analisada no contexto da actividade global da autarquia.

Assim, do conjunto de actividades da Câmara Municipal apenas foram objecto de análise as de natureza instrumental e administrativa, e, dentro destas, as que estão directamente ligadas com os aspectos administrativos e financeiros respeitantes a actos e contratos praticados em maior número.

A sua tipicidade, e a frequência com que se praticam esses actos e contratos, constituem um factor de risco acrescido quanto à eventualidade de incumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, ou da adopção de comportamentos que não se pautem pela prossecução de princípios de economia, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos disponíveis.

I.III – Metodologia adoptada

A auditoria compreendeu três fases distintas, a saber: fase de planeamento, fase de execução e fase de elaboração do relatório, integrando o respectivo projecto e a análise do contraditório.

O relatório final apresenta-se estruturado em 5 capítulos. Na sistematização adoptada, os capítulos correspondem às diversas fases de desenvolvimento dos trabalhos, e estão assim ordenados:

- a) Capítulo I – Plano global da auditoria
- b) Capítulo II – Observações da auditoria
- c) Capítulo III – Contraditório
- d) Capítulo IV - Conclusões e recomendações
- e) Capítulo V - Decisão

O capítulo II inclui a referência às irregularidades administrativas evidenciadas, ocorrências cuja verificação implica a formulação de recomendações, no sentido de obviar a que as deficiências detectadas se repitam no futuro. O capítulo relativo às conclusões inclui as eventuais infracções financeiras evidenciadas, susceptíveis de



servirem de base a processos de efectivação de responsabilidades financeiras, nos termos do artigo 59.º e ss. da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC).

7. Fase de planeamento

7.1 Estudo preliminar

Procedeu-se ao levantamento de informação de conteúdo genérico e específico sobre a entidade auditada, recorrendo também, para tanto, ao arquivo permanente. Relativamente aos elementos obtidos no estudo preliminar levado a efeito na fase de planeamento da auditoria, importa fazer referência aos que foram solicitados ao Serviço, tendo em vista a preparação dos trabalhos de campo.

7.2 Elementos solicitados

Em cumprimento da Resolução n.º 11/2002-PG (2.ª Série), do Plenário Geral do Tribunal de Contas, aprovada em sessão de 19 de Dezembro de 2001, publicada no *Diário da República*, II série, n.º 27, de 1 de Fevereiro de 2002, e em resposta ao ofício n.º 441, de 07-05-2002, foram remetidas pelo Serviço listagens de todos os procedimentos e contratos já referenciados como objecto da auditoria com a especificação dos seguintes dados, consoante a fase do procedimento ou contrato:

Contratos de empreitadas de obras públicas:

Procedimento prévio à celebração do contrato;
Data da celebração do contrato;
Descrição do contrato (indicação do empreiteiro, da obra, do prazo de realização e do preço);
Despacho autorizador da celebração do contrato, com indicação do autor e da data;
Informações de cabimentos de verba;
Data previsível da celebração do contrato;
Fase em que se encontra o procedimento;
Situações de trabalhos a mais.

Contratos de aquisição de bens e de serviços

Data da celebração do contrato ou da requisição, no caso de não ter sido celebrado contrato escrito;



Descrição do contrato (indicação do co-contratante particular, do objecto do contrato, do prazo de realização e do preço);
Despacho autorizador da celebração do contrato, com indicação do autor e da data;
Data previsível da celebração do contrato;
Fase em que se encontra o procedimento;
Informações de cabimentos de verba;

Os elementos foram enviados através do ofício n.º 1774, de 31 de Maio de 2002. Solicitou-se uma actualização de dados informativos através do ofício n.º 1232, de 20-12-2002, a qual foi enviada à SRTCA mediante o ofício n.º 126, de 15 de Janeiro de 2003.

Nesta fase, verificou-se que a Câmara Municipal da Povoação, por iniciativa dos seus órgãos competentes para o efeito, solicitou a realização de uma auditoria externa a empresa privada, tendo por objecto o passivo da Câmara Municipal à data de 31 de Dezembro de 2001 e a Conta de Gerência do mesmo ano.

Visando incluir a análise desse trabalho no âmbito da presente acção, aguardou-se a sua conclusão tendo-se, oportunamente, solicitado o envio do relatório final da auditoria que foi efectuada pela empresa BDO Binder & Co.⁴

O resultado dessa auditoria foi, assim, tido em conta nos trabalhos de planeamento da acção de fiscalização do Tribunal de Contas, seleccionando-se, pela sua relevância material, a análise a duas situações de contratos de fornecimento contínuo entre a autarquia e empresas de equipamento e materiais de construção civil.

Foi ainda solicitada a disponibilização, para consulta durante a realização dos trabalhos de campo, de um conjunto de elementos complementares, por fax datado de 16-07-2003.

⁴ O envio do relatório final elaborado pela BDO Binder & Co, foi solicitado à Câmara Municipal da Povoação pelo ofício n.º 162, de 13 de Fevereiro de 2003, e foi remetido por esta ao Tribunal de Contas através do ofício n.º 1927, de 10 de Julho de 2003.



8. Fase de execução

8.1 Objectivos operacionais

A auditoria tem como objectivo operacional o de auditar procedimentos administrativos relativos a contratos de empreitada de obras públicas e de aquisição de bens ou de serviços, que não devam ser remetidos para fiscalização prévia, pelo que envolve a verificação da legalidade dos referidos contratos, incluindo os respectivos procedimentos pré-contratuais, compreendendo todos os seus trâmites e formalidades, tendo por base os elementos documentais de suporte respeitantes a toda a informação a observar, especificada em 7.2.

8.2 Contratos verificados

Foram verificados 34 contratos, identificados no anexo I. Esse total subdivide-se em 12 contratos de empreitadas de obras públicas (descritos no ponto 12.1), 5 contratos de aquisição de bens (3 no ponto 9.1), sendo que, destes, 2 são de fornecimento contínuo celebrados com as empresas Simosil, Lda., e Irmãos Duarte, Lda. (ponto 10.1), e 17 contratos de aquisição de serviços, dos quais 4 são contratos de avença (13 no ponto 9.1 e 4 no ponto 11.1).

Após a primeira análise aos dados disponibilizados no âmbito dos contratos de fornecimento contínuo, e tendo em conta o respectivo volume de facturação, considerou-se necessário pedir informação mais detalhada, ao que se procedeu imediatamente a seguir aos trabalhos de campo⁵.

⁵ Os elementos foram pedidos através do ofício n.º 770, de 24-07-2003, que se reporta ao envio de documentos de despesa processados em execução destes contratos, nomeadamente: propostas/informações iniciais, requisições, ordens de pagamento e facturas. A Câmara Municipal respondeu, remetendo os elementos em causa pelo seu ofício n.º 2143, de 31-07-2003.



CAPÍTULO II

OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

II.I – Aquisição de bens e serviços

9. Aquisição de bens e serviços em geral

9.1 Contratos verificados

De acordo com o âmbito material da auditoria foram verificados os seguintes contratos:

Quadro I Contratos de aquisição de bens e serviços em geral

N.º de ordem	Tipo	Objecto	Co-contratante	Valor ⁶
01	Aquisição de bens	Aquisição de um tanque limpa fossas.	Serralharia Outeiro, Lda.	€5.636,42
02	Aquisição de bens	Aquisição de um compressor.	Fácil – Fornecedores Açoreanos do Comércio e Indústria, Lda.	€9.260,00
03	Aquisição de bens	Aquisição de equipamento desportivo para o parque infantil da Lomba do Loução.	Equipo - Equipamentos Industriais, Lda.	€26.596,07
04	Aquisição de serviços	Execução de desvio do ramal MT a 30 KV e electrificação do PT de 100 Kva do Campo de Jogos da Povoação.	EDA – Empresa de Electricidade dos Açores, SA.	€19.786,29
05	Aquisição de serviços	Reparação de Catterpillar (tractor de rastos D5).	José Joaquim Amaral Garcia.	€17.230,18
06	Aquisição de serviços	Apoio técnico nas áreas económica e financeira.	Formar e Aconselhar, Lda.	€4.500,00
07	Aquisição de serviços	Conclusão do Plano Director Municipal (PDM) da Povoação.	Eurometa - Sociedade Açoreana de Serviços, Lda.	€7.326,00
08	Aquisição de serviços	Elaboração, organização e acompanhamento do processo administrativo com vista à aprovação do PDM.	José Luís Neto Leão.	€4.740,00
09	Aquisição de serviços	Auditoria ao passivo e Conta de Gerência de 2001 da CMP.	BDO Binder & Co.	€43.800,00

⁶Os valores contratuais (que não incluem IVA) inscritos nesta coluna correspondem aos valores atribuídos pelos órgãos e serviços autárquicos e que se inferem a partir da escolha dos procedimentos pré-contratuais. Alguns destes valores são divergentes dos que resultariam da aplicação correcta das regras legais aplicáveis na matéria (artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho). Estas divergências podem constatar-se, por exemplo, no Quadro II, quanto aos contratos com os n.ºs de ordem 06, 18 e 19.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem	Tipo	Objecto	Co-contratante	Valor ⁶
10	Aquisição de serviços	Projecto de execução das obras de beneficiação da sede da Sociedade Harmónica Furnense.	Eng.º Tavares Vieira, Lda.	€4.987,98
15	Aquisição de serviços	Projecto de requalificação urbana da Praça Velha da Povoação.	António da Costa Pardal, Soc. Unipessoal, Lda.	€33.000,00
16	Aquisição de serviços	Projecto de reparação da escola do 1.º ciclo da Vila da Povoação, Monsenhor João Maurício Amaral Ferreira.	Tecnicouto - Projectos e Estudos de Engenharia, Lda.	€24.900,00
17	Avença	Ensino de música.	Christian Paschinger Alexander.	€27.932,68
18	Avença	Serviços de arquitectura.	Isidro Évora.	€4.349,52
19	Avença	Elaboração do Boletim Municipal e preparação de notícias.	Maria Edite Carvalho Miguel.	€7.200,00
20	Avença	Serviços jurídicos.	José Luís Neto Leão.	€42.000,00

Relativamente a este elenco de contratos, bem como aos títulos utilizados no âmbito da contratação para aquisição de bens e serviços — “Aquisição de bens e serviços em geral” (ponto 9), por oposição a “Contratos de fornecimento contínuo” (ponto 10) e “Aquisição de serviços de limpeza” (ponto 11) —, cabe esclarecer que a sistematização foi feita em função da caracterização e relevância material dos factos, traduzida, nomeadamente, em volume financeiro e susceptibilidade de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, e não em função da natureza jurídica ou especificidade de regime.

9.2 Apreciação global

De um modo geral os procedimentos são orientados de forma compatível com os princípios e regras legais e regulamentares aplicáveis, registando-se, nalguns casos, e pontualmente, o incumprimento de aspectos relevantes do regime, conforme será assinalado.

Como apreciação global, a única situação que merecerá reparo especial é a que respeita às operações de cabimentação das despesas, já que, quanto a estas, as deficiências detectadas percorrem horizontalmente a generalidade dos procedimentos⁷.

⁷ Efectivamente, estas deficiências foram igualmente observadas em grande número dos procedimentos pré-contratuais para a contratação de empreitadas de obras públicas, do que se dará a devida conta (cfr. ponto 12.3.1.3, infra).



Como adiante melhor se compreenderá, não é cumprida a função ou utilidade que a informação sobre a existência de verba na rubrica orçamental adequada pode e deve desempenhar no conjunto dos instrumentos de gestão e de controlo orçamental.

Pelo contrário, esta é encarada e tratada como uma mera formalidade do processo de execução orçamental, sendo por isso relegada para uma posição a jusante de cada operação individualizada desse processo (ficando assim reduzida às funções de confirmar ou infirmar o pressuposto orçamental do acto praticado), imprópria de um instrumento com natureza preventiva e que visa garantir uma melhor execução orçamental.

9.3 Observações

9.3.1 Aquisições de serviços de assessoria jurídica

No ano de 2002 foram celebrados, com o mesmo interessado, dois contratos de prestação de serviços com períodos de execução e objecto parcialmente coincidentes.

9.3.1.1 Avença com José Luís Neto Leão para prestação de serviços de assessoria jurídica

A observação respeita ao contrato a que foi atribuído o n.º de ordem 20.

O procedimento pré-contratual utilizado foi o de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, opção correcta considerando as disposições legais aplicáveis em função do valor do contrato.

O concurso teve por objecto a prestação de serviços de assessoria jurídica, sem que se tenha convencionado qualquer distinção ou especificação de tarefas.

Concorreram dois prestadores de serviços. Sendo o critério de adjudicação o do mais baixo preço, esta reverteu a favor do concorrente José Luís Neto Leão, cuja proposta era de menor valor (€ 1.750,00 contra € 2.500,00, do outro concorrente).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

O contrato foi celebrado em 01-10-2002, pelo prazo de dois anos a contar desta data⁸.

Cerca de 4 meses depois, (em 06-02-2003), o profissional liberal fez uma proposta de revisão de honorários, dos € 1.750,00 contratados para os € 2.250,00, com fundamento nos factos de lhe ser solicitada a intervenção no âmbito de assuntos de ordem não jurídica, bem como na entrega de trabalho atinente ao contencioso da autarquia.

Esta fundamentação revela-se inconsistente e insuficiente para os efeitos pretendidos. Salieta-se, sem necessidade de maiores desenvolvimentos, que trabalhos de natureza não jurídica nunca poderiam integrar o contrato, uma vez que este tem por objecto, justamente, a “assessoria jurídica”.

Por outro lado, a situação não é passível de enquadramento como serviços complementares, nos termos do disposto no artigo 86.º, n.º 1, alínea e), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, desde logo por não se verificarem, em especial, os requisitos da imprevisibilidade e da sua estrita necessidade ao aperfeiçoamento do contrato.

Tais tarefas poderiam, eventualmente, ser objecto de contrato autónomo com o regime que se lhe adequasse. Porém, não sendo as mesmas susceptíveis de integrarem o contrato firmado, não podem, por maioria de razão, fundamentar a revisão do seu preço.

A proposta foi aceite, e aprovada por despacho de 20-02-2003, tendo-se dado início aos pagamentos pelo novo montante ainda em Fevereiro de 2003, conforme se pode comprovar pela respectiva conta corrente⁹.

A factualidade descrita consubstancia a alteração de um elemento essencial (o preço) em desconformidade com os princípios da estabilidade e da transparência,

⁸ Cfr. com o texto do contrato a fls. 226 e 227, Volume II, do processo.

⁹ Vide proposta de revisão de honorários e conta corrente de José Luís Neto Leão, referente ao período de 2003/01/01 a 2003/07/20, a fls. 228 e 234, Volume II, do processo, respectivamente.



atendendo a que vêm desvirtuar as condições fundamentais e efectivas que haviam parametrizado o respectivo procedimento, não se cingem a um elemento acessório e são em benefício do adjudicatário.

Consequentemente, foi violado o disposto nos artigos 8.º, n.º 1, e 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. A responsabilidade recai sobre o Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Álvares, como autor do acto, e sobre o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado, dirigente e autor da informação preparatória da decisão final, na qual não se esclareceu nem alertou, de harmonia com o respectivo regime legal, para a impossibilidade da alteração do contrato nos termos pretendidos.

Contraditório

Contraditando os factos e observações expostos, veio o Serviço responder, em síntese¹⁰, o seguinte:

Que a situação verificada não foi prevista, nem equacionada, pela Câmara Municipal;

Que a imprevisibilidade assentou na circunstância de, sobre o adjudicatário, terem também recaído processos relacionados com o contencioso da autarquia, aspecto que veio a revelar-se de grande importância como alteração dos pressupostos contratuais iniciais e que não haviam sido equacionados por ambas as partes;

As matérias de contencioso são usualmente entregues caso a caso a advogados;

Não obstante o objecto da avença constante do Caderno de Encargos ser vago, no despacho que inicia o procedimento consta fundamentação no sentido de que o objecto da avença excluiria processos de contencioso;

A opção pela actualização dos honorários não foi no exclusivo interesse do adjudicatário mas também salvaguardou o interesse público, face ao serviço prestado antes da actualização e ao facto de ser por preço inferior ao segundo mais baixo formulado no procedimento concursal;

De tudo concluindo que “a melhor interpretação dada à situação material-objectiva, e imprevisível, verificada tenha sido a que, formalmente, se reporta o artigo 86.º/1,

¹⁰ O texto completo consta das respostas de Francisco da Silva Álvares, e de Ângelo de Medeiros Furtado transmitidas através dos ofícios n.ºs 1667 e 1665, ambos de 15-06-2004, de fls. 389 a 405, Volume I, do processo, sendo o seu teor, neste ponto, idêntico.



e), do DL n.º 197/99, de 8/6 – e em nome do princípio da *estabilidade* consagrado no art. 14.º/3 do mesmo diploma.”

A argumentação expendida não releva para efeitos de modificação da qualificação jurídica atribuída à matéria de facto, fundamentalmente, pela seguinte ordem de razões:

Resultando da resposta dada que a situação respeitante ao contencioso não foi prevista (assim é afirmado expressamente), resulta igualmente evidente que esta podia e devia ter sido prevista uma vez que a autarquia afirma ter serviço de contencioso que “usualmente” entrega caso a caso a advogados. Não pode assim afirmar-se, nem é razoável sustentar-se, que a necessidade destes serviços complementares (aceitando-os como tal) pode ficar a dever-se a circunstância imprevista, conforme exige o texto legal¹¹.

Está em causa o facto de, passados cerca de quatro meses do início da execução do contrato, este passar a incluir (sem alteração do título) um tipo de trabalhos que não foi explicitado nas peças do procedimento que materializaram o convite e o conteúdo da vontade de contratar por parte do município. O comportamento de deixar-se entender que o objecto contratual se reporta mais a matérias que excluem serviço de contencioso (vide síntese da resposta, 4.º parágrafo) para, pouco depois, incluir este tipo de serviço nesse mesmo objecto, não é transparente, assim se evidenciando o referido incumprimento deste princípio. Tal facto, aliás, é objectivamente susceptível de condicionar as propostas e influenciar o seu conteúdo.

A invocação de que a actualização dos honorários não foi no exclusivo interesse do adjudicatário também não releva no sentido pretendido. Os interesses públicos atendíveis, em sede da presente contratação e escolha do respectivo procedimento, não se cingem ao menor preço. Como o contencioso é um serviço jurídico específico que exige competências igualmente especializadas, poderiam decorrer vantagens da contratação de algum dos outros convidados, eventualmente com mais experiência e currículo neste particular domínio.

¹¹ Corpo da alínea e) do n.º 1 do artigo 86.º do DL 197/99, de 8 de Junho, que, entre outros pressupostos, exige que os serviços se tenham tornado necessários na sequência de circunstâncias imprevistas.



Por último, a conclusão exposta pelos Serviços, na parte em que afirma ser “em nome do princípio da *estabilidade* consagrado no art. 14.º/3 do mesmo diploma.”, baseia-se num entendimento erróneo do princípio da estabilidade. Este, não se dirige à estabilidade encarada como a manutenção das partes contratuais, firmado que esteja o contrato. Reporta-se, antes, à estabilidade dos parâmetros e conteúdo da vontade negocial manifestada pelo ente público nas peças procedimentais pertinentes. A norma do artigo 14.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, não pode ser vista isoladamente do disposto no n.º 1, do mesmo artigo e diploma, constituindo antes um seu prolongamento reportado temporalmente a um momento pós-adjudicatório. Por isso mesmo, é restritiva e precisa quanto às condições em que, neste momento, é admissível alguma alteração.

9.3.1.2 Aquisição de serviços a José Luís Neto Leão para o acompanhamento jurídico do processo administrativo com vista à aprovação do PDM

Com a questão analisada em 9.3.1.1 relaciona-se o ajuste directo realizado para a contratação objecto de apreciação no presente ponto, a que corresponde o n.º de ordem 08.

Na vigência do contrato de avença analisado no ponto imediatamente precedente, foram adjudicados em 12-12-2002, ao mesmo jurista, os serviços de acompanhamento jurídico, elaboração e organização de todo o processo administrativo visando a aprovação do PDM. Dos fundamentos para esta contratação consta a invocação do facto de a Câmara Municipal não dispor nos seus quadros de pessoal de técnicos com formação jurídica que garantam a compilação e preparação dos documentos necessários¹².

Do exposto resulta evidente que o trabalho em causa é de natureza jurídica, requerendo as necessárias qualificações e habilitações legais para a sua execução, tal como o que havia sido objecto da avença adjudicada ao mesmo co-contratante.

¹² Cfr. com o teor do despacho do Presidente da Câmara que autorizou o início do procedimento, a fls. 128, Volume II, do processo.



As tarefas decorrentes da execução deste último contrato inserem-se no conceito de serviços de assessoria jurídica.

Consequentemente, a entidade pública contratante não o devia ter celebrado uma vez que ele representa uma sobreposição infundada do contrato de avença já existente, configurando uma espécie de seu adicional ou de “trabalhos a mais”.

Acresce o facto de a sua formalização e objecto o afastarem de um eventual enquadramento como serviços complementares não incluídos no contrato inicial, os quais pressupõem, nomeadamente, o tratamento unitário de um dado instrumento contratual e a sua origem em circunstâncias imprevistas, o que não corresponde aos factos verificados.

Por outro lado, o aspecto eventualmente penalizante para o adjudicatário de se poder ver confrontado com um volume de tarefas superior às suas expectativas iniciais, deve ser imputado à conta da chamada álea ou risco do negócio que lhe cabe assumir, daqui não advindo qualquer forma de responsabilidade para a outra parte, tanto mais que não foi convencionada qualquer cláusula de extensão do objecto contratual ou de revisão de preços.

Em consequência, os pagamentos efectuados no âmbito da prestação de serviços para o acompanhamento jurídico, elaboração e organização de todo o processo administrativo visando a aprovação do PDM, no montante de € 4.740,00¹³, sem IVA, carecem de base legal e não têm contrapartida uma vez que o executante estava já obrigado à sua prestação por força de contrato prévio e com remuneração devidamente estipulada. Assim, não foi cumprido o disposto no ponto 2.3.4 — Execução orçamental, 2.3.4.2, alínea d) do POCAL, em anexo ao Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que estabelece como requisito da despesa, entre outros, a respectiva conformidade legal.

Tais factos são susceptíveis de gerar responsabilidade financeira reintegratória, para reposição da referida quantia de pagamentos indevidos (€ 4.740,00), em cumulação com responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das disposi-

¹³ Cfr. com o teor dos documentos a fls. 131, 134, 135, 141, 142 e 142 – C, Volume II, do processo.



ções conjugadas dos artigos 59.º, n.ºs 1 e 2, e 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 5, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, recaindo ambas sobre o Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Álvares, autor do acto de adjudicação, datado de 6-12-2002, exarado sobre a proposta contratual (cfr. a fls. 130, Volume II, do processo), que deu origem ao contrato verificado.

Contraditório

O responsável Francisco da Silva Álvares, na sua resposta, vem, em síntese, alegar o seguinte:

No objecto da avença não seriam de considerar incluídos serviços de natureza e dimensão especiais, como os atinentes com o acompanhamento de todo o processo de elaboração de um PDM, o qual é de particular complexidade e morosidade, envolvendo inúmeros contactos, reuniões e deslocações;

A atestá-lo o adjudicatário sugere na sua proposta a participação em seminários destinados a melhorar o seu desempenho pelo que conseqüentemente e em função do valor se tenha decidido por um ajuste directo em procedimento autónomo;

Por último é referido que, e transcrevemos: «*Note-se, pela similitude de raciocínio, quanto a essa possibilidade, o preconizado a fls. 17 do Relatório: "tais tarefas poderiam, eventualmente, ser objecto de contrato autónomo com o regime que se lhe adequasse."*»

A resposta não suscita dúvidas mas também não desvirtua o que ficou concluído sobre a matéria, no anteprojecto de relatório de auditoria. O elemento essencial é o da natureza, tipo e conteúdo concreto dos serviços em apreço.

O facto de o procedimento respeitante a um PDM ser especialmente extenso ou mais complexo em nada altera a natureza do trabalho inerente. A diferenciação é quantitativa. A experiência e conhecimentos específicos exigidos não têm correlação com a caracterização e autonomização de uma actividade profissional cujo exercício depende de licenciatura e tirocínio profissional, como sucede com a advocacia e prática forenses, mas são motivados, exclusivamente, pela extensão e complexidade do objecto de estudo, o que acontece com muitas outras matérias que não deixam, por isso, de se incluir na definição genérica e comumente aceite de assessoria jurídica (citam-se como exemplo: o regime jurídico da edificação urbana, as expropriações, o regime dos valores mobiliários, as reprivatizações da propriedade de meios de produção, etc).



Como tal, os serviços não podem deixar de se considerar incluídos no objecto do contrato de avença, constituindo as necessidades de formação referenciadas um custo adicional (não obrigatório) decorrente do facto de o adjudicatário não ser detentor de conhecimentos aprofundados na área em causa.

A transcrição feita pelo responsável na sua resposta não pode relevar com a abrangência invocada, porquanto a referida afirmação diz respeito à questão analisada no ponto anterior do relatório e que tem por objecto, contrariamente, a hipótese de contratação de serviços de advocacia e prática forense, para além de estar contextualizada numa ordem de argumentação em que o Serviço distinguia entre a assessoria jurídica e a advocacia e prática forense. Consequentemente, mantêm-se as conclusões firmadas sobre a matéria.

9.3.2 Escolha dos procedimentos contratuais

No conjunto dos contratos de aquisição de bens e serviços analisados verificou-se que, em alguns casos (6 ocorrências em 20 contratos), não foi escolhido o procedimento pré-contratual legalmente aplicável em função do valor estimado dos contratos. O quadro seguinte sintetiza as situações observadas:

Quadro II Procedimentos inadequados em função do valor

N.º de ordem	Objecto	Valor (sem IVA)	Procedimento escolhido	Procedimento preterido
06	Apoio técnico nas áreas económica e financeira.	€36.000,00	Ajuste directo.	Consulta prévia a 5 fornecedores.
07	Conclusão do Plano Director Municipal (PDM) da Povoação.	€72.326,00	Ajuste directo.	Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas.
17	Ensino de música.	€27.932,68	Ajuste directo.	Consulta prévia a 5 fornecedores.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem	Objecto	Valor (sem IVA)	Procedimento escolhido	Procedimento preterido
18	Serviços de arquitectura.	€52.194,21	Ajuste directo.	Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas.
19	Elaboração do Boletim Municipal e preparação de notícias.	€57.600,00	Consulta prévia a 3 fornecedores.	Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas.

Nos contratos a que correspondem os n.ºs de ordem 06, 18 e 19, constata-se que o respectivo valor estimado foi incorrectamente calculado.

Com efeito, foi-lhes atribuído, apenas, o valor resultante da multiplicação do montante a pagar mensalmente pelo número de meses de duração inicial do contrato.

Porém, em qualquer das situações assinaladas, resulta dos processos de formação da vontade negocial, dos actos administrativos e/ou dos títulos contratuais, que não é fixado um termo final, estabelecendo-se uma cláusula de renovação eventual.

Nestas circunstâncias a lei determina que o valor estimado do contrato é o que resultar do valor mensal atribuído, multiplicado por 48 meses, resultando destas operações os valores indicados no Quadro II, sendo que os procedimentos aplicáveis eram os que, igualmente, ali estão indicados na coluna “Procedimentos preteridos”.

O incumprimento da regra do artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, é susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos e punidos no artigo 65.º, n.ºs 1, alínea b), 2 e 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



São responsáveis: o Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Alvares, como autor dos actos de adjudicação datados de 17-04-2002 e de 18-06-2002 (cfr. a fls. 50 e 215, Volume II, do processo, respectivamente), pelos factos assinalados no âmbito dos n.ºs de ordem 6 e 19, e o anterior Presidente da Câmara Municipal, Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, autor do acto de adjudicação datado de 2-11-2000 (cfr. a fls. 203, Volume II, do processo), pelos factos a que se reporta o n.º de ordem 18.

No que concerne aos contratos com os n.ºs de ordem 04, 07 e 17, foi utilizado o ajuste directo com base nas regras de escolha do tipo de procedimento contratual independentemente do valor.

Nos três casos, a regra utilizada como fundamentação jurídica foi a que estabelece a possibilidade de os entes e serviços públicos recorrerem ao ajuste directo quando por motivos de aptidão técnica ou artística, ou ainda por razões atinentes à necessidade de protecção de direitos exclusivos, ou de direitos de autor, o fornecimento dos serviços apenas possa ser executado por uma entidade determinada¹⁴.

No entanto, o enquadramento jurídico invocado não se ajusta à factualidade verificada.

Quanto ao contrato celebrado para a conclusão do PDM da Povoação, e tendo em conta o mercado existente (número de autarquias) associado ao facto de os PDM's constituírem um instrumento legalmente institucionalizado há já mais de uma década¹⁵, não se podem colocar quaisquer dúvidas ou reservas no sentido da existência de uma pluralidade de entidades empresariais habilitadas a prestar o serviço pretendido em condições normais.

Acresce que esta contratação não pode ser encarada como a mera continuidade ou conclusão de um trabalho já iniciado pelo adjudicatário, uma vez que o contrato ini-

¹⁴ Cfr. o disposto no artigo 86.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

¹⁵ Em 1 de Janeiro de 1992, as declarações de utilidade pública para efeito de expropriação da iniciativa das autarquias locais estavam já condicionadas à existência de um Plano Director Municipal plenamente eficaz, conforme disposto no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.



cial não teve como co-contratante a EUROMETA, Lda, mas sim um consórcio, constituído por três empresas, do qual esta também fazia parte.

No que respeita à situação configurada pela celebração do contrato de aquisição de serviços musicais com Crhistian Paschinger Alexander, resulta até da percepção e conhecimento comuns, que o co-contratante não era o único possuidor de habilitações musicais adequadas, e admitir-se que o mesmo reunia satisfatoriamente as condições exigidas para a execução do serviço pretendido de direcção da academia musical do município, professor, monitor e regente de orquestra e coro, insuficientes, contudo, para fundamentar o necessário juízo de exclusividade.

Acresce que os termos da proposta interna para aquisição dos serviços evidenciam o facto de a contratação do maestro Crhistian Paschinger, embora recomendável pelo conhecimento e confiança resultantes de desempenho anterior (enquanto responsável pela orquestra municipal), não era a única possível, sendo disso elucidativa a seguinte passagem: *“Considerando por outro lado a necessidade de assegurar os serviços de um profissional de reconhecida competência para o arranque desta importante iniciativa cultural; Considerando que o maestro Crhistian Paschinger, enquanto responsável pela Orquestra Municipal evidenciou qualidades e capacidades técnicas que nos garantem a prestação de um bom serviço na direcção da Academia Musical, condições que se refuta [sic] da maior importância na instalação de um serviço desta natureza;”*¹⁶.

Consequentemente, observa-se que não foram cumpridas as regras dos artigos 80.º, n.º 4, 81.º, n.º 1, alíneas a) e b), e 86.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, daqui resultando a susceptibilidade de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. São responsáveis: o Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Alvares, como autor dos actos de adjudicação datados de 18-04-2002 e 15-01-2003 (cfr. a fls. 37 e 38, e 67, Volume II do processo, respectivamente), pelos factos assinalados no âmbito dos n.ºs de ordem 4 e 7, o Presidente da Câmara Municipal, em executivo anterior, Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, autor do acto de adjudicação datado de 31-08-2000, e o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado, dirigente e autor da informação ins-

¹⁶ Vide o texto completo a fls. 190 e 191, Volume II.



trutória da decisão final, datada de 30-08-2000, e escrita sobre proposta do vereador do pelouro da cultura (cfr., tudo, a fls. 190, Volume II do processo) ambos pelos factos a que se reporta o n.º de ordem 17.

Contraditório

Todas as observações de auditoria relativas aos contratos que foram objecto de análise no presente ponto do relatório, e que integram o **Quadro II**, obtiveram resposta, em sede de contraditório. Procede-se de seguida à sua análise e comentário sistematizados por ordem argumentativa.

N.ºs de ordem 06 e 19. Contratos com Formar e Aconselhar, Lda., e com Maria Edite Carvalho Miguel

No essencial da resposta, o responsável Francisco da Silva Álvares, veio dizer o seguinte:

“8. Genericamente, foi entendimento dos serviços da CM admitir a eventualidade de os contratos virem a ser renovados;

9. Ou seja, *ab initio* (v.g. nos documentos procedimentais concursais respectivos) foi prevista a cláusula de possibilidade de renovação contratual;

10. Não se concebeu que os contratos houvessem de ter uma duração fixa superior a 48 meses, ou que fossem de duração indeterminada. Pelo contrário;

11. Por isso que – sempre salvaguardado o devido respeito e a opinião contrária preconizada pelo Tribunal –, as situações em apreço não hajam de se reconduzir à alínea b) do n.º 2 do artigo 24.º do DL n.º 197/99, de 8/6;

12. Os contratos foram renovados levando-se em consideração a previsão inicial dessa possibilidade e o valor da adjudicação respectiva (inferior a 1000 contos);

13. Tinham, um período inicial fixo que legitimava o recurso ao ajuste directo, em função do valor, embora com possibilidade de renovação, renovando-se, por consequência, no seu *terminus*, os pressupostos da escolha inicial do procedimento. E, na realidade, nunca os contratos atingiram os valores *calculados* pelo Tribunal, ficando substancialmente aquém daqueles, na sua respectiva e concreta execução financeira;

14. Reconduzem-se, deste modo, teleologicamente, ao disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 24.º do mesmo DL n.º 197/99, de 8/6;

15. Na realidade:

a) No contrato com a “Formar e Aconselhar”: 6 meses (€ 750 × 6; inferior a 1000 contos);”.



O texto transcrito é, só por si, revelador de alguma contradição e imprecisões que se justificam esclarecer.

A contradição está patenteada no confronto dos textos dos pontos 8, 9 e 12 com o do ponto 10. Nos primeiros afirma-se, por três vezes, que se admitiu e foi prevista a possibilidade de renovação. No último afirma-se que não se concebeu que os contratos fossem de duração indeterminada (a referência a duração fixa superior a 48 meses, é de todo incompreensível, porquanto nunca foi abordada). Prevendo-se um prazo inicial certo (6 meses) e admitindo-se hipoteticamente a renovação, o resultado só pode ser o da indeterminação quanto ao prazo real final, reflectido na seguinte incógnita, presente às datas da abertura do procedimento e da celebração do contrato: virá este a ser renovado ou não? É precisamente para estas situações que a lei, ficcionando, manda multiplicar o valor mensal por um determinado número de vezes (48) a fim de se obter um valor considerado probabilisticamente mais consentâneo com a realidade. A não ser assim, seria sempre possível o ajuste directo. Bastaria, para tanto, e mesmo querendo um prazo contratual de vários anos, formalizar vontade contrária e exteriorizada em prazo de alguns meses (para que o valor seja baixo) e introduzir a cláusula de renovação eventual no contrato. É justamente o que a lei pretende evitar.

As imprecisões resultam do teor dos pontos 13, 2.^a parte, a 15. Os valores “calculados” pelo Tribunal resultam, como se acaba de esclarecer, da aplicação do critério legal de cálculo. Por outro lado, os valores da execução financeira concreta são os que se reuniram no **Quadro IV Valor de base/valor efectivo** (vide ponto 9.3.5. Renovações contratuais), não se entendendo a utilidade ou alcance do exemplo de cálculo constante do ponto 15, uma vez que a execução contratual, naquele caso concreto, atingiu os 8.737,50 euros, valor superior a 1000 contos (4 987,98 euros).

Mantêm-se as conclusões iniciais.

N.º de ordem 07. Contrato com EUROMETA, Lda.

Contraditando a presente questão, o responsável Francisco da Silva Álvares alega, essencialmente, que a empresa EUROMETA, como membro do anterior consórcio, era detentora de conhecimentos e encontrava-se na posse de elementos relevantes



para as actualizações necessárias, referindo especificamente o “relatório-demografia”, associado à “apreciação da actividade económica”, e que a proposta de custo da actualização do PDM foi baseada no custo do primeiro contrato, actualizado à taxa da inflação média decorrida desde essa data, o que fazia essa empresa como detentora de conhecimentos especiais sobre as actualizações/revisões a efectuar.

Não se discute tal facto. Parece claro, no entanto, que podendo o mesmo configurar uma vantagem ou indício de melhor desempenho, não é decisivo como garantia da execução do melhor trabalho e da inerente obtenção dos melhores resultados pela empresa, comparativamente com outros potenciais executantes.

Por outro lado, e conforme ficou devidamente salientado, a lei é muito clara e precisa quanto à factualidade subsumível na respectiva previsão normativa. É inequívoco, após a resposta, não ter ficado demonstrado que: i) o serviço apenas poderia ser executado por este fornecedor; ii) que se tratava da continuidade ou conclusão de um serviço já iniciado *pelo adjudicatário*. Este aspecto particular, é reconhecido na resposta¹⁷. Consequentemente, mantêm-se as conclusões formuladas.

N.º de ordem 17. Contrato com Crhistian Alexander.

Quanto a esta matéria responderam os responsáveis Carlos Emílio Lopes Machado Ávila e Ângelo de Medeiros Furtado, em termos sintéticos, e considerando as respostas em conjunto¹⁸:

Que o contrato evidencia uma especial relação de “conhecimento e confiança”, pessoal, tendo sido considerado que em comunidades locais de reduzida dimensão e acentuada periferia não é comum a possibilidade de poder dispor de especialistas como o maestro *Crhistian Alexander*,

Que se visou, no quadro da prossecução do interesse público, aproveitar a sua disponibilidade e especiais conhecimentos na Povoação como oportunidade única de

¹⁷ Vide o teor completo da resposta devidamente identificada e localizada no ponto 14. Responsáveis financeiros, deste Relatório, e especificamente, parte B), ponto 7, alínea e), do ofício n.º 1667, de 15-06-2004.

¹⁸ Cfr. com o teor das respectivas respostas devidamente identificadas e localizadas no ponto 14. Responsáveis financeiros, deste Relatório.



desenvolvimento de um projecto cultural e educacional-social de inegável impacto no município;

Que, e aqui transcrevemos “A capacidade técnica do maestro Crhistian Alexander que foi sendo testada desde o início contratual, se era evidente no seu *curriculum*, é hoje bem real em face do seu trabalho pedagógico positivo junto de centenas de estudantes que têm vindo a frequentar a Academia de Música, e o mesmo se constata na qualidade de execução musical, patenteada na Orquestra Ligeira da Câmara Municipal.”.

As respostas não suscitam comentários desenvolvidos nem são de molde a alterar o que ficou concluído nesta matéria. As razões e fundamentos utilizados consubstanciam motivações atendíveis e, eventualmente, com alguma relevância no âmbito da tutela dos interesses públicos concretos a acautelar.

Porém, as normas jurídicas, em geral, hierarquizam os valores a preservar em função dos interesses públicos considerados mais importantes, e por isso prevalecentes sobre outros também atendíveis mas não igualmente importantes, tendo em conta os vários domínios da actividade dos entes públicos.

No caso concreto, as normas aplicáveis não contemplam nem elegem como prioritários os interesses e valores invocados, antes preterindo-os em função de outros genericamente considerados primordiais como, principalmente, o respeitante à garantia da concretização de um nível mínimo de concorrência, na efectivação do tipo contratual público em causa.

Acresce a constatação de que, ou as especiais competências e atributos do adjudicatário se faziam valer, mediante critérios objectivos, em procedimento adequado e com a presença de opositores, obtendo assim o Serviço igual resultado e realização do interesse público, ou algum destes fazia valer melhores qualificações e competências, com o correlativo benefício, em todo o caso num quadro legalmente exigido de hipotética mais valia a incorporar no resultado final e que, indevidamente, ficou por fazer e testar.



N.º de ordem 18. Contrato com Isidro Évora.

Relativamente a este contrato, a resposta do responsável Carlos Emílio Lopes Machado Ávila foi quase igual à que ficou acima transcrita, da autoria de Francisco da Silva Álvares, no âmbito do contrato com Formar e Aconselhar, Lda., (n.º de ordem 6). É esta a diferença a assinalar:

“4. Acrescento ainda que, em relação ao arquitecto Isidro Évora era minha intenção abrir um concurso para a admissão definitiva dum Arquitecto, a partir do ano de 2002, decisão prejudicada com o resultado eleitoral de Dezembro de 2001. Ou seja, não era minha intenção manter indefinidamente e na mesma posição contratual o técnico superior de arquitectura. Sempre pretendi proporcionar a fixação de técnicos superiores no concelho da Povoação, política que é comprovável com as diferentes decisões que foram sendo tomadas, relativas às alterações da Orgânica dos Serviços, da criação de lugares no Quadro de Pessoal para técnicos superiores e da própria admissão definitiva de alguns.”

A resposta em nada altera o sentido dos comentários já formulados (ver comentários supra, ao n.º de ordem 6) uma vez que, para além de se limitar a dar conta de intenções, e permitir constatar que, até ao período em que se declara a intenção de abrir concurso para admissão definitiva de um arquitecto (a partir de 2002), correu o tempo suficiente para cerca de quatro renovações do contrato inicial, não tange o aspecto essencial da questão e que é o da aposição da “cláusula de renovação eventual”, a qual introduz a referida indeterminação de prazo, com a subsequente exigência de aplicação das regras de cálculo do valor estimado do contrato que ficaram por aplicar.

N.º de ordem 04. Contrato com a EDA, SA.

No anteprojecto do Relatório foi feita referência a um contrato para execução do desvio do ramal de Média Tensão a 30Kv e electrificação do Posto de Transformação de 100 Kva do Campo de Jogos da Povoação (n.º de ordem 04), celebrado com a EDA, Empresa de Electricidade dos Açores, SA.

O acto de adjudicação fundamentou-se na aptidão técnica do co-contratante (despacho do Senhor Presidente da Câmara Municipal, de 18/04/2002, a fls. 37 e 38 do vol. II) e foi precedido de informação (a fls. 36, vol. II) subscrita por um técnico devidamente habilitado (engenheiro electrotécnico), na qual está expresso que “... os



valores praticados no orçamento enviado pela EDA SA são aceitáveis dado que os mesmos são os valores correntes no mercado da especialidade.”

Na sua resposta vem o responsável Francisco da Silva Álvares esclarecer o seguinte:

- a) O objecto contratual consistiu no “desvio de um ramal de média tensão e na electrificação de um PT”;
- b) Reconhece-se que a fundamentação habilitante a considerar que a EDA era, *in casu*, a única empresa que poderia prestar o serviço em causa não foi exaustiva;
- c) Todavia, também se constata que o objecto contratual se prende exclusivamente com a área do transporte - distribuição de energia eléctrica – já que um ramal e um PT são instrumentos que servem, precisamente, aquele desiderato;
- d) Acresce que, *na origem*, foram os mesmos elementos instalados pela EDA;
- e) Na RAA, aquele tipo de intervenção está, por expressa cominação legal (incluindo de natureza Comunitária), cometido à EDA;
- f) Na verdade, a matéria relacionada com o fornecimento de energia eléctrica e a, concomitante, realização de infraestruturas ao nível da Iluminação Pública é, na Região Autónoma dos Açores, necessária, legal e obrigatoriamente articulada com os domínios de competência próprios da empresa EDA, Electricidade dos Açores, SA, (conforme também apontado nos artigos 2.º/1, a/, 9.º e 11.º da Directiva n.º 93/38/CEE, de 14/6/93, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações);
- g) Verifica-se que, por referência aos serviços agora em apreço, se encontravam desde logo reunidos os pressupostos e requisitos legais para que aponta, em matéria de realização de despesas públicas com aquisição de bens e serviços a alínea j), do n.º 1, do artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6, conjugada com os artigos 9.º e 11.º da citada Directiva n.º 93/38/CEE, de 14/6/93;
- h) Sobressaindo, igualmente, o disposto na alínea d) do artigo 86.º do mesmo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6;
- i) Veja-se, também, o disposto no DLR n.º 15/96/A, de 1/8 – e, já anteriormente, em todo o texto da Resolução n.º 35/96, de 7/3, do Governo Regional;
- j) A gestão técnica global do sistema eléctrico de cada uma das ilhas é efectuada pelo concessionário do transporte e distribuição, ou seja, como vimos, pela EDA – v. art. 4.º/1 do cit. DLR;
- k) Julga-se, deste modo, demonstrado que a aquisição dos serviços em apreço só poderia ter sido cometida à EDA, e foi concretamente determinada (por directa decorrência da articulação legal do quadro de competências respectivamente cometido à EDA e aos Municípios, supra-identificado, e por inerente / consequente / concomitante *aptidão técnica*) o que determina que, conforme é entendimento consagrado já pelo Tribunal de Contas, actualmente, nas situações previstas na mencionada alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6, só está previsto o recurso ao ajuste directo, e não já o recurso a qualquer outro procedimento administrativo *concursoal*;
- l) A existência de outras eventuais empresas “no mercado da especialidade” resume-se, segundo é conhecimento desta CM, a intervir ao nível do fornecimento - e eventual montagem – de equipamento(s).

Ao contrário do enquadramento dado inicialmente à questão – ajuste directo com fundamento na aptidão técnica – resulta agora da resposta que se trata, simples-



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

mente, de uma requisição de ligação à rede do sistema eléctrico de serviço público¹⁹.

De acordo com o Regulamento das Relações Comerciais²⁰, os elementos de ligação tanto podem ser construídos pela concessionária como pelo requisitante (n.º 1 do artigo 82.º). O requisitante pode optar por promover a construção, pelos seus próprios meios, dos elementos de ligação para uso exclusivo (n.º 2 do artigo 82.º) e, mediante acordo com a concessionária, pode também promover a construção dos elementos de ligação para uso partilhado (n.º 4 do artigo 82.º). Isto sem prejuízo dos elementos de ligação passarem a fazer parte integrante da rede, depois de construídos²¹.

A fórmula de cálculo dos encargos com as ligações à rede é fixada administrativamente²².

Deste modo, se a concessionária ficar encarregada de construir os elementos de ligação, cabe apenas ao cliente requisitante o pagamento dos encargos de ligação à rede, calculados segundo fórmula fixada administrativamente. No actual contexto, em que a actividade de distribuição de energia eléctrica é exercida em regime de exclusivo, não se põe qualquer problema de escolha de co-contratante.

Mas o cliente, por opção sua ou por acordo com a concessionária, consoante os casos, pode promover a construção dos elementos de ligação. Para o efeito pode ter de contratar com terceiros (cfr. parte final da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 80.º do Regulamento das Relações Comerciais). Só nesta hipótese é que se poderá suscitar a questão da determinação do procedimento pré-contratual adequado à escolha do terceiro que executará a obra.

¹⁹ Aproveita-se para referir que a Directiva 93/38/CEE, de 14 de Junho de 1993, quer a que lhe sucedeu (esta Directiva foi revogada pelo artigo 73.º, n.º 1, da Directiva 2004/17/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31/3/2004) não se aplicam à situação presente, o que decorre tanto das normas que delimitam positivamente o seu âmbito de aplicação como das que o fazem em função do valor (cfr. artigos 2.º, n.º 1, e n.º 2, alínea a), Anexo II (entidades adjudicantes), e 14.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 93/38/CEE, e artigos 2.º, n.º 2, 8.º (anexo II), e 16.º, corpo e alínea a), da Directiva 2004/17/CE, de 31/3/2004). Daqui decorre serem irrelevantes a sua invocação bem como a da remissão constante do artigo 77.º, n.º 1, alínea j), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

²⁰ Republicado pelo despacho da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) n.º 9 499-A/2003 (2.ª série), publicado no DR, II série, de 14/5/2003 (suplemento) e alterado pelo despacho da ERSE n.º 7 914-A/2004 (2.ª série), publicado no DR, II série, n.º 93, de 20/04/2004 (1.º suplemento). As disposições do Regulamento das Relações Comerciais aplicáveis às ligações à rede do sistema eléctrico de serviço público dos Açores entraram em vigor em 1 de Janeiro de 2004 (n.º 5 do artigo 294.º), e são citadas por não se justificar fazer referência ao regime revogado.

²¹ Artigos 16.º e 17.º, n.º 1, e n.º 2, alínea d), do DLR n.º 15/96/A, de 1 de Agosto, esta última referindo-se concretamente a postos de transformação e ramais, conjugados com a Base V, n.º 1, alínea d), das Bases da concessão do transporte e distribuição de energia eléctrica aprovadas pelo artigo 1.º do DRR n.º 26/2000/A, de 12 de Setembro.

²² Artigos 64.º e ss. do Regulamento das Relações Comerciais e despachos da ERSE n.ºs 17 573-A/2002, de 7 de Agosto, e 13/2003, de 20 de Novembro. Este último despacho prevê, expressamente, a situação verificada do requisitante ceder o local e executar as obras de construção civil necessárias à instalação do posto de transformação (n.º 1, alínea d)).



Em conclusão, a escolha do procedimento pré-contratual em função do valor estimado do contrato não se põe na relação entre o Município, enquanto requisitante da ligação à rede, e a concessionária da distribuição de energia eléctrica, por esta exercer a actividade em regime de exclusivo.

Tal questão só seria de colocar na relação entre o Município e o terceiro com quem eventualmente necessitou de contratar para executar os trabalhos que ficaram a seu cargo, matéria que, em razão do valor, não está no âmbito da auditoria.

Em consonância, é eliminada a situação do elenco de eventuais infracções financeiras constante do ponto 18 do relatório de auditoria.

9.3.3 Objecto contratual

O contrato com o n.º de ordem 07, no valor de € 72.326,00 e um prazo de execução de 8 meses, tem por objecto a aquisição de serviços para a conclusão do Plano Director Municipal (PDM) da Povoação, tendo sido já analisado quanto à questão da escolha do respectivo procedimento pré-contratual no ponto 9.3.2, *supra*.

Este contrato foi precedido de outro, celebrado em 08-02-1991, entre a Câmara Municipal e um consórcio constituído pelas empresas PROFABRIL – Centro de Projectos, SA, TECNINVEST – Técnicas e Serviços para o Investimento, SA, e EUROMETA – Sociedade Açoreana de Serviços, Lda., que teve por objecto a elaboração do PDM da Povoação. O contrato, no valor de 12.750.000\$00 (€ 63.596,73), previa um prazo de execução de 12 meses.

Parece, assim, verificar-se a existência de similitude e duplicação parcial de objecto, uma vez que o contrato de 08-02-1991 visava a elaboração completa do PDM.

Por ser elucidativa, a esse respeito, transcreve-se a seguinte passagem do texto preambular onde se fundamenta o acto de adjudicação no âmbito do procedimento em análise, e que se reporta à primeira contratação efectuada: “Embora adjudicado e contratado, e com vários trabalhos realizados, o Plano Director Municipal nunca chegou a ser



aprovado, tendo-se, inclusivamente, abandonado parte do trabalho realizado pela empresa adjudicatária do mesmo,..."²³.

No primeiro contrato os pagamentos foram convencionados por fases e tranches que compreendiam uma prestação final de montante correspondente a 10% do preço total, a entregar com a aprovação do PDM pela Câmara Municipal.

Examinados todos os elementos disponíveis, em especial os documentos de despesa, constata-se que a execução financeira foi integral e que foram cumpridas as obrigações de natureza pecuniária da CMP, incluindo o pagamento que era devido como último e que dependia da aprovação do PDM pela Câmara Municipal²⁴. Daqui pode inferir-se que o trabalho foi concluído pelo consórcio adjudicatário mas que terá sido posto de parte²⁵, por razões não explícitas e sem que se conheça o seu eventual fundamento. Certo é que o PDM não foi aprovado, nos termos legais, conforme previsto.

Desta atitude terá resultado a necessidade de contratar novos serviços. O tempo entretanto decorrido (1992 a 2002) e a publicação de legislação que veio alterar significativamente a estrutura destes instrumentos de planeamento territorial²⁶ impuseram a necessidade de se proceder a um trabalho de actualização aprofundado, o que se depreende dos elementos processuais existentes, com ênfase para a correspondência trocada entre o município e a DROAP, sobre a matéria²⁷.

Consequentemente, a assinalada duplicação parcial do objecto contratual revela-se apenas aparente, uma vez que existiu um fundamento efectivo para a contratação

²³ Cfr. com o documento completo a fls. 66 e 67, Volume II, do processo.

²⁴ Esse pagamento, no montante de 1.275.000\$00 (€ 6.359,67), tem suporte nas facturas n.ºs 083 e 084, ambas de 07/06/1994, nas quais se menciona expressamente que o valor corresponde ao 6.º pagamento, representativo de 10% do valor do contrato e devido com a aprovação do PDM, nos termos da cláusula 4.ª. Deste facto, conjugado com o da inexistência, à data actual, do PDM do Município da Povoação, aprovado oficialmente nos termos legais, decorre que o executivo camarário, responsável pelo contrato em causa, terá dado o PDM como "aprovado" para efeitos de execução contratual, considerando-o no entanto insuficiente ou "não aprovado" quanto à verificação dos seus efeitos materiais e à susceptibilidade do respectivo reconhecimento oficial como instrumento de gestão territorial adequado. Vide facturas aqui referenciadas, e o texto completo do contrato, a fls. 103 e 104, e 68 a 74, todas do Volume II do processo, respectivamente.

²⁵ Neste sentido, a ORDEM DE SERVIÇO datada de 16-09-1999, dirigida aos serviços camarários, fixando a data de início dos trabalhos "...para fechar o PDM da Povoação.". Cfr. a fls.122, Volume II, do processo.

²⁶ Vide, em especial, os artigos 84.º a 86.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, diploma legal que revogou os Decretos-Leis n.ºs 176-A/88, de 18 de Maio, 151/95, de 24 de Junho, e 69/90, de 2 de Março, que estabeleciam o regime jurídico, até então, dos instrumentos de gestão territorial.

²⁷ Cfr. com o teor do ofício n.º 1809, de 04-06-2002, da CMP, e da resposta da DROAP, através do seu ofício n.º 11 361, de 19-07-2002 (de fls. 123 a 125, Volume II, do processo), onde se chama a atenção para a necessidade de se aplicar a disciplina contida em várias normas do regime jurídico introduzido pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, nos trabalhos a desenvolver para a elaboração e aprovação do PDM.



actual, o que elimina a susceptibilidade de efectivação de eventuais responsabilidades financeiras pelos factos abrangidos no âmbito da auditoria.

No entanto, observa-se que não foram encontrados fundamento e justificação plausíveis para o facto de o trabalho realizado e pago, em execução do contrato entre a CMP e o referido consórcio, não ter tido a utilização a que se destinava.

Acresce que alguns dos documentos de despesa respeitantes à execução deste contrato se apresentam de forma a suscitar dúvidas quanto à sua fiabilidade e exactidão, resultando deste facto alguma incerteza sobre o montante total da despesa realizada.

Porém, tendo em conta o enquadramento e o âmbito da auditoria, não cabe aqui desenvolver a matéria. A análise adequada da factualidade respeitante à formação e execução do contrato que a Câmara Municipal celebrou com o consórcio constituído por PROFABRIL, SA, TECNINVEST, SA, e EUROMETA, Lda, em 08-02-1991, no valor de 12.750.000\$00 (€ 63.596,73), visando a elaboração do PDM da Povoação, poderá ser efectuada mediante eventual acção de fiscalização sucessiva.

9.3.4 Procedimento de cabimentação orçamental

Em matéria de controlo na execução da despesa constata-se a ocorrência, quase generalizada, de deficiências no âmbito dos procedimentos de cabimentação orçamental, que constituem um aspecto preponderante do conjunto dos princípios e regras que disciplinam a realização das despesas públicas.

Essas deficiências ora respeitam, quase sempre, à sequência e ordenamento lógico (e cronológico) da cadeia de actos procedimentais, ora decorrem, nalguns casos, da omissão do procedimento de cabimentação, independentemente da sua existência material ou não.

9.3.4.1 Ordenamento cronológico da cadeia procedimental

Este tipo de deficiências assinaladas, ocorreu nos procedimentos a que correspondem os n.ºs de ordem 01, 03, 04, 05, 06, 16, 18 e 20.

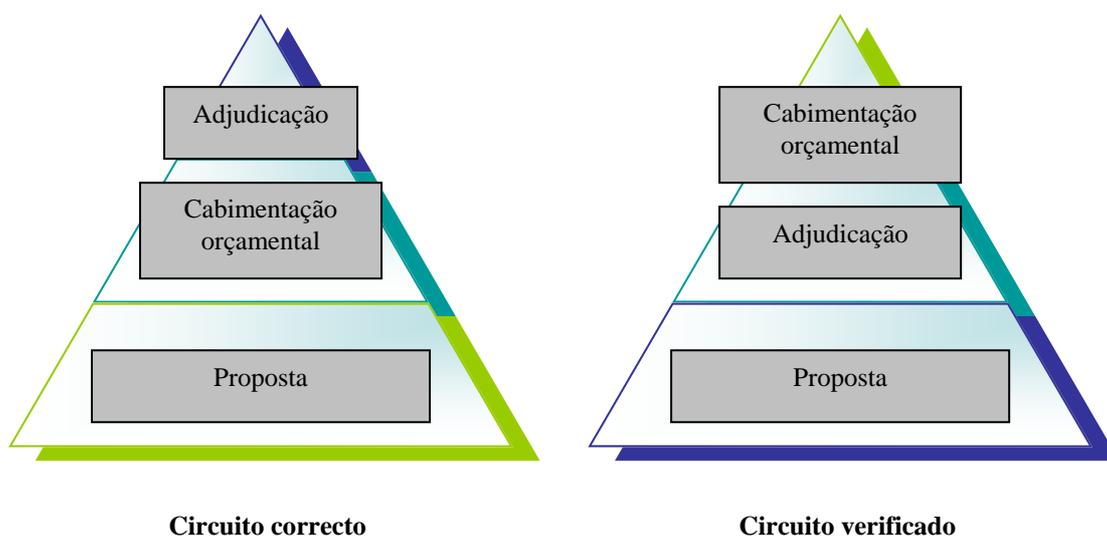


De facto, verifica-se ser no próprio despacho de adjudicação que se desencadeia o cabimento orçamental, por ordem no mesmo contida dirigida aos serviços de contabilidade.

Quando assim não é, sucede, de qualquer modo, que a informação de cabimento é de data posterior à do acto de adjudicação, o que se verificou nos contratos a que se referem os n.^{os} de ordem 01,03 e 20.

Tal comportamento percepçiona-se com maior clareza através do diagrama seguinte, no qual está no topo da pirâmide, o acto que deve ocorrer por último:

SEQUÊNCIA DO PROCEDIMENTO DE CABIMENTAÇÃO



É possível constatar, no lado direito, que o acto de adjudicação, no qual é assumida a despesa pública correspondente, contrariamente ao que deveria suceder, não se posiciona no topo da pirâmide, uma vez que é a partir deste que se dá início ao procedimento de verificação da existência, ou não, de cabimento na rubrica orçamental adequada.



9.3.4.2 Omissão de procedimento

Relativamente aos procedimentos com os n.ºs de ordem 07, 08, 09, 10, 15, 17 e 19, foi omitido, ou pelo menos, não existe qualquer suporte documental, respeitante a qualquer verificação de existência de cabimento orçamental.

Neste tipo de deficiência de procedimentos, embora a situação seja diferente da que ficou descrita em 9.3.5.1, já que nestes casos tanto pode haver (e em princípio será a situação com maior probabilidade de ocorrer) disponibilidade orçamental para a despesa, como pode vir a verificar-se a situação inversa, está em causa, sobretudo, o incumprimento de um princípio de elementar prudência.

Ao procederem assim, os responsáveis abrem a possibilidade de virem a assumir encargos e/ou autorizar pagamentos para os quais não havia cobertura orçamental, em consequência da omissão do cumprimento de uma regra elementar do regime de execução dos orçamentos públicos, a qual manda verificar, previamente, a existência de tais disponibilidades.

9.3.5 Renovações contratuais

Os contratos a que foram atribuídos os n.ºs 06, 17, 18 e 19, foram celebrados fazendo-se incluir uma cláusula a prever, como mera eventualidade, a possibilidade de renovação, no caso dos que têm forma escrita, ou fazendo-se constar essa eventualidade do acto de adjudicação, nos restantes casos²⁸.

Todas as relações contratuais tinham prazo expressamente determinado, verificando-se que, decorrido o prazo contratual estipulado, todos se prolongaram no tempo, ou seja, foram renovados por vários períodos iguais e sucessivos, sem o suporte necessário e adequado em acto permissivo das renovações e da continuidade contratual.

O quadro e gráfico seguintes permitem uma melhor percepção do aspecto respeitante à vigência efectiva dos contratos:

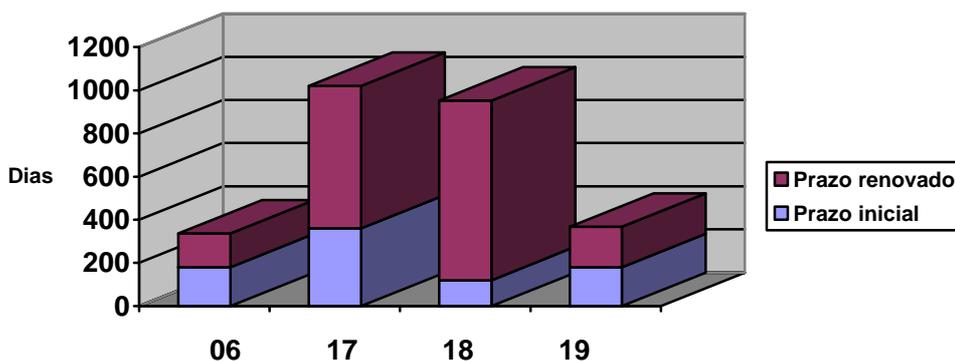
²⁸ Cfr., com o teor dos documentos a fls. 50, 193, 203 e 208, Volume II, do processo, respectivamente.



Quadro III Renovações contratuais²⁹

N.º de ordem	Data do contrato/Adjudicação	Prazo inicial	Termo do prazo	Prolongamento
06	17-04-2002	6 meses	17-10-2002	24-03-2003
17	01-09-2000	12 meses	01-09-2001	30-06-2003
18	02-11-2000	4 meses	02-03-2001	24-06-2003
19	18-06-2002	6 meses	18-12-2002	26-06-2003

Gráfico I - Prazo inicial/Prazo renovado



Observa-se que os contratos com os n.ºs de ordem 17, 18 e 19, continuavam a produzir efeitos à data dos trabalhos de campo (21-07-2003). O contrato com o n.º de ordem 06, não obstante ter sido também mantido em execução (“renovado”) sem qualquer decisão nesse sentido, tinha já cessado os seus efeitos nessa data.

Por outro lado, o valor em causa no conjunto das renovações que não foram objecto de decisão, evidencia-se do seguinte modo:

²⁹ A continuidade da execução orçamental foi aferida através das contas correntes dos respectivos fornecedores (cfr. a fls. 54 e 55, 196 a 198, 204 e 205, e, 212 e 213, Volume II, do processo, respectivamente), tendo-se estabelecido como limite do período relevante o mês imediatamente anterior ao da realização dos trabalhos de campo (Junho de 2003).

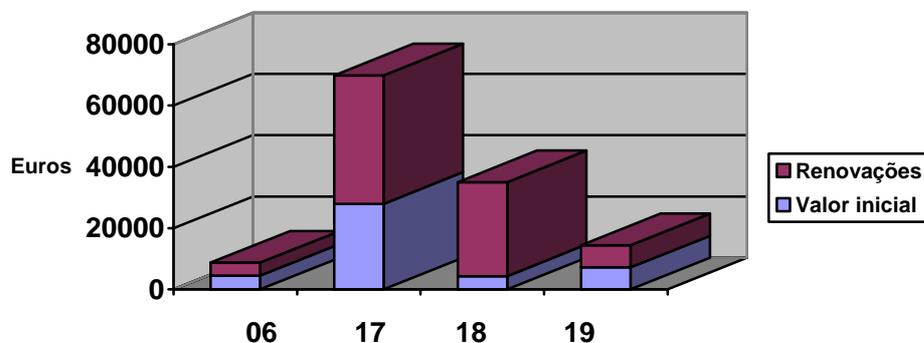


Quadro IV Valor de base/valor efectivo ³⁰

N.º de ordem	Valor contratual inicial (1)	Valor das renovações (2)	Total (1)+(2)
06	€ 4.500,00	€ 4.237,50	€ 8.737,50
17	€ 27.932,68	€ 41.913,42	€ 69.846,10
18	€ 4.349,52	€ 30.640,06	€ 34.989,58
19	€ 7.200,00	€ 7.200,00	€ 14.400,00
Totais	€ 43.982,20	€ 83.990,98	€ 127.973,18

O quadro permite observar que o valor das renovações “eventuais” é quase o dobro do valor decorrente dos prazos contratuais estabelecidos. A proporção das diferentes categorias de valores é mais evidente, individualmente, no gráfico seguinte:

Gráfico II - Valor inicial/Renovações

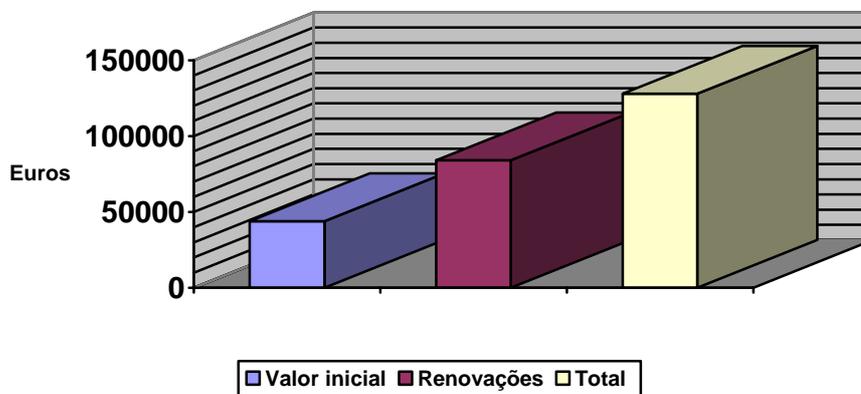


Em termos globais a representação gráfica é a seguinte:

³⁰ Foram considerados os pagamentos efectuados até ao mês de Junho de 2003. Nos contratos com os n.ºs de ordem 17 e 18, o valor imputado às renovações não inclui o período decorrido entre o fim do prazo contratual de base e o fim do respectivo exercício orçamental (de 31-08-2001 e 02-03-2001 em diante, respectivamente), uma vez que foram utilizadas as contas correntes respeitantes aos anos de 2002 e de 2003.



Gráfico III - Valor inicial/Renovações (Global)



Por conseguinte, verifica-se a existência de um valor significativo de pagamentos efectuados sem que tenha ocorrido acto deliberativo renovador dos instrumentos contratuais que constituíam as fontes de tais obrigações.

10. Contratos de fornecimento contínuo

10.1. Contratos verificados

Dando cumprimento ao planeamento da acção de fiscalização o qual teve em atenção o teor do relatório de auditoria ao passivo da CMP, a 31-12-2001, e à conta de gerência de 2001, realizado pela BDO Binder Co, procedeu-se à análise das situações de fornecimento contínuo ali referenciadas.

Recorde-se que, de acordo com o referido neste documento, nomeadamente quanto aos fornecimentos efectuados pela empresa Simosil, Lda., no ano de 2001, se concluíu pela aquisição de diverso equipamento e materiais para construção, de grande significado para este tipo de produtos, sem que para tal fosse realizado qualquer procedimento de consulta ao mercado³¹.

Com base nos diários de terceiros respeitantes ao referido fornecedor, ao que se acrescentou outro fornecedor em idênticas circunstâncias (Irmãos Duarte, Lda.), detectou-se que as situações tiveram continuidade em 2002 e 2003.

³¹ Vide o relatório de Auditoria Externa ao Passivo da Câmara Municipal da Povoação a 31 de Dezembro de 2001, da autoria da empresa BDO Binder & Co., ponto 2.2.3 – Fornecimentos Contínuos, p. 27, a fls. 205, Volume I, do processo.



Assim, fixou-se para ser objecto de observação detalhada todo o período já decorrido do ano de 2003, utilizando-se um critério que privilegiou a actualidade e a oportunidade da informação, bem como a selecção de um universo adequado ao âmbito e objectivos definidos para a auditoria, compreendendo o respectivo ajustamento das necessidades de verificação de conteúdo dos documentos de despesa³².

Relativamente a esse período, e visando ajuizar fundamentadamente sobre o conteúdo concreto dos fornecimentos, foram seleccionados, por amostragem simples, documentos de despesas correspondendo aos valores de maior e de menor expressão, por se considerar serem os mais representativos do tipo, finalidade e frequência de produtos adquiridos.

Consequentemente, analisaram-se os seguintes contratos:

Quadro IV Situações de fornecimento contínuo verificadas

N.º de ordem	Objecto do contrato	Co-contratante	Período
21	Fornecimento contínuo de equipamento e materiais de construção civil.	Irmãos Duarte, Lda.	De 2003-01-01 a 2003-07-21
22	Fornecimento contínuo de equipamento e materiais de construção civil.	Simosil, Lda.	

10.2. Apreciação global

Constata-se que os contratos não foram precedidos de qualquer procedimento pré-contratual para selecção do co-contratante. Os vínculos contratuais resultam de ajuste directo, não fundamentado em informação que vise expor a conveniência e/ou oportunidade das modalidades de contratação e procedimento adoptadas.

De um modo geral, as aquisições têm suporte documental inicial em requisição interna da autoria do responsável pelo armazém, tratando-se mais, na realidade, de

³² O universo consistiu nos documentos seleccionados de forma aleatória cujo pedido foi veiculado através do ofício n.º 770, de 24-07-2003, a fls. 159, Volume I, do processo. No total das duas entidades foram apreciados 398 documentos de despesa (facturas).



uma sucessão de requisições e ajustes directos do que, propriamente de contrato de fornecimento contínuo.

Efectivamente, não foi possível concluir pela existência de um encadeamento lógico de propósitos, fundamentos, actos e sua formalização, susceptíveis de consubstanciar uma vontade contratual caracterizável como tal.

Essa poderia estar patente, nomeadamente, na existência de informações e documentação atinente à selecção de produtos a adquirir em função das necessidades mais correntes (definição de um conjunto de bens), estimativas de quantidades a utilizar em consonância com o plano de actividades e estimativa de valor contratual para efeitos de escolha do procedimento a utilizar de acordo com o regime aplicável³³.

Para melhor caracterizar o universo e fundamentar as conclusões, procedeu-se à análise do conteúdo dos documentos de despesa seleccionados para o efeito, da qual resultou o quadro seguinte:

Quadro V Análise ao conjunto de bens objecto dos fornecimentos

Simosil, Lda.		Irmãos Duarte, Lda.	
Diversidade dos produtos	Número de actos aquisitivos (1)	Diversidade dos produtos	Número de actos aquisitivos (1)
165	482	67	146
Produtos	N.º de aquisições por produto (2)	Produtos	N.º de aquisições por produto (2)
Cimento	84	Cimento	25
Brita	33	Brita	10
Areia	42	Areia	14
Blocos	25	Blocos	14
Material em PVC	25	Material em PVC	8
TOTAL	209	TOTAL	71
Peso relativo (2) / (1)	43,4%	Peso relativo (2) / (1)	48,6%

³³ Cfr. com o disposto no artigo 23.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.



O quadro permite observar que:

Os fornecimentos têm por objecto um leque de produtos muito diversificado, abrangendo 165 produtos diferentes na relação com a Simosil, Lda., e 146 com Irmãos Duarte, Lda.

Há um peso relativo muito grande de alguns desses produtos no conjunto dos bens adquiridos.

Os produtos seleccionados (5 em 165 – 3,03% - e em 146 - 3,42% -, respectivamente), constituindo o núcleo essencial dos materiais de construção, representam, no que concerne ao número de aquisições efectuadas, quase metade do seu total.

No âmbito do contrato com Simosil, Lda., o número de aquisições desses cinco produtos corresponde a 43,4% do total de aquisições.

No âmbito do contrato com Irmãos Duarte, Lda., esse mesmo número corresponde a 48,6% do total de aquisições.

Verifica-se, assim, que a parte mais significativa dos bens adquiridos (o universo total consta das listas que constituem o anexo II) respeita aos materiais de construção essenciais que, pelas quantidades envolvidas, frequência de utilização e finalidade primordial (pequenas obras municipais por administração directa), justificariam um planeamento adequado quanto à sua aquisição e armazenamento.

Verificam-se situações em que, com grande proximidade, são adquiridos bens da mesma natureza e para utilização na mesma obra ou acção, o que revela um grau muito elevado de “casuísmo” e a correspondente ausência de planificação das acções, ficando, por vezes, a ideia de que os fornecedores em causa constituem uma espécie de sucedâneo de armazém da autarquia³⁴.

³⁴ A título de exemplo, pode confrontar-se o teor das requisições n.ºs 07/1197, 07/1212, 07/1207, 07/1211, 07/1200, 07/1228, 07/1223, 07/1491, 07/1507, 07/1462 e 07/1476, de, respectivamente, 2001-08-29, 2001-08-30, 2001-08-29, 2001-08-30, 2001-08-29, 2001-08-31, 2001-08-31, 2001-08-31, 2001-10-29, 2001-11-05, 2001-10-23 e 2001-10-25, a fls. 77, 83, 89, 92, 34, 31, 40, 9, 6, 102 e 111, todas do Volume III – A, do processo, pela ordem indicada.



Este comportamento constitui também um factor de burocratização e de multiplicação de procedimentos de execução orçamental, com efeitos redutores na capacidade de acompanhamento e controlo.

10.3. Volume financeiro

No período em análise, as aquisições de materiais e equipamento de construção decorrentes das relações contratuais em causa, tiveram a expressão reflectida no quadro seguinte:

Quadro VI Volume financeiro dos fornecimentos

Período	De 2003-01-01 a 2003-07-21 (cerca de 7 meses)	
Entidades		
	Simosil, Lda.	Irmãos Duarte, Lda
	Valor das aquisições (1)	Valor das aquisições (2)
	€ 30.489,23	76.298,02
Volume financeiro relevante: (1) + (2) € 106.787,25		

O quadro permite observar que, no período em questão (de 2003-01-01 a 2003-07-21), foram canalizados recursos financeiros no montante de € 106.787,25, para ocorrer à aquisição de bens e equipamento diverso de construção, no âmbito das relações contratuais verificadas³⁵.

Estes encargos, extrapolados num horizonte anual para o valor aproximado de € 193.000,00 (considerando o valor apurado representativo de pouco mais de um semestre³⁶) representam cerca de 5,32% da soma das dotações orçamentais ini-

³⁵Da análise das contas correntes de fornecedores decorre que, relativamente ao exercício de 2002, as aquisições atingiram os valores de € 430.812,47 e € 276.593,45, quanto aos fornecimentos efectuados por Irmãos Duarte, Lda. e Simosil, Lda, respectivamente. Cfr. a fls. 37 e 580, do Volume III, do processo, pela ordem indicada.

³⁶O cálculo utilizado foi o da divisão do volume financeiro relevante pelo número de dias do ano decorridos no período a cuja execução respeitou, multiplicando-se o produto desta operação pelo total de dias do ano (106.787,25 : 202 x 365).



ciais atribuídas aos Serviços Técnicos de Obras da Câmara Municipal, por onde foram processadas a quase totalidade das despesas em causa³⁷.

10.4. Observações

10.4.1 Procedimento pré-contratual

Na sequência da análise precedente, e dentro dos parâmetros já especificados, efectuou-se um exame detalhado ao teor dos documentos de despesa e demais suportes documentais contabilísticos.

Este exame detalhado teve por propósito determinar se os actos aquisitivos titulados por esses documentos se enquadravam materialmente, no conceito de contrato de fornecimento contínuo, tal como este resulta da lei.

Assim, veio a verificar-se que uma parte muito significativa do universo de aquisições considerado não tem enquadramento neste tipo contratual por respeitarem, nuns casos, a aquisições de serviços (sobretudo aluguer de máquinas e viaturas para transporte), e, noutros, à execução de contratos de empreitadas de obras públicas que foram objecto de procedimento pré-contratual autónomo.

Nestes últimos casos ocorre, simplesmente, a coincidência de o empreiteiro adjudicatário ser, igualmente, o fornecedor nos designados fornecimentos contínuos.

Quanto aos fornecimentos efectuados por Irmãos Duarte, Lda., constituem exemplos destas situações a factura n.º 88, no valor de € 2.788,40, referente a aquisições de serviços de aluguer de máquinas e viaturas, e as facturas n.ºs 285, 286 e 350, com os valores de, respectivamente, € 17.588,55, € 5.197,19 e € 18.803,92, respeitantes a contratos de empreitada³⁸.

Nos fornecimentos de Simosil, Lda., a factura n.º 30.136, com o valor de € 13,84, refere-se a prestação de serviços, e a factura n.º 30.711, com o valor de € 796,54,

³⁷ Diz-se quase totalidade porque algumas despesas, de reduzida expressão financeira, destinadas a intervenções em edifícios escolares, foram processadas por conta das verbas organicamente alocadas aos Serviços Culturais e Desportivos. Foram considerados para o cálculo efectuado os montantes inscritos nas rubricas com os códigos de classificação económica 02.01. Aquisição de bens (€ 49.850,00), 07.01.03. Edifícios (€ 155.000,00) e 07.01.04. Construções diversas (3.425.000,00). Os dados constam do Orçamento da Câmara Municipal da Povoação, para o ano de 2003, remetido através do ofício n.º 238, de 2003-01-28.

³⁸ Cfr. com o teor dos documentos a fls. 26, 123, 6 e 116, do Volume III, do processo, respectivamente.



tem por objecto a empreitada de execução do retelho do edifício escolar do 1.º ciclo da Lomba do Loução³⁹.

Conforme ficou já referido na nota de rodapé n.º 24 (ponto 10.1), das contas correntes dos fornecedores para o período considerado foram seleccionados documentos de forma aleatória, com base na relação valor/tipo/quantidade de produtos, de cuja análise, efectuada nos termos que se acabam de expor, resultou a informação constante do quadro seguinte:

Quadro VII Valor enquadrável como fornecimento contínuo

Irmãos Duarte, Lda.			Período	Simosil, Lda.		
Valor dos fornecimentos.	Valor respeitante a empreitadas e aquisições de serviços.	Valor remanescente.	2003-01-01 2003-07-21	Valor dos fornecimentos.	Valor respeitante a empreitadas e aquisições de serviços.	Valor remanescente.
€ 49.339,77	€ 46.230,09	€3.109,68		€ 11.127,23	€ 810,38	€10.316,85

As importâncias inscritas nas colunas de valores remanescentes representam o universo de bens que foi efectivamente adquirido em regime designado de fornecimento contínuo.

Considerando que o período relevante foi de cerca de um semestre e tendo por pressuposto que a execução orçamental manterá o mesmo ritmo, estas importâncias extrapoladas para o exercício orçamental completo cifram-se em € 5.600,00 e € 18.600,00, aproximadamente⁴⁰.

Fica, assim, evidenciado que os valores em causa têm uma expressão reduzida relativamente à percepção inicial suportada apenas na observação dos diários de terceiros destes fornecedores.

Tendo em conta que os fornecimentos se têm mantido por períodos anuais sucessivos, fica igualmente evidenciado que esses mesmos valores, em 2003, determi-

³⁹ Cfr. com o teor dos documentos a fls. 623 e 617, do Volume III, do processo, respectivamente.

⁴⁰ Foi utilizada a forma de cálculo referida na nota de rodapé n.º 36, ponto 10.3.



navam, nos termos das regras estabelecidas para o cálculo do valor estimado dos contratos de fornecimento contínuo (artigo 23.º, n.º 2, alínea b), do DL n.º 197/99), a concretização da contratação em causa, precedendo procedimento pré-contratual de consulta prévia a dois fornecedores (para o valor de € 5.600,00), e de consulta prévia a três fornecedores (para o valor de € 18.600,00).

Da sua falta resulta o incumprimento das disposições que fixam os procedimentos a seguir para a realização das despesas públicas, no caso, o artigo 81.º, n.º 1, alíneas b) e c), do DL n.º 197/99, susceptível de originar responsabilidade financeira sancionatória, em conformidade com o disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. A responsabilidade recai sobre o Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Alvares, decorrendo da autorização da despesa com omissão dos procedimentos pré-contratuais aplicáveis.

Contraditório

Na sua resposta em sede de contraditório, o responsável Francisco da Silva Álvares, vem dizer o que a seguir se transcreve:

- a) Reconhece-se que, em termos de gestão otimizada dos recursos da autarquia, deverá passar a levar-se em linha de consideração a possibilidade de uma previsão anual, em orçamento, das estimativas de necessidades para o ano orçamental em causa;
- b) No caso das presentes aquisições, foram as mesmas determinadas por necessidades que resultaram em intervenções pontuais, nesta ou naquela freguesia (e, ainda assim, como é reconhecido pelo Tribunal, abrangendo produtos/materiais muito diversificados – ou seja, não se tratou de adquirir sempre o mesmo tipo de material/produto e de forma continuada);
- c) Não houve uma intenção de se considerar que as aquisições haveriam de resultar em procedimentos do tipo dos identificados com os “contratos de fornecimento contínuo”, mas, tão só, resolver, pontualmente, as necessidades em função das situações em concreto e uma vez verificadas estas efectivamente;
- d) No entanto, reitera-se igualmente o entendimento de que tal procedimento deverá con-substanciar-se de forma diversa no futuro.”

A resposta evidencia o reconhecimento de que, na perspectiva da melhor e mais racional utilização dos recursos em causa, os procedimentos utilizados e o modo de actuar habitual não são os mais adequados. Manifesta ainda, expressamente, o entendimento e a convicção de que deverá ser diferente para o futuro.



Igualmente se evidencia que os actos praticados não se basearam em processo de formação da vontade plenamente consciente e esclarecida, no sentido de que, naquelas circunstâncias, se firmava um tipo de contratação correspondente ao conceito legal de fornecimento contínuo, e, como tal, sujeito às respectivas regras para determinação do valor estimado do contrato.

Estes factos, coadunam-se com algumas das observações feitas, acima, neste ponto do relatório de auditoria, no sentido de que a factualidade analisada, na sua aparência formal, configurava mais “uma sucessão de requisições e ajustes directos do que, propriamente de contrato de fornecimento contínuo”, que “não foi possível concluir pela existência de um encadeamento lógico de propósitos, fundamentos, actos e sua formalização, susceptíveis de consubstanciarem uma vontade contratual caracterizável como tal”, e ainda que “os valores em causa têm uma expressão reduzida relativamente à percepção inicial suportada apenas na observação dos diários de terceiros destes fornecedores”⁴¹.

Tais constatações, conjugadas com o facto de os valores que determinaram a inobservância dos limiares para a escolha dos procedimentos pré-contratuais aplicáveis terem uma materialidade pouco significativa, ao que acresce a circunstância de não serem factuais, decorrendo antes de um processo de determinação por extrapolação, justifica eliminar as referidas situações do elenco das eventuais infracções financeiras.

10.4.2 Pagamentos

A partir da análise aos documentos de suporte contabilístico destas despesas foi possível ainda constatar a relevância material de situações respeitantes ao incumprimento sistemático de prazos de pagamento pela autarquia. Com efeito, o valor das facturas de Simosil, Lda., agregadas pelas ordens de pagamento seleccionadas que integram a conta corrente do período em causa ascende ao montante de € 56.248,83.

Os dados elucidativos desta situação foram reunidos no anexo III ao presente relatório (Quadro VIII Encargos assumidos em 2001 e pagos em 2003). Ali se evidencia

⁴¹ Cfr. com o teor dos parágrafos dois e três do ponto 10.2 Apreciação global, e do parágrafo nove do ponto 10.4.1 Procedimento pré-contratual (este mesmo ponto).



que toda a facturação é datada de 2001 e foi paga em 2003, verificando-se, por via de regra, um prazo de pagamento superior a um ano, e, nalguns casos, superior a 2 anos⁴².

Este facto financeiro foi devidamente salientado nos documentos de prestação de contas da autarquia referentes aos exercícios de 2001 e de 2002, remetidos a este Tribunal, nas respectivas relações de encargos assumidos e não pagos, transitando, nas mesmas, de 2001 para 2002 e de 2002 para 2003.

Verifica-se, assim, a existência do incumprimento sistemático dos prazos de pagamento contratuais⁴³ e de um saldo persistente, de dívida administrativa, nos exercícios referidos.

11. Aquisição de serviços de limpeza

11.1 Contratos verificados

Neste domínio, foram analisados os seguintes contratos:

Quadro IX – Contratos de aquisição de serviços de limpeza⁴⁴

N.º de ordem	Objecto	Co-contratante	Data da adjudicação	Valor
11	Limpeza de arruamentos da Vila da Povoação.	Margarida Martins e Companhia, Lda.	2003-01-28	€ 32.617,97
12	Limpeza dos arruamentos da freguesia das Furnas.	Margarida Martins e Companhia, Lda.	2003-01-28	€ 38.742,88

⁴² São exemplos de incumprimento contratual superior a dois anos os pagamentos respeitantes às facturas n.ºs 10142, 10542, 10137, 10298, 10540 e 10543, de Simosil, Lda, a fls. 692 e 689, do Volume III, e 422, 425, 431 e 443, do Volume III – A, do processo, pela ordem indicada.

⁴³ O prazo de pagamento é de 30 dias, conforme consta de todas as facturas de fls. 569 a 739, Volume III, e 2 a 810, Volume III – A, do processo.

⁴⁴ Os montantes globais dos contratos com os n.ºs de ordem 11, 13 e 14, não incluem os pagamentos contratualmente previstos para a lavagem ocasional dos arruamentos, nos valores de € 6,12/hora para os contratos com os números 11 e 13, e de € 5,06/hora para o n.º 14, os quais não estão quantificados face ao carácter não regular deste tipo de serviço.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem	Objecto	Co-contratante	Data da adjudicação	Valor
13	Limpeza de arruamentos das Lombas do Cavaleiro, Carro, Botão Pomar e Pós e arredores da Vila (Pé do Salto, Bairro da Caridade e Morro).	Margarida Martins e Companhia, Lda.	2003-01-28	€ 24.307,69
14	Limpeza de arruamentos da freguesia da Ribeira Quente.	Margarida Martins e Companhia, Lda.	2003-06-02	€ 9.103,56

11.2 Apreciação global

Conforme se depreende de informação da Divisão Administrativa e Financeira, datada de 7 de Novembro de 2001⁴⁵, foi decidido pelos órgãos competentes da autarquia o recurso a fornecedores externos, de iniciativa privada, no que concerne à satisfação das necessidades de limpeza dos arruamentos do concelho.

Para o efeito, e pelo menos a partir do ano 2000, foram seleccionados fornecedores para a execução dos serviços necessários, recorrendo-se ao procedimento pré-contratual de consulta, sendo convidados 7 fornecedores, em cada concurso.

Do procedimento escolhido para o conjunto dos contratos, que representa um volume de despesa anual da ordem dos € 105.000,00, resultou como único co-contratante a empresa Margarida Martins e Companhia, Lda., verificando-se a ocorrência de situações em que não terão sido observadas as normas imperativas aplicáveis, nos termos que a seguir se expõem.

11.3 Fraccionamento de despesas

O objecto dos contratos analisados diferencia-se unicamente pelas localidades do concelho onde é executado o serviço de limpeza (Furnas, Ribeira Quente, Lombas etc...).

Porém, todas elas integram o território do município, tendo mesmo, algumas, grande proximidade geográfica. Daqui decorre que a responsabilidade pela satisfação

⁴⁵ Vide texto completo a fls. 263 e 264, do Volume II, do processo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

das respectivas necessidades pertence, apenas e sempre, à mesma entidade pública contratante, a Câmara Municipal da Povoação.

Em todos os casos as tarefas ou serviços a executar são sempre iguais, consistindo na limpeza dos arruamentos, e na lavagem dos mesmos, a efectuar com a periodicidade adequada.

As datas de realização dos procedimentos, e, concretamente, das informações de base e respectivos despachos autorizadores, bem como as dos despachos de adjudicação, são as mesmas, excepto no procedimento aberto para a freguesia da Ribeira Quente⁴⁶, donde resulta que os trâmites administrativos foram multiplicados por um número de vezes igual ao que foi dividido, para efeitos de autonomização contratual aparente, o local de execução do serviço. A situação evidencia-se no quadro seguinte:

Quadro X – Actos e informações relevantes

Informação	Data	Autor	Acto	Data	Autor
Proposta de abertura do procedimento para aquisição dos serviços de limpeza de arruamentos do concelho (Vila da Povoação).	20-12-2002	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado	Adjudicação dos serviços de limpeza dos arruamentos da Vila da Povoação	28-01-2003	Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Alvares
Proposta de abertura de procedimento para aquisição dos serviços de limpeza de arruamentos do concelho (Furnas).	20-12-2002	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado	Adjudicação dos serviços de limpeza dos arruamentos da freguesia das Furnas	28-01-2003	Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Alvares
Proposta de abertura de procedimento para aquisição dos serviços de limpeza de arruamentos do concelho (Lombas da Povoação e arredores da Vila).	20-12-2002	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado	Adjudicação dos serviços de limpeza dos arruamentos das Lombas da Povoação e arredores da Vila	28-01-2003	Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Alvares
Proposta de abertura de procedimento para aquisição dos serviços de limpeza na freguesia da Ribeira Quente.	08-05-2003	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado	Adjudicação dos serviços de limpeza dos arruamentos da freguesia da Ribeira Quente	02-06-2003	Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Alvares

Numa perspectiva de actos de gestão e da racionalidade das opções, nos planos financeiro e da execução orçamental, afigura-se irrelevante a diferenciação física

⁴⁶ Nesta freguesia a limpeza não se efectuou entre Outubro de 2002 e Junho de 2003, o que ficou a dever-se a causa imprevista e não explicitada, uma vez que em 2002 havia sido adjudicado o serviço para limpeza dos arruamentos da freguesia da Ribeira Quente com abrangência de todo o período anual, e em concomitância com as outras localidades. Tal facto terá estado na origem do desfasamento de datas assinalado (cfr. com documentos a fls. 272, 273 e 299).



dos locais de execução dos serviços. Em causa está sempre a satisfação das necessidades de limpeza dos arruamentos do concelho da Povoação, responsabilidade da Câmara Municipal da Povoação, a escolha do melhor fornecedor, e a concretização das melhores condições contratuais para a execução do serviço.

Da divisão deste montante global, sem causa justificativa aparente⁴⁷, conforme se procurou demonstrar, resultou, em função dos valores obtidos, a escolha do procedimento de consulta prévia na modalidade de consulta a 5 (ou mais) fornecedores.

Porém, de acordo com o montante em causa (em 2003 o valor global dos serviços para o conjunto dos arruamentos do concelho, e dos contratos, é de, pelo menos, € 105.000,00), era aplicável o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio (cfr. com o artigo 80.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho).

Consequentemente, não foram respeitadas as regras do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho – que manda considerar o custo total da aquisição e proíbe o fraccionamento da despesa –, o que é susceptível de originar responsabilidades financeiras sancionatórias, nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. São responsáveis: o Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Álvares, autor dos actos identificados no **Quadro X – Actos e informações relevantes** (cfr. com os documentos a fls. 284, 290, 296 e 303, Volume II, do processo), e o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado, autor das informações também identificadas no referido Quadro X (cfr. com os documentos a fls. 281, 287, 293 e 299, Volume II, do processo).

Contraditório

Sobre esta questão responderam os responsáveis, Francisco da Silva Álvares, e Ângelo de Medeiros Furtado, da forma que a seguir se transcreve⁴⁸:

“Salvaguardado, uma vez mais, o devido respeito, trata-se de “frentes de trabalho” totalmente distintas, apesar de os objectivos contratuais respectivos serem de idêntica natureza;
Tenha-se em devida atenção a orografia característica do território municipal;

⁴⁷ No quadro dos poderes dos órgãos municipais competentes para a definição das estratégias, medidas e opções de gestão, não se ignora a possibilidade da escolha de procedimento de natureza não concursal. Para tanto, seria necessária a existência de suporte material adequado fundado em factos justificativos diferentes dos que ocorreram, invocados na fundamentação dos respectivos actos administrativos, ou nos elementos informativos patenteados no processo.

⁴⁸ O teor das respostas de ambos os responsáveis é o mesmo (cfr. com os respectivos ofícios identificados e localizados no ponto 14. Responsáveis financeiros).



Na realidade, as características geomorfológicas do Município revelam condições naturais particularmente difíceis (recordam-se as últimas calamidades ocorridas na Povoação, precisamente derivadas daquelas particulares condições orográficas), a que se adiciona o factor “distância” – por exemplo: a limpeza do centro da Vila é efectuada diariamente; as Lombas, semanalmente (já que o declive natural dos terrenos permite menor acumulação de factores poluentes/lixo);

Não é, desta forma, irrelevante para a CM, do ponto de vista (factual-objectivo e do conhecimento directo das condições locais), a diferenciação física dos locais intervencionados, não tendo sido, de modo nenhum, intenção da CM que a adopção dos procedimentos de consulta em causa pudesse ser susceptível de prefigurar um “fraccionamento da despesa”, que não aconteceu.”.

A resposta não acrescenta argumentos que envolvam qualquer alteração material ao conjunto dos factos observados e às respectivas conclusões. Compreendendo-se as especificidades de orografia referidas, estas têm repercussões no plano estrito da caracterização dos trabalhos, a nível quantitativo (como se menciona na resposta a propósito dos declives, os quais induzem menor quantidade de trabalho nos respectivos locais, ou, acrescenta-se, a eventual influência, também quantitativa, a nível da formação dos preços, decorrente das diferentes distâncias a percorrer), em nada alterando a sua natureza e a homogeneidade decorrente, esta, do facto de se tratar apenas de uma única entidade pública contratante na procura da satisfação de uma única necessidade colectiva do conselho: a limpeza dos seus arruamentos. Por conseguinte, reitera-se e mantém-se o que foi expendido sobre a matéria.

11.4 Consultas

Conforme foi referido no ponto anterior, era aplicável, em razão do valor global, o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio (cfr. com o artigo 80.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho), porém, realizaram-se procedimentos de consulta.

Nestes, foram convidados 7 fornecedores,⁴⁹ mais dois do que o mínimo legalmente estabelecido, presumindo-se que os convites foram formulados em função do conhecimento que a entidade contratante tem do mercado e das características dos

⁴⁹ Margarida Martins e Companhia, Lda, José Manuel Correia Vieira, JOE'S LANDSCAPE, Construtora Povoacense, Lda, Simosil, Lda, Irmãos Duarte, Lda, e Luís Bulhões e Filhos, Lda.



respectivos agentes, designadamente, em função da experiência resultante de procedimentos e contratações anteriores.

No entanto, esse número de entidades consultadas acabou por não ter correspondência em substrato material, traduzido, nomeadamente, no número de propostas apresentadas.

Exemplificando, em 2003, nas consultas efectuadas no procedimento com o n.º de ordem 14, verificou-se que, das 7 empresas convidadas, 4 eram empresas de construção⁵⁰, conseqüentemente, habilitadas a serem opositoras em processos concursais para a execução de empreitadas de obras públicas e não para o fornecimento de serviços de limpeza.

Nesse sentido respondeu um dos fornecedores convidados (Irmãos Duarte, Lda), que em ofício endereçado à CMP refere que "...não nos é possível apresentar preço para a elaboração dos trabalhos devido ao facto de a actividade da nossa empresa não comportar trabalhos daquela natureza."⁵¹

Por esta via, o procedimento de consulta de sete fornecedores (potenciais), viu o seu âmbito restringido no plano efectivo, o que influencia negativamente as possibilidades de concorrência e competitividade entre propostas, e limitada a capacidade real de opção pela melhor relação preço/qualidade (em todos os procedimentos foi apresentada uma única proposta)⁵².

11.5 Economia dos contratos

Aspecto essencial na execução dos orçamentos públicos e realização das respectivas despesas consiste na sua eficiência, eficácia e economia.

Em consonância, um dos principais objectivos subjacentes aos princípios pelos quais se regem os procedimentos adjudicatórios consiste, precisamente, na criação de condições que possibilitem o confronto de uma pluralidade de propostas ofereci-

⁵⁰ Construtora Povoacense, Lda (Alvará n.º 46084), Simosil, Lda (Alvará n.º 29157), Irmãos Duarte, Lda (Alvará n.º 20118), e Bulhões e Filhos, Lda (Alvará n.º 45769).

⁵¹ Cfr. com o texto completo a fls. 261, do Volume II, do processo.

⁵² Factualidade idêntica ocorreu no ano de 2002 relativamente ao qual se verifica que em todos os procedimentos foram convidados os mesmos 5 fornecedores, de entre os quais dois são empreiteiros (os fornecedores convidados foram: Simosil, Lda., Irmãos Duarte, Lda., Margarida Martins & Companhia, Lda., Nélia Rosa Teixeira e José Manuel Correia Vieira).



das para a execução de determinado contrato, do qual resulte uma escolha fundamentada da proposta efectivamente mais vantajosa.

Na contratação para a satisfação das necessidades de limpeza dos arruamentos do concelho, verificou-se que a CMP, para além de não ter utilizado o procedimento aplicável em função do valor da despesa, limitou o nível concorrencial do procedimento que efectuou.

Deste comportamento, decorre com grande probabilidade, que os contratos se fundamentaram numa avaliação insuficiente das reais capacidades do respectivo mercado, o qual não terá sido aproveitado na sua plenitude, no que concerne à relação preço/qualidade para o serviço pretendido, em prejuízo da economia dos contratos.

II.II – Obras públicas

12. Contratos de empreitada de obras públicas

12.1 Contratos verificados

Procedeu-se à análise dos seguintes contratos:

Quadro XI – Contratos de empreitada de obras públicas

N.º de ordem	Objecto do contrato	Co-contratante	Valor
23	Empreitada de reparação do telhado do edifício escolar da Água Quente.	Irmãos Duarte, Lda.	€16.912,07
24	Empreitada para a construção de uma regueira na Lomba do Pomar.	Irmãos Duarte, Lda.	€4.997,30
25	Empreitada de pavimentação do parque de estacionamento do coreto da Lomba do Carro.	Irmãos Duarte, Lda.	€11.765,05
26	Empreitada de recuperação do Coreto do Jardim Municipal da Povoação.	Eduardo da Mota Pimentel.	€3.774,00
27	Empreitada de pavimentação do recreio da escola da Lomba do Alcaide.	Irmãos Duarte, Lda.	€18.080,69
28	Empreitada de remodelação da Sociedade Harmónica Furnense.	Contrataçor – Construções do Nordeste, Lda.	€204.400,60
29	Empreitada de repavimentação da rua de Sant'Ana, Rua da Palha e Rua do Parque.	O procedimento está na fase de qualificação, havendo duas empresas qualificadas.	€69.982,00 ou €58.362,30



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem	Objecto do contrato	Co-contratante	Valor
30	Empreitada para execução da rede de esgotos pluviais da Lomba do Alcaide.	Simosil, Lda.	€5.985,34
31	Empreitada de reparação do edifício escolar do 1.º ciclo da Lomba do Cavaleiro.	Simosil, Lda.	€231.971,66
32	Empreitada de beneficiação dos balneários da Praia da Ribeira Quente.	Irmãos Duarte, Lda.	€111.550,64
33	Empreitada de execução do ordenamento urbanístico do Largo da Lomba do Botão.	Irmãos Duarte, Lda.	€106.352,54
34	Empreitada de remodelação dos passeios da Rua Dr. Frederico Moniz Pereira.	O procedimento está na fase de qualificação, havendo duas empresas qualificadas.	€71.996,00 ou €91.576,64

12.2 Apreciação global

No universo analisado predominam as empreitadas de pequeno valor, posicionadas, em termos procedimentais, no limiar do ajuste directo. Em todos os casos, foram escolhidos os procedimentos pré-contratuais que se impunham em função do valor estimado dos contratos. Constata-se uma predominância de adjudicações relativamente a um dos co-contratantes, conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro XII – Distribuição das adjudicações⁵³

Contratos (1)	Valor global (2)	Co-contratante	N.º de adjudicações (3)	% (3) / (1)	Valor adjudicado (4)	% (4) / (2)
10	€ 715.789,89	Irmãos Duarte, Lda.	6	60	€ 269.658,29	37,67%
		Simosil, Lda.	2	20	€ 237.957,00	33,24%
		Contrataçor – Construções do Nordeste, Lda.	1	10	€ 204.400,60	28,56%
		Eduardo da Mota Pimentel	1	10	€ 3.774,00	0,53%

⁵³ Foram considerados apenas os procedimentos concluídos.



O empreiteiro Irmãos Duarte, Lda., beneficiou de 60% do total das adjudicações efectuadas. No entanto, a esta preponderância em matéria de adjudicações não correspondeu igual destaque quanto ao montante adjudicado, que se ficou pelos 37,67%, ligeiramente superior ao do empreiteiro Simosil, Lda., com apenas 20% das adjudicações.

12.3 Observações

12.3.1 Procedimentos pré-contratuais

De acordo com o plano estabelecido procedeu-se à análise dos procedimentos pré-contratuais que integravam o universo seleccionado. O exame abrangeu o “iter” completo de todos os trâmites e actos necessários, desde o acto inicial até à celebração dos contratos, sendo de registar as observações que se seguem.

12.3.1.1 Avaliação das propostas

N.º de ordem	Objecto do contrato	Valor
31	Reparação do edifício escolar do 1.º ciclo da Lomba do Cavaleiro.	€231.971,66

O procedimento pré-contratual utilizado foi o concurso público.

No ponto 13 do respectivo anúncio, foram fixados os seguintes critérios de adjudicação: condições mais vantajosas de preço (45%), valia técnica das propostas e sua garantia (35%) e prazo de execução da obra (20%).

Conforme consta do relatório de qualificação dos concorrentes, a análise da sua capacidade técnica foi feita com base nos documentos respeitantes às qualificações e habilitações profissionais dos responsáveis, quadros e demais trabalhadores da empresa, ao elenco de obras executadas de natureza idêntica à da obra posta a concurso, bem como ao equipamento, material e ferramenta a empregar na obra, tendo-se concluído pela aptidão de todos os concorrentes.

Já na fase de análise das propostas, decorre do relatório elaborado pela comissão competente⁵⁴, que a aplicação do critério “valia técnica da proposta e sua garantia”,

⁵⁴ Os documentos mencionados no presente ponto, em especial os relatórios de qualificação dos concorrentes e de análise das propostas, constam do processo de fls. 185 a 192 e 178 a 183, todas do Volume IV, respectivamente.



materializou-se, para além da consideração dos elementos relativos ao pessoal e ao equipamento a empregar na obra, na análise das obras equivalentes já executadas.

Constata-se que o exame feito nesta última fase não teve por objecto a valia técnica das propostas, aferida em função de itens atinentes à sua qualidade técnica intrínseca, mas sim, e repetidamente, aspectos directamente relacionados com a capacidade técnica dos concorrentes.

Efectivamente, uma listagem de obras idênticas já realizadas por um empreiteiro nada pode dizer sobre o mérito (conteúdo e valia técnica) de uma dada proposta.

O comportamento não se enquadra de forma adequada no regime legal aplicável, nos termos do qual, as fases de qualificação dos concorrentes e de análise das propostas, para além de independentes, têm premissas e objectivos diferenciados, não devendo existir qualquer inter-comunicabilidade entre ambas.

Por tal razão existem duas comissões independentes e de composição maioritariamente distinta, com competência, em separado, para cada uma delas.

No caso concreto observado tal facto não teve qualquer influência na escolha final, uma vez que o concorrente escolhido, em resultado da consideração de todos os critérios de adjudicação utilizados, foi o que pior se classificou naquele critério particular, pelo que sempre ficaria em primeiro lugar.

No entanto, não foi respeitado o disposto no artigo 100.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março⁵⁵.

12.3.1.2 Certificados de classificação de empreiteiro de obras públicas

Nº de ordem.	Objecto do contrato	Valor
32	Beneficiação dos balneários da Praia da Ribeira Quente.	€111.550,64

⁵⁵ No mesmo sentido, e em caso idêntico, vide Acórdão do Tribunal de Contas n.º 32/02 – 3. Dez – 1.ª S/PL, www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/2002/1spl/ac032-2002-1spl.pdf.



No âmbito do procedimento utilizado de concurso limitado sem publicação prévia de anúncio, foi endereçado convite às empresas Irmãos Duarte, Lda., Simosil, Lda., Marques, Lda., Edifer e Proínsula, através do ofício Circular da CMP n.º 06/116, de 12 Janeiro de 2001.

No ponto respeitante às condições de apresentação a concurso exigia-se a posse do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas contendo as autorizações da 14.ª subcategoria da 6.ª categoria (impermeabilizações e isolamentos)⁵⁶.

A empresa convidada Irmãos Duarte, Lda., respondeu, mediante ofício n.º 79-OF, de 23-01-2001, que não poderia participar no procedimento por não ser titular da totalidade das condições necessárias⁵⁷.

Efectivamente, dos arquivos camarários, consta o certificado de classificação desta empresa, válido para o ano em apreço, do qual se pode inferir que as condições em falta consistem na inexistência de autorização para a 14.ª subcategoria da 6.ª categoria⁵⁸, exigidas no primeiro convite.

Em 13 de Fevereiro de 2001, pelo ofício n.º 525, a Câmara Municipal renovou os convites anteriormente formulados, fazendo retirar do ponto atinente às condições de apresentação a concurso, a exigência respeitante à referida 14.ª subcategoria da 6.ª categoria⁵⁹.

Contudo, tal exigência permaneceu, de forma expressa, no caderno de encargos (ponto 6, 6.1., alínea a))⁶⁰.

Desta feita, a empresa Irmãos Duarte Lda., concorreu, tendo mesmo vindo a ser a entidade escolhida como co-contratante.

⁵⁶ Cfr. a fls. 256, do Volume IV, do processo.

⁵⁷ Vide teor de fls. 197, do Volume IV, do processo.

⁵⁸ Cfr. o teor de cópia do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas a fls. 195, do Volume IV, do processo. A classificação de cada empreiteiro está acessível em www.imoppi.pt.

⁵⁹ Cfr. o documento de fls. 257 a 259, do Volume IV, do processo.

⁶⁰ Vide o teor do documento (p. 4 do Caderno de Encargos) a fls. 196, do Volume IV, do processo.



Independentemente das causas que poderão estar na origem da mudança de grau de exigência assinalada, as quais se desconhecem, a decisão de adjudicar àquela entidade apresenta-se contraditória com o teor das especificações do caderno de encargos.

Este documento, constitui o instrumento fundamental no qual se especificam os aspectos jurídicos e técnicos a observar no contrato a celebrar⁶¹.

De acordo com as respectivas estipulações, o concorrente não se revelava apto para a execução da obra posta a concurso por não ser detentor de todas as autorizações necessárias no âmbito do regime jurídico de acesso e permanência nas actividades de empreiteiro de obras públicas e industrial de construção civil (Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março, na altura em vigor).

Decorre de todo o exposto que o procedimento foi instruído de forma irregular, e não isenta de dúvidas. No concurso limitado sem publicação prévia de anúncio a selecção das entidades a convidar faz-se de acordo com o conhecimento que a entidade pública contratante tenha delas (artigo 130.º, n.º 2, do DL. n.º 59/99, de 2/3). Por outro lado, só podem ser admitidos a concurso os interessados que sejam titulares de certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas contendo as autorizações da natureza indicada no anúncio e programa do concurso (artigo 54.º, alínea a), do DL n.º 59/99).

A informação necessária neste domínio está facilmente acessível através de consulta ao Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares (IMOPPI), incluindo o respectivo *site* na Internet, sendo de salientar, no caso presente, que a CMP teve conhecimento directo do facto em causa através de comunicação expressa do próprio interessado, conforme ficou acima referido. O conjunto destes factos permite concluir:

⁶¹ Sustentam a natureza regulamentar do caderno de encargos, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, in *Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, Das Fontes às Garantias*, Almedina, Coimbra, 1998, p. 140. No Parecer n.º 80/89, da Procuradoria-Geral da República, in *D.R.*, II Série, n.º 158, de 11-07-1990, p. 7683, refere-se que "...têm natureza regulamentar o programa e o caderno de encargos. São normas concretizadoras onde se vazam dentro das margens consentidas por normas imperativas de hierarquia superior as finalidades e interesses particulares de cada concurso concreto." No sentido de que o caderno de encargos constitui uma declaração negocial "*sui generis*" que a Administração dirige aos particulares, convidando-os a contratar, vide Margarida Olazabal Cabral, *O Concurso Público nos Contratos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1997, p. 245.



Não está esclarecida, no processo, a razão pela qual no convite deixou de ser feita a exigência da 14.ª subcategoria da 6.ª categoria.

De todo o modo, prevalece o disposto no regulamento do concurso (programa do concurso e caderno de encargos). Se houvesse motivos para alterar as autorizações necessárias para a cabal execução da obra, tal deveria reflectir-se, antes de mais, no programa do concurso e, em consequência, no convite.

Donde decorre que foi convidado um empreiteiro que não era detentor de todas as autorizações efectivamente necessárias à execução da obra, e que, como tal, não podia ser admitido a concurso (cfr. o disposto nos artigos 54.º, alínea a), e 130.º, n.º 2, do DL n.º 59/99, de 2 de Março).

12.3.1.3 Procedimento de cabimentação orçamental

N.º de ordem	Objecto do contrato	Valor
24	Construção de regueira na Lomba do Pomar.	€4.997,30
25	Pavimentação do parque de estacionamento do coreto da Lomba do Carro.	€11.765,05
26	Recuperação do coreto do Jardim Municipal da Povoação.	€3.774,00
27	Pavimentação do recreio da escola da Lomba do Alcaide.	€18.080,69
28	Remodelação da sede da Sociedade Harmónica Furnense.	€204.400,60
30	Rede de esgotos pluviais da Lomba do Alcaide.	€5.985,34
31	Reparação do edifício escolar do 1.º ciclo da Lomba do Cavaleiro.	€231.971,66

Relativamente a estes contratos, verificou-se que o procedimento de cabimento orçamental é feito de modo deficiente e meramente formal, com inversão das respectivas sequências lógica e cronológica, ou seja: primeiramente a despesa é assumida e só após é desencadeada a verificação do cabimento orçamental.

Em consequência, é extensivo a estas situações tudo o que ficou observado no ponto 9.3.4.1 Ordenamento cronológico da cadeia procedimental, para onde se remete, sem necessidade de maiores desenvolvimentos, sendo apenas de acrescentar que, no caso presente, como são mais volumosas as verbas envolvidas, maior risco há de ocorrência de distorções orçamentais relevantes.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

12.3.1.4 Plano de trabalhos

N.º de ordem	Objecto do contrato	Valor
33	Ordenamento urbanístico do Largo da Lomba do Botão.	€106.352,54

Dos documentos que integram a proposta da empresa adjudicatária (Irmãos Duarte, Lda.) não constam os planos de execução dos trabalhos e de pagamentos.

Estes documentos são um instrumento essencial para a orientação e acompanhamento globais da execução do contrato, uma vez que contêm o núcleo essencial das obrigações de ambas as partes, permitindo o seu controlo pela possibilidade de aferição, a cada momento, do respectivo grau de cumprimento.

Por tal razão, estes instrumentos de trabalho integram o elenco da documentação de apresentação obrigatória por parte dos proponentes, constituindo aspecto essencial das propostas.

Analisado o processo, verifica-se que o concorrente em causa, que veio a ser adjudicatário, não apresentou o plano de trabalhos e o cronograma financeiro, sem que a entidade pública adjudicante tenha daí retirado qualquer consequência.

Consequentemente, não foi respeitado o disposto nos artigos 73.º, n.º 1, alíneas c) e d), e 94.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

12.3.2 Garantias

12.3.2.1 Dispensa de prestação de garantia

N.º de ordem	Objecto do contrato	Valor
24	Construção de regueira na Lomba do Pomar.	€4.997,30
25	Pavimentação do parque de estacionamento do coreto da Lomba do Carro.	€11.765,05
26	Recuperação do coreto do Jardim Municipal da Povoação.	€3.774,00
27	Pavimentação do recreio da escola da Lomba do Alcaide.	€18.080,69

Verificou-se nestes procedimentos, e nos contratos subsequentes, que as entidades adjudicatárias foram dispensadas de apresentar caução como garantia do seu pontual cumprimento.



Esta possibilidade não está contemplada no regime jurídico do contrato administrativo de empreitada de obras públicas, onde se prevê, coisa diferente, a possibilidade de substituir a caução pela retenção de 10% dos pagamentos a efectuar, desde que as obras sejam de valor inferior a € 24.939,89.

Tendo em conta este valor, em qualquer das relações contratuais em apreço poderia ter sido exercida a faculdade de substituição da caução pela referida retenção. Analisados os documentos de despesa correspondentes, verifica-se que não foi feita qualquer retenção nos pagamentos efectuados⁶².

Daqui decorre a inobservância do regime de garantias, em especial o disposto no artigo 112.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, susceptível de gerar responsabilidades financeiras sancionatórias, de acordo com o estabelecido no artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. São responsáveis:

Pelos factos a que se reportam os n.ºs de ordem 25, 26 e 27 - o Presidente da Câmara Municipal, Francisco da Silva Alvares, autor dos respectivos actos de dispensa de garantia, datados de 22-04-2003, 05-06-2003 e 18-03-2003, respectivamente (cfr. a fls. 38, 45 e 52, Volume IV, do processo), e o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado, nessa qualidade⁶³;

Pelos factos a que se reporta o n.º de ordem 24 - o Vice-Presidente da Câmara Municipal, Gualberto Pimentel Bento, autor do respectivo acto de dispensa de garantia, datado de 28-04-2003 (cfr. a fls. 15 e 17, Volume IV, do processo), e o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado, nessa qualidade.

⁶² Cfr. com as cópias das facturas constantes de fls. 21, 42, 48 e 53, Volume IV, do processo, respeitantes aos procedimentos com os n.ºs de ordem 24, 25, 26 e 27, respectivamente.

⁶³ Ao chefe de divisão compete a administração dos recursos humanos e financeiros e a superintendência dos serviços da Divisão. Nestes inclui-se uma Repartição Financeira a qual deve, designadamente, assegurar a execução das tarefas nos domínios de administração dos recursos financeiros, de acordo com as disposições legais aplicáveis (cfr. com o disposto nos artigos 7.º, 8.º, n.º 1, alínea a), e 15.º, alínea a), do diploma orgânico da Câmara Municipal da Povoação, publicado mediante Aviso n.º 584-A/98 (2.ª série), Diário da República, Apêndice n.º 15 – A, II série, n.º 29, de 4-2-1998). Na situação analisada sob o n.º de ordem 26 existe informação escrita da autoria do referido responsável.



Contraditório

Em sede de contraditório, responderam os responsáveis, Francisco da Silva Álvares, Ângelo de Medeiros Furtado, e Gualberto Pimentel Bento⁶⁴. Atendendo à sua similitude opta-se por transcrever, de seguida, a resposta mais abrangente (que contempla os quatro contratos), dada por Ângelo de Medeiros Furtado, assinalando-se, posteriormente, as diferenças para as restantes:

“10. Nos processos de adjudicação das empreitadas identificadas com os n.ºs de ordem 24, 25, 26 e 27 (...) os despachos de adjudicação referem, por lapso, a dispensa de caução.

11. Verificado esse lapso, os serviços procederam à reposição da legalidade, conforme a seguir se informa:

a) Empreitada de construção de uma regueira na Lomba do Pomar – Foi notificado o adjudicatário a efectuar o pagamento dos 10% legalmente exigíveis, bem como o desconto de 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações, o que veio a verificar-se pela guia de recebimento n.º 126, de 19 de Março de 2004.

b) Empreitada do parque de estacionamento do coreto da Lomba do Carro – Aquando do pagamento a 19 de Março de 2004, pela ordem de pagamento n.º 571, foi efectuada a retenção de 10% sobre o valor dos trabalhos e 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações, conforme guia de recebimento n.º 113, da mesma data.

c) Empreitada de recuperação do coreto do Jardim Municipal da Povoação – Foi notificado o adjudicatário a efectuar o pagamento de 10% sobre o valor dos trabalhos para garantia da obra, bem como 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações, o que veio a verificar-se a 30 de Março de 2004, pela guia de recebimento n.º 143.

d) Empreitada de pavimentação do recreio da escola da Lomba do Alcaide – Aquando do pagamento a 29 de Dezembro de 2003, pela ordem de pagamento n.º 3796, foi efectuada a retenção de 10% sobre o valor dos trabalhos e 0,5% para a Caixa Geral de Aposentações, conforme guia de recebimento n.º 509, daquela data.

A resposta dada por Francisco da Silva Álvares diferencia-se da que se acaba de transcrever apenas pela não inclusão de qualquer referência à obra de construção de uma regueira na Lomba do Pomar, uma vez que não lhe foi indiciada qualquer responsabilidade neste caso concreto.

Quanto à resposta de Gualberto Pimentel Bento, reportando-se, igualmente, à empreitada de construção de uma regueira na Lomba do Pomar, vai no mesmo sentido de reconhecimento da existência de um lapso e da identificação dos actos praticados, correctivos dessa situação.

⁶⁴ Cfr. com os officios identificados e localizados no ponto 14. Responsáveis financeiros.



As respostas evidenciam que, havendo na origem as situações de incumprimento assinaladas, ficaram as mesmas a dever-se a erros, corrigidos pela prática dos actos adequados e devidamente identificados. Corrigidos os lapsos e sanados os actos primitivos, não ficam em risco os objectivos subjacentes às normas incumpridas, devendo eliminar-se as situações em causa do elenco de eventuais infracções financeiras.

12.3.2.2 Insuficiência dos instrumentos de garantia

N.º de ordem	Objecto do contrato	Valor
31	Reparação do edifício escolar do 1.º ciclo da Lomba do Cavaleiro.	€231.971,66
32	Beneficiação dos balneários da Praia da Ribeira Quente.	€111.550,64
33	Ordenamento urbanístico do Largo da Lomba do Botão.	€106.352,54

No caso do contrato com o n.º de ordem 31, a garantia firmada tem um grau elevado de insuficiência por conter uma cláusula onde se convencionou a possibilidade de denúncia unilateral, por iniciativa da instituição bancária, mediante mera comunicação escrita ao beneficiário e ao garantido.

No contrato com o n.º de ordem 32 a insuficiência, também relevante, radica no facto de estar convencionada cláusula limitativa do respectivo período de vigência, que fica cingido a 1 ano a contar da data de assinatura.

O poder de denúncia unilateral e tal limitação do período da vigência, não têm enquadramento no regime aplicável, impondo este que a garantia perdure até à recepção definitiva da obra.

Já no caso do contrato com o n.º de ordem 33, a situação é estruturalmente idêntica à última que se referiu, sendo, porém, menos grave, uma vez que o período limitado de vigência convencionado, quase coincide com as necessidades reais de vigência determinadas por lei.

Neste caso foi fixada uma vigência de 5 anos a contar da data da assinatura, a qual, no entanto, é insuficiente para cobrir a totalidade do prazo legal de garantia, até ao auto de recepção definitiva.



Nas situações de trabalhos a mais dos contratos com os n.ºs 32 e 33, os instrumentos de garantia para os adicionais padecem de idênticas insuficiências.

Não foi respeitado o disposto nos artigos 226.º a 229.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e o modelo de garantia bancária aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro⁶⁵.

12.3.3 Não aplicação de multas

N.º de ordem	Objecto do contrato	Valor
31	Reparação do edifício escolar do 1.º ciclo da Lomba do Cavaleiro.	€231.971,66
33	Ordenamento urbanístico do Largo da Lomba do Botão.	€106.352,54

No contrato com o n.º de ordem 31, celebrado a 10-09-2001, foi fixado o prazo de execução de 4 meses a contar da data de consignação que ocorreu em 19-09-2001⁶⁶.

Consequentemente, o prazo terminaria em 19-01-2002. Entretanto foi concedida uma prorrogação de prazo de 60 dias, o que projectaria o final da obra para 20-03-2002.

Não obstante este segundo prazo limite, a obra só veio a terminar em 8 de Julho de 2002⁶⁷, verificando-se, assim, que o prazo foi ultrapassado em 108 dias sem que tenha ocorrido qualquer nova prorrogação do prazo ou suspensão de execução justificativas.

A situação de incumprimento do prazo contratual por parte do empreiteiro é comprovada quer por correspondência oficial da autarquia quer por informações da entidade fiscalizadora⁶⁸.

⁶⁵ Cfr. as cópias dos instrumentos de garantia constantes de fls. 139, 198 e 264, Volume IV, do processo, atinentes, respectivamente, aos procedimentos com os n.ºs 31, 32 e 33. Confronte-se com o modelo de garantia bancária a observar, constante da referida Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro.

⁶⁶ Cfr. com o documento a fls. 140 (verso), Volume IV, do processo.

⁶⁷ Vide o teor do auto de recepção provisória constante de fls. 145, Volume IV, do processo.

⁶⁸ Cfr. com o teor do ofício n.º 2113, de 02-07-01, da CMP, e da informação ECV-07, de 11-04-2002 de Tecnicouto – Projectos e Estudos de Engenharia, Lda, a fls. 150 e 153, Volume IV, do processo. Em ambos os documentos se refere expressamente o incumprimento do prazo e a eventualidade da aplicação de multas.



No entanto, não foi aplicada qualquer multa em consequência deste incumprimento conforme se pode constatar pela análise da conta corrente da obra (cfr. a fls. 169, do Volume IV, do processo) onde não está registado qualquer montante respeitante a penalidades.

Situação idêntica verificou-se na execução do contrato com o n.º de ordem 33.

O prazo de realização da obra fixado contratualmente foi de 90 dias a contar da consignação (cláusula sexta, a fls. 262 do vol. IV). Como a consignação ocorreu em 21/08/2001, a obra deveria terminar em 19/11/2001. Como foram concedidas duas prorrogações de prazo, uma de 24 dias e outra de 75 dias, a data para finalização dos trabalhos passou, sucessivamente, para 13/12/2001 e, depois, para 26/02/2002 [cfr. os despachos do Senhor Presidente da Câmara Municipal, de 11/12/2001 (a fls. 345 do vol. IV) e de 16/04/02 (a fls. 270 do vol. IV) que autorizaram a prorrogação do prazo]. Não obstante as prorrogações do prazo, segundo a respectiva conta final (a fls. 306 e ss.), a obra terminou apenas em 30/06/2002, portanto com um atraso de 124 dias.

Deste modo, com as devidas adaptações, são extensivos a este contrato os comentários expendidos a propósito do contrato com o n.º de ordem 31.

Assim, em ambos os casos, foram ultrapassados pelos empreiteiros os prazos de execução da obra sem que tenham sido aplicadas as multas contratualmente estabelecidas, cuja obrigatoriedade decorre do disposto no artigo 201.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, norma cujo incumprimento acarreta a susceptibilidade de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A responsabilidade recai sobre o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, Ângelo Medeiros Furtado, nessa qualidade e como subscritor de documentos reveladores do conhecimento dos factos que determinavam uma conduta no sentido da instauração dos procedimentos de execução de multa contratual (cfr. com ofício n.º 2113, de 01-07-2002 – para o n.º de ordem 31, e Ref. LB-06, de 11-02-2002, da TECNICOUTO, Lda, fiscal da obra, onde consta informação manuscrita sobre a matéria – para o n.º de ordem 33, a fls. 150, e 286 e 287, respectivamente, do Volume IV, do processo).



Contraditório

Sobre a matéria em causa veio o responsável, Ângelo de Medeiros Furtado, dizer o que a seguir se transcreve a partir do texto do ofício n.º 1665, de 15-06-2004 (cfr. de fls. 399 a 405, Volume I, do processo):

“12. De novo salvaguardado o devido respeito, sempre foi entendimento generalizado – e prática corrente – na Administração Pública em geral e Local Autárquica em particular, que a aplicação das multas contratuais deve resultar, em cada momento, da ponderação concreta das causas dos atrasos;

13. Umás vezes, aquelas causas entroncam em razões imputáveis aos empreiteiros; outras, aos próprios donos de obra (quantas vezes por motivos de ordem financeira que lhes não são directamente imputáveis);

14. Seja como for, a opção pela aplicação das multas não nos parece que resulte imediatamente vinculada do normativo legal identificado com o art. 201.º do DL n.º 59/99, de 2/3; antes, relevando do denominado “poder discricionário da Administração” e no uso de prerrogativas especiais de autoridade, enquanto na ponderação do interesse público em concreto;

15. Só assim não será nos casos de, tendo sido já determinada a aplicação de uma multa contratual, sobrevierem motivos de anulação desta. Neste domínio sim, resulta obrigatória-vinculativa a sua anulação por parte da Administração. Não já quanto à ponderação da oportunidade da aplicação das multas;

16. Neste sentido, J. Andrade da Silva (“Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas”, pp. 478 e 546). Pois, como é jurisprudência consagrada, a aplicação das multas constitui um acto administrativo sancionatório exercido no uso de poderes de autoridade que o dono da obra detém. Por isso que, inclusivamente, não tendo sido o mesmo poder accionado, posto em prática, também não mais poderá ser depois da recepção provisória de uma empreitada;

17. Com o mesmo Autor (op. Cit., pp 360): trata-se, ainda assim (até à recepção da empreitada), de um mero “expediente intimidativo”, que é facultado ao dono da obra “no sentido de determinar o empreiteiro ao cumprimento” dos seus deveres;

18. No Município da Povoação, acresce, ainda, que, face à relação de proximidade e de contactos diários informais com os empreiteiros na execução das diversas obras municipais, existe, amiúde, o reconhecimento das circunstâncias exógenas, levando a que, muitas vezes, resultem imediatamente implícitos e ou aceites os motivos da não ponderação de aplicação de quaisquer multas contratuais (uma razão acrescida para que não seja imputável, sobre este ponto de vista, qualquer responsabilidade aos serviços administrativos desta Câmara Municipal) – o que, de qualquer modo, não significa que assim venha a acontecer,



futuramente, para toda e qualquer situação, pois dependerá da análise das circunstâncias em concreto.”

As objecções levantadas na resposta compreendem-se no contexto da complexidade que a matéria envolve, sobretudo quando reportada aos planos da prática quotidiana e do quadro de relacionamento institucional, no respectivo sector de actividade económica.

Cumprindo, antes de mais, destacar que na citação feita pelo responsável, no ponto 16 acima transcrito (de J. Andrade da Silva “Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas”, pp. 478 e 546), o autor refere-se à anulação de multa aplicada e não ao acto da sua aplicação. E bem se compreende que aí não possa haver discricionariedade uma vez que a anulação fundamenta-se na verificação de que afinal não houvera incumprimento contratual, pelo que a normalidade só pode ser reposta e a legalidade reintegrada pela prática do acto anulatório.

Acrescente-se, sem menor importância, que o facto de o autor afirmar que a anulação da multa é um acto vinculado não autoriza a conclusão contrária quanto ao acto de aplicação das multas, no sentido de que não é um acto vinculado.

Também relativamente à citação referenciada no ponto 17, igualmente acima transcrito (mesmo autor, op. Cit., pp 360), deve esclarecer-se que, ali, o autor não se refere às multas contratuais decorrentes do incumprimento do prazo de execução da obra (artigo 201.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março), mas sim às que resultam do incumprimento dos deveres específicos impostos nos termos dos artigos 143.º e 142.º, n.ºs 1 a 4, do mesmo diploma legal (manutenção de polícia e boa ordem no local dos trabalhos e acompanhamento nas visitas de inspecção aos trabalhos), situações que têm fundamentos distintos.

No caso das multas por incumprimento do prazo, o seu fundamento prende-se com aspectos estruturantes da própria actividade pública, consistindo em evitar que sejam postos em causa os interesses dos destinatários da acção do ente público, o que se expressa, do seguinte modo, em jurisprudência recente do STA: *“Efectivamente, a lesão inerente ao atraso, não recai forçosamente sobre o património da pessoa colectiva contratante, incidindo as mais das vezes sobre a capacidade ou o apetrechamento da Administração para satisfazer a necessidade pública específica que levou à sua associação com o particular pela via contratual. Geralmente, nas empreitadas de obras públicas, o que é posto em causa pelo atraso por parte do empreiteiro é a aptidão da Administração para proporcionar à população bem-estar ou utilidades não mensuráveis economicamente.*



*O prazo de execução é um dos factores de escolha da proposta, tendo de ser preservada a efectividade dos meios ordenados para compelir ao seu cumprimento.*⁶⁹

No plano financeiro, as multas são receitas dos entes públicos, as quais, como tal, têm de ser cobradas, incumbindo aos serviços competentes o desencadeamento dos procedimentos necessários para as operações⁷⁰ de liquidação e cobrança.

Por outro lado, o texto legal é bem explícito do seu carácter impositivo. O legislador, podendo fazê-lo, não definiu nenhum quadro de pressupostos ou requisitos dentro do qual mande ponderar a aplicação da sanção. Esta é automática e imposta como decorrência directa da verificação do facto de que a previsão normativa faz depender a aplicação da sua estatuição: o incumprimento do prazo (atente-se no modo verbal utilizado – “ser-lhe-á aplicada”).

Da conjugação destes dois últimos aspectos, resulta que os actos de aplicação das multas por incumprimento do prazo de execução da obra configuram-se como emanados de um poder vinculado à prossecução de dois interesses públicos essenciais: o de assegurar a efectividade dos instrumentos que viabilizam a satisfação das necessidades colectivas com a oportunidade desejada e definida; o de permitir, em alguma medida, e independentemente de outras considerações quanto à relação com a dimensão do prejuízo público efectivamente sofrido, o ressarcimento/sanção⁷¹, sob a forma de receita do ente público, pelos atrasos injustificados que se verifiquem.

Acresce que, funcionando o instrumento sancionatório em apreço como cláusula penal e sendo esta convencionada no interesse do credor, mesmo considerando o princípio da autonomia da vontade, dominante no direito privado, colocam-se fortes reservas a que este, num gesto pródigo ou negligente, mas, em todo o caso, em

⁶⁹ Vide Acórdão n.º 574/02, de 17-10-2002, do STA, acessível em: www.dgsi.pt/jsta.nsf/a10cb5082dc606f9802565f600569da6/0b54b6ef9d4a868a80256c5d00313301?OpenDocument.

⁷⁰ Cfr. com os artigos 1.º e 2.º, n.º 1, do DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e artigo 16.º, alínea f), da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

⁷¹ O já citado Acórdão n.º 574/02, de 17-10-2002, do STA, refere, a propósito, noutra passagem: Em geral, a multa para o incumprimento dos prazos contratuais funciona como cláusula penal. Constitui a liquidação *a forfait* dos prejuízos sofridos pelo dono da obra com esse atraso, sendo o que, em princípio, o empreiteiro tem a pagar, independentemente de o valor dos prejuízos reais ser superior ou inferior a esse valor. Mas não cumpre uma função puramente indemnizatória, de reintegração “tanto por tanto”, desempenhando a sua estatuição, na lei ou no contrato, também uma função dissuasora ou preventiva, pela automaticidade de efectivação da ameaça que pende sobre o contraente, se não respeitar os prazos. A multa para o incumprimento dos prazos nos contratos de empreitada de obras públicas comunga da mesma natureza e finalidade genérica das multas contratuais. Mas desde já se adianta que a finalidade preventiva – que, para ser séria, exige a crença na efectividade da repressão se houver efectiva violação – sobreleva a finalidade reparatória.”



seu prejuízo, se decida pelo não accionamento da cláusula penal⁷². Por maioria de razão, no domínio do direito público, e desde logo por força do princípio da prossecução do interesse público (cfr. com artigo 7.º, n.º 2, aplicável *ex vi* do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho), está vedada uma actuação nesse sentido, a qual, com evidência, postergaria o dito interesse público.

Ora, não foram indicados, pelo responsável, factos precisos e concretos justificativos do incumprimento dos prazos contratuais, acrescidos das prorrogações. Nomeadamente poderiam estar em causa motivos de suspensão dos trabalhos pelo empreiteiro ou até pelo dono da obra (artigos 185.º e 186.º do DL n.º 59/99). Foram apenas feitas referências genéricas às causas dos atrasos que «Umaz vezes, (...) entroncam em razões imputáveis aos empreiteiros; outras, aos próprios donos de obra (quantas vezes por motivos de ordem financeira que lhes não são directamente imputáveis)» e que devido «à relação de proximidade e de contactos diários informais com os empreiteiros na execução das diversas obras municipais, existe, amiúde, o reconhecimento das circunstâncias exógenas, levando a que, muitas vezes, resultem imediatamente implícitos e ou aceites os motivos da não ponderação de aplicação de quaisquer multas contratuais». Mas os motivos em concreto não são indicados.

De todo o exposto, conclui-se pela manutenção das conclusões oportunamente formuladas no presente ponto do relatório de auditoria.

II.III – Regularidade dos procedimentos

13. Irregularidades administrativas

Da análise efectuada sobre os actos e contratos objecto da auditoria, bem como do exame de todos os documentos recolhidos e seleccionados respeitantes aos factos que os sustentam, resultou o apuramento de diversas situações passíveis de qualificação como irregularidades administrativas que a seguir se assinalam:

⁷² Nos termos das disposições gerais da lei civil, o credor dispõe de um conjunto de direitos para tutela do seu interesse no cumprimento perfeito da obrigação por parte do devedor, dos quais não pode abrir mão uma vez que a sua renúncia acarreta a nulidade da respectiva cláusula contratual. A cláusula penal constitui igualmente um meio de garantia e tutela desse interesse, que pode ser utilizado em alternativa, ficando assim igualmente condicionado quanto à livre disponibilidade. Por outro lado, à invalidade dos contratos administrativos de empreitada de obras públicas, aplica-se o regime de invalidade do negócio jurídico previsto no código civil (cfr. com artigos 809.º, e 810, n.º 1, do CC e artigos 178.º, n.º 2, alínea a), e 185.º, n.º 3, alínea b), do CPA).



N.º de ordem	Matéria
05	O ofício convite dirigido aos fornecedores não contém qualquer referência ao critério de adjudicação conforme é exigido nos termos do disposto no artigo 151.º, n.º 2, alínea b), do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.
06	Em conclusão do procedimento para a contratação de serviços de apoio técnico em matéria económica e financeira, que vieram a ser entregues à empresa Formar e Aconselhar, Lda., pelo prazo e montante iniciais de 6 meses e € 4.500,00, respectivamente, verifica-se a existência de dois actos de adjudicação com o mesmo objecto, datados de 6-2-2002 e 17-4-2002, havendo divergência entre ambos quanto ao prazo do contrato (12 e seis meses, respectivamente).
07	Nos documentos do processo não consta qualquer documento comprovativo de que tenha sido demonstrada a regularidade da situação da empresa adjudicatária perante a administração fiscal e a segurança social conforme previsto nos artigos 33.º, alíneas a) e b), e 39.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 8/6.
09	A análise das propostas não foi efectuada pelo júri do concurso mas sim por uma entidade externa e independente, em contradição com o disposto no artigo 92.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 8/6.
26	Não obstante tratar-se de contrato de empreitada de obras públicas foi aplicado o regime jurídico da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços, o que se reflectiu na aplicação errada da taxa de IVA de 13%, em vez dos 4% estabelecidos no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3, do Código do IVA.
31	Na fase de análise das propostas foram tidos em conta, como critério de classificação das mesmas, aspectos respeitantes à capacidade técnica e aptidão dos concorrentes, os quais tinham já sido utilizados na fase de qualificação, em desconformidade com o disposto no artigo 100.º, n.º 3, do DL n.º 59/99, de 2 de Março.
32	No que concerne ao teor do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, a 14.ª subcategoria da 6.ª categoria não foi exigida no convite (quando o havia sido num primeiro convite), sendo que tal exigência constava do caderno de encargos, documento que contém as cláusulas jurídicas e técnicas a incluir no contrato (cfr. com artigo 64.º do DL n.º 59/99, de 2/3).



CAPÍTULO III CONTRADITÓRIO

14. Responsáveis financeiros

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis foram convidados a pronunciarem-se sobre o anteprojecto de relatório e sobre os factos que lhes foram imputados no mesmo, através dos ofícios n.ºs 462 a 465, todos de 11-05-2004, dirigidos aos seguintes responsáveis, em conformidade com o teor do quadro de eventuais infracções financeiras (vide ponto 18 do Relatório, infra):

Francisco da Silva Álvares, Presidente da CMP;

Gualberto Pimentel Bento, Vice-Presidente da CMP;

Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira da CMP;

Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, ex-Presidente da CMP.

Responderam os referidos responsáveis mediante o envio dos ofícios, pela ordem indicada, n.ºs 1667, 1666, 1665, todos datados de 15/06/2004, e ofício não numerado, datado de 14/06/2004, a cuja análise se procede, globalmente, no ponto seguinte, e especificamente nos itens e páginas do relatório indicados no ponto 15, imediatamente seguinte.

Os ofícios constam do processo:

n.º 1667, de 15/06/2004 – de fls. 389 a 398, Volume I

n.º 1666, de 15/06/2004 – de fls. 406 a 407, Volume I

n.º 1665, de 15/06/2004 – de fls. 399 a 405, Volume I

sem n.º, datado de 14/06/2004 – de fls. 408 a 410, Volume I.

15. Alegações e análise global

No quadro abaixo, estabelecem-se as conexões relevantes para efeitos de melhor localização e acompanhamento da análise:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Responsável	Item de referência das situações de responsabilidade imputadas	Obtenção de Respostas		Referência de páginas da análise e comentários
		Sim	Não	
Francisco da Silva Álvares	9.3.1.1	X		21 a 23
	9.3.1.2	X		25 e 26
	9.3.2	X		30 a 37
	10.4.1	X		51 e 52
	11.3	X		56 e 57
	12.3.2.1	X		68 e 69
Gualberto Pimentel Bento	12.3.2.1	X		68 e 69
Ângelo Medeiros Furtado	9.3.1.1	X		21 a 23
	9.3.2	X		35 e 36
	11.3	X		56 e 57
	12.3.2.1	X		68 e 69
	12.3.3	X		71 a 75
Carlos Emílio Lopes Machado Ávila	9.3.2	X		36 a 37

Verifica-se que foram obtidas respostas em todos os itens que reúnem matéria susceptível de indiciar responsabilidades financeiras.

As matérias que a seguir se referenciam sofreram alterações com reflexos no plano da sua não permanência nos quadros de conclusões e de eventuais infracções financeiras:

Item	N.º de ordem	Contrato
9.3.2	04	Contrato com a EDA, SA, para execução de desvio do ramal MT a 30 Kv e electrificação do PT de 100 Kva do Campo de Jogos da Povoação.
10.4.1	21 e 22	Contratos com Simosil, Lda., e com Irmãos Duarte, Lda., para fornecimento contínuo de equipamento e materiais de construção civil.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Item	N.º de ordem	Contrato
12.3.2.1	24 a 27	Contratos com: — Irmãos Duarte, Lda., para construção de uma regueira na Lomba do Pomar; — Irmãos Duarte, Lda., para pavimentação do Parque de Estacionamento do Coreto da Lomba do Carro — Eduardo da Mota Pimentel, Para a recuperação do Coreto do Jardim Municipal da Povoação; — Irmãos Duarte, Lda., para a pavimentação do recreio da Escola da Lomba do Alcaide;

Nos casos indicados no quadro anterior, no respeitante aos n.ºs de ordem 24 a 27, a eliminação das situações que indiciavam o cometimento de eventual infracção financeira resulta da prática oportuna dos actos correctivos adequados, na sequência das observações formuladas no anteprojecto de relatório de auditoria.

Quanto às restantes matérias, as alegações e argumentos aduzidos, no exercício do contraditório, não revelaram factos ou tiveram consistência suficiente para fundamentar uma alteração das qualificações definidas e consubstanciadas nas respectivas conclusões, que assim se mantêm.



CAPÍTULO IV CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

16. Conclusões

Das observações feitas no presente relatório a partir da factualidade analisada, resultam as seguintes conclusões sustentadas na documentação recolhida e nas declarações prestadas pelos responsáveis perante a equipa de auditoria:

N.º de ordem	Conclusão	Base legal
01 a 34	<p style="text-align: center;">1.^a</p> <p>De um modo geral os procedimentos são orientados de forma compatível com os princípios e regras legais e regulamentares aplicáveis, registando-se, nalguns casos, e pontualmente, o incumprimento de aspectos relevantes do regime legal.</p>	
07	<p style="text-align: center;">2.^a</p> <p>Suscitam-se dúvidas, designadamente, quanto à determinação da totalidade dos pagamentos efectuados e à não utilização, pela entidade pública contratante, do serviço efectuado em execução do contrato celebrado em 08-02-1991, consubstanciado na elaboração do PDM do Município da Povoação, as quais só poderão ser esclarecidas em acção de fiscalização sucessiva.</p>	Artigos 50.º, n.º 1, e 55.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
6, 7, 17, 18, 19	<p style="text-align: center;">3.^a</p> <p>No conjunto dos contratos de aquisição de bens e serviços analisados verificou-se que, em alguns casos (5 ocorrências em 20 contratos), não foi escolhido o procedimento pré-contratual legalmente aplicável em função do valor estimado dos contratos.</p>	Artigos 24.º, n.º 2, alínea b), 81.º, n.º 1, alínea a), e 86.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6.



N.º de ordem	Conclusão	Base legal
8, 20	<p style="text-align: center;">4.^a</p> <p>Os pagamentos efectuados no âmbito da prestação de serviços para o acompanhamento jurídico, elaboração e organização de todo o processo administrativo visando a aprovação do PDM, carecem de base legal, e de contrapartida, uma vez que o executante estava já obrigado à sua prestação por força de contrato prévio e com remuneração devidamente estipulada.</p>	Artigo 3.º do CPA e Ponto 2.3.4 - Execução orçamental, 2.3.4.2, alínea d), do POCAL.
20	<p style="text-align: center;">5.^a</p> <p>Foi alterado um elemento essencial do contrato (o preço), em desconformidade com os princípios da estabilidade e da transparência, atendendo a que a modificação desvirtuou as condições fundamentais e efectivas que haviam parametrizado o respectivo procedimento, não se cingiu a um elemento acessório e foi em benefício do adjudicatário.</p>	Artigos 8.º, n.º 1, e 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/6.
1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 16, 17, 18, 19, 20	<p style="text-align: center;">6.^a</p> <p>Em matéria de controlo na execução da despesa constata-se a ocorrência, quase generalizada, de deficiências no âmbito dos procedimentos de cabimentação orçamental, que respeitam, quase sempre, à sequência e ordenamento lógico (e cronológico) da cadeia de actos procedimentais, decorrendo, nalguns casos, da omissão do procedimento de cabimentação.</p>	Ponto 2.3.4 – Execução orçamental, 2.3.4.2, alíneas d) e e) do POCAL.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem	Conclusão	Base legal
6, 17, 18, 19	<p style="text-align: center;">7.^a</p> <p>Não obstante as relações contratuais terem prazo expressamente determinado, verificou-se que, decorrido o mesmo, todos os contratos tiveram continuidade, por vários períodos iguais e sucessivos, que abrangeram diferentes exercícios orçamentais, o que deu origem à existência de um valor significativo de pagamentos efectuados sem que tenha ocorrido acto deliberativo renovador dos instrumentos contratuais que constituíam as fontes de tais obrigações.</p>	
21, 22	<p style="text-align: center;">8.^a</p> <p>Parte significativa do universo de aquisições considerado não tem enquadramento em contrato de fornecimento contínuo por respeitarem, nuns casos, a aquisições de serviços (sobretudo aluguer de máquinas e viaturas para transporte), e, noutros, à execução de contratos de empreitadas de obras públicas, objecto de procedimento pré-contratual autónomo. No entanto, o seu valor anual estimado de € 5.600,00 (Irmãos Duarte Lda.) e € 18.600,00, (Simosil, Lda.), indicia que seria mais adequada a utilização de outro procedimento pré-contratual.</p>	Artigos 23.º, n.º 2 e 81.º, n.º 1, alíneas b) e c), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
21, 22	<p style="text-align: center;">9.^a</p> <p>A parte mais significativa dos bens adquiridos respeita aos materiais de construção essenciais mais utilizados, não existindo um planeamento adequado quanto à sua aquisição e armazenamento. A ausência de planificação das acções constitui um factor de burocratização e multiplicação de procedimentos de execução orçamental, com efeitos redutores na capacidade de acompanhamento e na consecução dos objectivos do controlo interno.</p>	Ponto 2.9 (2.9.1 e 2.9.2 do POCAL.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem	Conclusão	Base legal
21, 22	<p style="text-align: center;">10.^a</p> <p>No âmbito da relação contratual decorrente dos fornecimentos efectuados por Simosil, Lda., verifica-se o incumprimento sistemático dos prazos de pagamento contratuais e a existência de um saldo persistente de dívida administrativa nos exercícios orçamentais de 2001 a 2003.</p>	Artigo 3.º, n.º 1, do CPA e artigo 798.º do Código Civil.
11, 12, 13, 14	<p style="text-align: center;">11.^a</p> <p>A despesa total necessária para a satisfação das necessidades de limpeza dos arruamentos do concelho foi dividida em função das diferentes localidades/freguesias, o que teve por consequência o enquadramento do valor estimado dos contratos no limiar do procedimento de consultas, quando, pelo seu valor global, seria aplicável o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio.</p>	Artigos 16.º e 80.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
11, 12, 13, 14	<p style="text-align: center;">12.^a</p> <p>Nos mesmos procedimentos as consultas a sete fornecedores ficaram circunscritas a dois, como consequência de terem sido convidadas entidades que não estavam habilitadas para a execução dos serviços pretendidos, ficando afectado o nível concorrencial consentâneo com o número de consultas efectuadas.</p>	Artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
11, 12, 13, 14	<p style="text-align: center;">13.^a</p> <p>Da limitação de concorrência resulta, com grande probabilidade, que os contratos se fundamentaram numa avaliação insuficiente das reais capacidades do respectivo mercado, o qual não terá sido aproveitado na sua plenitude, no que concerne à relação preço/qualidade para o serviço pretendido, em prejuízo da economia dos contratos.</p>	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem	Conclusão	Base legal
23 a 34	<p style="text-align: center;">14.^a</p> <p>Foram sempre escolhidos os procedimentos pré-contratuais que se impunham em função do valor estimado dos contratos. No entanto, constata-se uma predominância de adjudicações relativamente a um dos co-contratantes (Irmãos Duarte, Lda.).</p>	
31	<p style="text-align: center;">15.^a</p> <p>Na fase de análise e classificação das propostas foram considerados aspectos directamente relacionados com a capacidade técnica e aptidão dos concorrentes, já utilizados na fase de qualificação.</p>	Artigo 100.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
32	<p style="text-align: center;">16.^a</p> <p>Num único procedimento, o convite para contratar foi feito por duas vezes, sendo que, na segunda vez, deixou de ser exigida uma das autorizações do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas previstas no Caderno de Encargos, precisamente aquela que o concorrente, que veio a ser adjudicatário, comunicou não ser detentor, na sequência do primeiro convite.</p>	Artigo 54.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
24, 25, 26, 27, 28, 30, 31	<p style="text-align: center;">17.^a</p> <p>À semelhança do que se referiu para as aquisições de bens e serviços, o procedimento de cabimento orçamental foi feito de modo deficiente e meramente formal, com inversão das respectivas sequências lógica e cronológica, ou seja: primeiramente a despesa é assumida e só após é desencadeada a verificação do cabimento orçamental.</p>	Ponto 2.3.4 – Execução orçamental, 2.3.4.2, alíneas d) e e) do POCAL.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem	Conclusão	Base legal
33	18.^a Dos documentos que integram a proposta da empresa adjudicatária (Irmãos Duarte, Lda.) não constam os planos de execução dos trabalhos e de pagamentos.	Artigos 73.º, n.º 1, alíneas c) e d), e 94.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
31, 32, 33	19.^a Os instrumentos de garantia (garantias bancárias) são insuficientes por conterem cláusulas que limitam a sua duração ou prevêem a possibilidade de denúncia unilateral por parte da instituição financeira.	Artigos 226.º a 229.º, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
31, 33	20.^a Os prazos de execução da obra foram ultrapassados pelos empreiteiros sem que tenham sido aplicadas as multas contratualmente estabelecidas.	Artigo 201.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

17. Recomendações

Recomenda-se ao executivo municipal a adopção das seguintes medidas:

Observar as normas respeitantes à tramitação legal na realização das despesas, de modo a que estas sejam cabimentadas antes de serem autorizadas, e da aquisição ser efectuada;

Quanto aos contratos analisados sob os n.ºs de ordem 17 (aquisição de serviços de ensino de música), 18 (aquisição de serviços de arquitectura) e 19 (aquisição de serviços de elaboração do Boletim Municipal e preparação de notícias), no ponto 9.3.5, do relatório de auditoria, rea-



preciar os condicionalismos e pressupostos que estiveram na sua base, de forma a concluir se ainda se justifica ou não a manutenção das relações contratuais;

De modo a evitar o casuísmo sistemático nas compras de material de construção civil para utilização em obras por administração directa, as necessidades de aquisição destes bens devem ser objecto de planeamento adequado, o qual é que será apto a servir de base à escolha do procedimento pré-contratual, consoante os valores concretos em causa;

De igual modo, no que concerne à contratação dos serviços de limpeza de arruamentos do concelho, deverá ser seguido o procedimento pré-contratual que assegure o nível de concorrência compatível com o valor global da despesa, a fim de otimizar a economia dos contratos;

Maior rigor no acompanhamento dos prazos de execução dos contratos de empreitada de obras públicas, mediante, nomeadamente, a aplicação de multas por violação dos prazos contratuais, verificados os respectivos pressupostos.



18. Eventuais infracções financeiras evidenciadas

À luz do que foi observado e concluído evidenciam-se as seguintes situações, susceptíveis de eventual infracção financeira:

	Infracção
Descrição	Item 9.3.1.1, n.º de ordem 20
Identificação do acto e informação de suporte	No contrato de avença com José Luís Neto Leão, para a prestação de serviços de assessoria jurídica, celebrado em 01-10-2002, pelo prazo de 2 anos, com o valor mensal de € 1.750,00, verificou-se uma modificação deste valor (elemento essencial do contrato) para o montante de € 2.250,00, 4 meses após o início da execução do contrato, o que desvirtuou as condições fundamentais e efectivas que haviam parametrizado o respectivo procedimento, por não se cingirem a um elemento acessório e serem em benefício do adjudicatário. Despacho de actualização dos honorários de 20-02-2003 (fls. 229, Vol. II, do processo). Informação instrutória da decisão, de 20-02-2003 (fls. 229 a 231, Vol. II, do processo).
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, Presidente da Câmara, autor do acto. Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, autor da informação instrutória do mesmo acto.
Norma infringida	Artigos 8.º, n.º 1 e 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
Descrição	Item 9.3.1.2, n.º de ordem 08
Identificação do acto	No contrato celebrado com José Luís Neto Leão, para a aquisição de serviços de acompanhamento jurídico do processo administrativo com vista à aprovação do PDM, celebrado em 12-12-2002, com o valor de € 4.740,00, verifica-se que estes encargos materializaram um pagamento adicional pela prestação de serviços já incluídos no objecto de outro contrato (assessoria jurídica – n.º de ordem 20), firmado com o mesmo fornecedor, pelo que não têm contrapartida efectiva. Despacho de adjudicação de 06-12-2002 (fls. 130, Vol. II, do processo).
Responsável	Francisco da Silva Álvares, Presidente da Câmara, autor do acto.
Norma infringida	Artigo 3.º do CPA e Ponto 2.3.4 – Execução orçamental, 2.3.4.2, alínea d), do POCAL.
Base legal	Artigos 59.º, n.ºs 1 e 2, e 65.º, n.º 1, alínea b), e n.º 5, da LOPTC.
Descrição	Item 9.3.2, n.º de ordem 06
Identificação do acto	No contrato com FORMAR E ACONSELHAR, Lda., para a aquisição de serviços de apoio técnico nas áreas económica e financeira, no valor de € 36.000,00, celebrado pelo prazo de 6 meses, eventualmente renovável, foi utilizado o ajuste directo, por aplicação das regras de escolha do procedimento pré-contratual em função do valor, quando, atendendo a essas mesmas regras e face ao respectivo valor, era aplicável o procedimento de consulta prévia a um mínimo de 5 fornecedores. Despacho de adjudicação de 17-04-2002 (fls. 50, Vol. II, do processo).
Responsável	Francisco da Silva Álvares, Presidente da Câmara, autor do acto.
Norma infringida	Artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.



Tribunal de Contas

Seção Regional dos Açores

	Infracção
Descrição	Item 9.3.2, n.º de ordem 07 No contrato com EUROMETA, Lda., para a execução dos serviços respeitantes à conclusão do Plano Director Municipal da Povoação, no valor de € 72.326,00, foi utilizado o ajuste directo por aplicação das regras para escolha de procedimento pré-contratual independentemente do valor, com fundamento em aptidão técnica, sem que se tenha verificado o preenchimento das respectivas exigências legais demonstrando-se que o serviço apenas poderia ser executado por este fornecedor, ou que se tratava da continuidade ou conclusão de um serviço já iniciado pelo adjudicatário.
Identificação do acto	Despacho de adjudicação de 15-01-2003 (fls. 67, Vol. II, do processo).
Responsável	Francisco da Silva Álvares, Presidente da Câmara, autor do acto.
Norma infringida	Artigos 80.º, n.º 4, e 86.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
Descrição	Item 9.3.2, n.º de ordem 17 No contrato de avença com Christian Paschinger Alexander, para a aquisição de serviços nos domínios do ensino musical, direcção de orquestra e coordenação da academia musical, no valor de € 27.932,68, pelo prazo de 12 meses, renovável sucessivamente, foi utilizado o ajuste directo por aplicação das regras para escolha de procedimento pré-contratual independentemente do valor, com fundamento em aptidão técnica, sem que se tenha verificado o preenchimento das respectivas exigências legais demonstrando-se que o serviço apenas poderia ser executado por este fornecedor.
Identificação do acto e informação de suporte	Despacho de adjudicação de 31-08-2000 (fls. 190, Vol. II, do processo). Informação instrutória da decisão, de 30-08-2000 (fls. 190, Vol. II, do processo).
Responsáveis	Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Presidente da Câmara, autor do acto. Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, autor da informação instrutória do mesmo acto.
Norma infringida	Artigos 81.º, n.º 1, alínea a), e 86.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
Descrição	Item 9.3.2, n.º de ordem 18 No contrato com Isidro Évora, para a aquisição de serviços no domínio da arquitectura, no valor de € 52.194,21, celebrado pelo prazo de 4 meses, eventualmente renovável, foi utilizado o ajuste directo, por aplicação das regras de escolha do procedimento pré-contratual em função do valor, quando, atendendo a essas mesmas regras e face ao respectivo valor, era aplicável o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou o concurso limitado sem apresentação de candidaturas.
Identificação do acto	Despacho de adjudicação de 02-11-2000 (fls. 203, Vol. II, do processo).
Responsável	Carlos Emílio Lopes Machado Ávila, Presidente da Câmara, autor do acto.
Norma infringida	Artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

	Infracção
Descrição	Item 9.3.2, n.º de ordem 19 No contrato com Maria Edite Carvalho Miguel, para a aquisição de serviços no âmbito da elaboração do Boletim Municipal e preparação de notícias, no valor de € 57.600,00, celebrado em 18-06-2002, pelo prazo de 6 meses, eventualmente renovável, foi utilizado o procedimento de consulta prévia a 3 fornecedores, por aplicação das regras de escolha do procedimento pré-contratual em função do valor, quando, atendendo a essas mesmas regras e face ao respectivo valor, era aplicável o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou o concurso limitado sem apresentação de candidaturas.
Identificação do acto	Despacho de adjudicação de 18-06-2002 (fls. 215, Vol. II, do processo).
Responsável	Francisco da Silva Álvares, Presidente da Câmara, autor do acto.
Norma infringida	Artigo 24.º, n.º 2, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
Descrição	Item 11.3, n.ºs de ordem 11, 12, 13 e 14 No conjunto dos contratos com Margarida Martins e Companhia, Lda., para a aquisição de serviços de limpeza dos arruamentos do concelho da Povoação, no período de 2003, no valor global de € 104.772,10, não foi respeitado o princípio da unidade da despesa, nos termos do qual esta corresponde ao custo total da aquisição, uma vez que a mesma foi repartida por quatro, em função das localidades/freguesias.
Identificação dos actos e informações de suporte	Despachos de adjudicação, sendo 3 de 28-01-2003 e 1 de 02-06-2003 (fls. 284, 290, 296 e 303, Vol. II, do processo). Informações/propostas, sendo 3 de 20-12-2002 e 1 de 08-05-2003 (fls. 281, 287, 293 e 299, Vol. II, do processo).
Responsáveis	Francisco da Silva Álvares, Presidente da Câmara, autor dos actos. Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, autor das informações instrutórias dos actos.
Norma infringida	Artigo 16.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
Descrição	Item 12.3.3, n.º de ordem 31 No contrato de empreitada de obras públicas com SIMOSIL, Lda., para a execução da obra de reparação do edifício escolar do 1.º ciclo da Lomba do Cavaleiro, no valor de € 231.971,66, celebrado em 10-09-2001, o empreiteiro não cumpriu o prazo de execução da obra sem que daí tenha resultado a aplicação de multa pelo incumprimento, conforme exigência contratual e legal.
Identificação do facto	Omissão de procedimento de multa com conhecimento da sua aplicabilidade (fls. 150, Vol. IV, do processo).
Responsável	Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira (por omissão do procedimento devido nessa qualidade — cfr. com artigo 71.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e artigo 22.º da Orgânica e quadro de pessoal da CMP, em anexo ao Aviso n.º 584-A/98 (2.ª série), publicado no DR n.º 29, II Série, Apêndice n.º 15-A, de 04-02-1998).
Norma infringida	Artigo 201.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Infracção	
Descrição	Item 12.3.3, n.º de ordem 33
Identificação do facto	No contrato de empreitada de obras públicas com Irmãos Duarte, Lda., para a execução da obra de Ordenamento urbanístico do Largo da Lomba do Botão, no valor de € 106.352,54, celebrado em 07-08-2001, o empreiteiro não cumpriu o prazo de execução da obra sem que daí tenha resultado a aplicação de multa pelo incumprimento, conforme exigência contratual e legal.
Responsável	Ângelo Medeiros Furtado, Chefe da Divisão Administrativa e Financeira (por omissão do procedimento devido nessa qualidade — cfr. com artigo 71.º, n.º 1, da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e artigo 22.º da Orgânica e quadro de pessoal da CMP, em anexo ao Aviso n.º 584-A/98 (2.ª série), publicado no DR n.º 29, II Série, Apêndice n.º 15-A, de 04-02-1998).
Norma infringida	Artigo 201.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.



CAPÍTULO V

DECISÃO

19. Decisão

Em face do exposto, aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelo n.º 2 do artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, conjugado com o n.º 2 do artigo 106.º da mesma Lei n.º 98/97.

O Serviço deverá informar o Tribunal de Contas, no prazo de dois meses, se vai manter ou não os contratos com os n.ºs de ordem 17, 18 e 19, com fundamento na reapreciação, que foi recomendada, das situações que estiveram na base da sua celebração.

São devidos emolumentos nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, conforme conta de emolumentos em anexo.

Remeta-se cópia do presente relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Povoação, para conhecimento e para efeitos do disposto na alínea q) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Remeta-se também cópia aos restantes responsáveis indicados no ponto 14, supra.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 23 de Setembro de 2004

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

O Assessor

(Fernando Flor de Lima)

O Assessor

(Carlos Bedo)

Fui presente

O Representante do Ministério Público

(Maria José Fernandes)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	FORMAÇÃO BASE	CATEGORIA
Carlos Manuel Maurício Bedo	<i>Licenciado em Finanças</i>	Auditor-Coordenador
João José Cordeiro de Medeiros	<i>Licenciado em Direito</i>	Auditor-Chefe
José Francisco Gonçalves Silva	<i>Licenciado em Direito</i>	Auditor
Cristina Isabel Soares Ribeiro	<i>Licenciada em Direito</i>	Auditora
Maria do Sameiro Mesquita Gabriel	<i>Licenciada em Direito</i>	Técnico verificador superior principal



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

CONTA DE EMOLUMENTOS

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio) ⁽¹⁾

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 1 – FC/2002 Relatório n.º 1 – FC/2004
Entidade fiscalizada:	Município da Povoação	
Sujeito(s) passivo(s):	Município da Povoação	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	<input checked="" type="checkbox"/>
	Sem receitas próprias	

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Preparação	6	88,29 €	529,74 €
Trabalhos de campo	16	119,99 €	1.919,84 €
Elaboração do relato e análise do contraditório	92	88,29 €	8.122,68 €
Emolumentos calculados			10.572,26 €
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 551,65		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 15 516,50		
Emolumentos a pagar			10.572,26 €
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			10.572,26 €

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999: — Acções fora da área da residência oficial € 119,99 — Acções na área da residência oficial..... € 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 551,65) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 310,33, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 205/2004, de 3 de Março</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 15 516,50) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 310,33, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 205/2004, de 3 de Março</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
--	---



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO I

CONTRATOS VERIFICADOS



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Contratos de aquisição de bens

N.º de ordem **01**

Objecto: Aquisição de equipamento para limpeza de fossas - Tanque limpa fossas com bomba para 5000 L.

Co-contratante: Serralharia Outeiro, Lda.

Preço: 5.636,42 €

Prazo: Não indicado

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 25-06-2002

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 06-07-2002

1. Critério de adjudicação - mais baixo preço.
2. A requisição transitou de ano económico, tendo o compromisso da despesa sido efectuado em 18-06-2003.

N.º de ordem **02**

Objecto: Aquisição de um compressor modelo Atlas Copco para os serviços técnicos de obras

Co-contratante: Facil - Fornecedoros Açoreanos de Comércio e Indústria, Lda.

Preço: 9.260,00 €

Prazo: Não indicado

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 06-01-2003

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-01-2003

O convite para apresentação de propostas prevê a retoma de equipamento. Não obstante, afigura-se ter sido respeitado o princípio da não compensação, porquanto o valor requisitado corresponde ao valor total da aquisição.

N.º de ordem **03**

Objecto: Aquisição de equipamento desportivo para o Parque Infantil da Lomba do Loução

Co-contratante: Equipo - Equipamentos Industriais, Lda.

Preço: 26.596,07 €

Prazo: Não indicado

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 05-02-2003

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 12-02-2003

1. A requisição, emitida em 12-03-2003, compreende apenas a montagem do pavimento no parque infantil.
2. A data da requisição externa é posterior à da emissão da factura e do recibo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **21**

Objecto: Aquisição em regime de fornecimento contínuo de equipamento e material de construção civil.

Co-contratante: Irmãos Duarte, Lda

Preço: 76.298,02 €

Prazo:

Acto autorizador:

Data:

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação:

Data:

1. O contrato de fornecimento contínuo em apreço não foi precedido de qualquer procedimento pré-contratual em especial, nem foi objecto de acto administrativo autónomo.
2. O valor atribuído ao contrato reporta-se ao período entre 2003-01-01 e 2003-07-21 e corresponde ao valor da facturação emitida pelo fornecedor.

N.º de ordem **22**

Objecto: Aquisição em regime de fornecimento contínuo de equipamento e material de construção civil.

Co-contratante: Simosil, Lda.

Preço: 30.489,23 €

Prazo:

Acto autorizador:

Data:

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação:

Data:

1. O contrato de fornecimento contínuo em apreço não foi precedido de qualquer procedimento pré-contratual em especial, nem foi objecto de acto administrativo autónomo.
2. O valor atribuído ao contrato reporta-se ao período entre 2003-01-01 e 2003-07-21 e corresponde ao valor da facturação emitida pelo fornecedor.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Contratos de aquisição de serviços

N.º de ordem **04**

Objecto: Aquisição de serviços para a execução do desvio do ramal de MT a 30 KV para alimentar o PT de 100 KVa e electrificação do PT de 100 KVa do Campo de Jogos da Povoação.

Co-contratante: EDA - Empresa de Electricidade dos Açores, SA

Preço: 19.786,29 €

Prazo: Não indicado

Acto autorizador: Não consta

Data:

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 18-04-2002

1. O procedimento escolhido foi o ajuste directo, independentemente do valor, com fundamento em especial aptidão técnica e exclusividade de direitos.
2. Suscitam-se dúvidas quanto à substância do fundamento legal invocado, uma vez que a própria informação que serviu de suporte ao acto de adjudicação refere que os preços propostos pela EDA "são aceitáveis dado que os mesmos são os valores correntes no mercado da especialidade".
3. A informação de cabimento é prestada em momento posterior ao da autorização da despesa.

N.º de ordem **05**

Objecto: Aquisição de serviços de reparação do tractor de rastros - Catterpillar D5.

Co-contratante: José Joaquim Amaral Garcia

Preço: 17.230,18 €

Prazo: 30 dias a contar da adjudicação

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 05-06-2002

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 25-06-2002

1. O ofício convite não menciona o critério de adjudicação.
2. Na proposta de aquisição não é feita qualquer alusão ao cabimento orçamental.
3. A proposta não foi acompanhada da declaração a que se refere a o artigo 152.º, n.º3 do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **06**

Objecto: Aquisição de serviços de apoio técnico nas áreas económica e financeira.

Co-contratante: Formar e Aconselhar, Lda.

Preço: 4.500,00 €

Prazo: 6 meses, eventualmente renováveis

Acto autorizador: Não consta

Data:

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 17-04-2002

1. Foi adoptado procedimento de ajuste directo quando, em função do valor da despesa, seria obrigatório procedimento mais complexo.
2. Existem dois despachos de adjudicação com diferentes datas e conteúdos.
3. Tendo em conta os lançamentos constantes da conta corrente do fornecedor para o período de 2002-01-01 a 2002-12-31, parece ser considerado relevante e válido o primeiro despacho de adjudicação (datado de 06-02-2002), uma vez que existe facturação datada de 2002-02-28.

N.º de ordem **07**

Objecto: Aquisição de serviços para a actualização e conclusão do Plano Director Municipal da Povoação

Co-contratante: EUROMETA - Sociedade Açoreana de Serviços, Lda.

Preço: 72.326,00 €

Prazo: 8 meses

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data:

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 15-01-2003

1. Os trabalhos respeitantes ao PDM já haviam sido adjudicados a consórcio integrado pela empresa agora adjudicatária.
2. O contrato a celebrar não consta do processo o qual também é omissivo em matéria de documentos relativos à situação da empresa (segurança social, IRC)
3. Não foi prestada informação de cabimento.

N.º de ordem **08**

Objecto: Aquisição de serviços para o acompanhamento jurídico, a elaboração e organização do processo administrativo visando a aprovação do Plano Director Municipal.

Co-contratante: José Luís Neto Leão

Preço: 4.740,00 €

Prazo: Não consta

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 22-11-2002

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 06-12-2002

1. Não foi prestada informação de cabimento.
2. O adjudicatário deste contrato é igualmente parte em contrato de avença celebrado com a mesma entidade, sendo de questionar uma eventual identidade ou duplicação de objectos contratuais.
3. O adiantamento (45% no momento da adjudicação) não foi caucionado.
4. Não é indicado qualquer prazo de execução do contrato.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **09**

Objecto: Aquisição de serviços de auditoria no âmbito da conta de gerência de 2001.

Co-contratante: BDO Binder & Co., Auditoria, Impostos e Consultadoria, Lda.

Preço: 43.800,00 €

Prazo: 11 semanas

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 15-02-2002

Procedimento contratual: Concurso limitado sem apresentação de candidaturas

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-06-2002

A análise das propostas não foi efectuada pelo júri do concurso, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 92.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

N.º de ordem **10**

Objecto: Aquisição de serviços para elaboração do projecto técnico de execução das obras de "Beneficiação da Sede da Sociedade Harmónica Furnense", incluindo o programa de concurso e o caderno de encargos.

Co-contratante: Eng.º Tavares Vieira, Lda. - Estudos e Projectos de Arquitectura e Engenharia

Preço: 4.987,98 €

Prazo: Não indicado

Acto autorizador: Não consta

Data:

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 04-04-2001

1. Não houve informação de cabimento de verba
2. O trabalho encomendado foi remetido à Câmara Municipal através de ofício sem referência, datado de 28-03-2001, ou seja, em momento anterior à data do despacho de adjudicação.

N.º de ordem **11**

Objecto: Aquisição de serviços de limpeza de arruamentos da Vila da Povoação.

Co-contratante: Margarida Martins & Companhia, Lda.

Preço: 32.617,97 €

Prazo: de 01-02-2003 a 31-12-2003

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 20-12-2002

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-01-2003

1. Não existe informação de cabimento orçamental.
2. Ao valor do contrato acima referenciado acresce o pagamento de lavagem de ruas, quando solicitada, no montante de € 6,12/hora.
3. Dos sete fornecedores convidados apenas dois apresentaram propostas, tendo um deles informado não estar preparado para executar o serviço pretendido.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **12**

Objecto: Aquisição de serviços de limpeza de arruamentos da freguesia das Furnas.

Co-contratante: Margarida Martins & Companhia, Lda.

Preço: 38.742,88 €

Prazo: De 1-02-2003 a 31-12-2003

Acto autorizador: Presidente da Câmara

Data: 20-12-2002

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-01-2003

Dos sete fornecedores convidados apenas dois apresentaram propostas, tendo um deles informado não estar preparado para executar o serviço pretendido.

N.º de ordem **13**

Objecto: Aquisição de serviços para limpeza de arruamentos das Lombas do Cavaleiro, Carro, Botão, Pomar e Pós e arredores da Vila (Pé do Salto, Bairro da Caridade e Morro.

Co-contratante: Margarida Martins & Companhia Lda.

Preço: 24.307,69 €

Prazo: De 01-02-2003 a 31-12-2003

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 20-12-2002

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-01-2003

Ao valor do contrato acima referenciado acresce o pagamento de lavagem de ruas, quando solicitado, no montante de € 6,12/hora.

Dos sete fornecedores convidados apenas dois apresentaram propostas, tendo um deles informado não estar preparado para executar o serviço pretendido.

N.º de ordem **14**

Objecto: Aquisição de serviços para a limpeza de arruamentos da freguesia da Ribeira Quente.

Co-contratante: Margarida Martins & Companhia, Lda

Preço: 9.103,56 €

Prazo: de 04-06-2003 a 31-10-2003

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 09-05-2003

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Vice-Presidente da Câmara

Data: 02-06-2003

Uma das empresas consultadas (Irmãos Duarte, Lda.) já havia informado, em anterior procedimento, que não estava preparada para executar o serviço e neste procedimento voltou a fazê-lo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **15**

Objecto: Aquisição de serviços de execução do projecto de requalificação urbana da Praça Velha da Povoação.

Co-contratante: António da Costa Pardal, Arquitectos, Consultores de Planeamento e Arquitectura, Soc. Unipessoal, Ld

Preço: 33.000,00 €

Prazo: 50 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 19-07-2002

Procedimento contratual: Concurso limitado sem apresentação de candidaturas

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 27-01-2003

Foram utilizados subcritérios de avaliação que, no entanto, não foram estabelecidos previamente à abertura das propostas.
Não existe informação de cabimento orçamental e a requisição externa não se encontra devidamente assinada.

N.º de ordem **16**

Objecto: Aquisição de serviços para a elaboração do projecto de reparação da Escola do 1.º Ciclo da Vila da Povoação, Monsenhor João Maurício Amaral Ferreira

Co-contratante: Tecnicouto - Projectos e Estudos de Eng., Lda

Preço: 24.900,00 €

Prazo: Não indicado

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 18-03-2003

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-03-2003

O procedimento de cabimento orçamental apresenta-se de forma ilegal e irregular, uma vez que a respectiva informação é posterior à assunção do compromisso.

N.º de ordem **17**

Objecto: Aquisição de serviços em regime de avença para o ensino de música, no âmbito da instalação da Academia Musical da Povoação.

Co-contratante: Christian Paschinger Alexander

Preço: 27.932,68 €

Prazo: 1 ano eventualmente renovável

Acto autorizador: Não consta

Data:

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 31-08-2000

1. Cabimento insuficiente em 2002.
2. Não consta do processo qualquer documento relativo à renovação do contrato. Tendo em conta que o contrato prevê pagamentos de montantes diferentes em 2000 e em 2001, desconhece-se qual o montante pago a partir de Setembro de 2001.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **18**

Objecto: Aquisição de serviços gerais de arquitectura em regime de avença.

Co-contratante: Isidro Évora

Preço: 4.349,52 €

Prazo: 4 meses, eventualmente renovável

Acto autorizador: Não consta

Data:

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 02-11-2000

1. O processo integra o despacho de adjudicação e o "curriculum vitae"
2. Em função da aplicação das regras sobre o valor estimado dos contratos deveria ter sido escolhido procedimento pré-contratual de maior complexidade.
3. O contrato mantém-se em vigor.
4. O montante efectivamente pago não corresponde ao valor contratualizado.

N.º de ordem **19**

Objecto: Aquisição de serviços em regime de avença para a elaboração do Boletim Municipal e para a preparação de notícias.

Co-contratante: Maria Edite Carvalho Miguel

Preço: 7.200,00 €

Prazo: 6 meses, eventualmente renovável

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 05-06-2002

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia

Acto de adjudicação: Não consta

Data:

1. Em função da aplicação das regras sobre o valor estimado dos contratos deveria ter sido escolhido procedimento pré-contratual de maior complexidade.
2. Não existe acto de adjudicação.
3. O contrato foi renovado sem despacho autorizador.

N.º de ordem **20**

Objecto: Aquisição de serviços de assessoria jurídica em regime de avença.

Co-contratante: José Luís Neto Leão

Preço: 42.000,00 €

Prazo: 24 meses

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 03-09-2002

Procedimento contratual: Concurso limitado sem apresentação de candidaturas

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 23-09-2002

O contrato foi celebrado em 1 de Outubro de 2002 e em 6 de Fevereiro de 2003 o adjudicatário solicitou uma revisão de honorários (de € 1.750,00 para € 2.250,00). O pedido foi aceite por despacho do Presidente da Câmara de 20-02-2003, o que poderá ter implicado a violação do princípio da estabilidade contratual e da transparência.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Contratos de empreitada de obras públicas

N.º de ordem **23**

Objecto: Empreitada para a recuperação do telhado do edifício escolar da Água Quente

Co-contratante: Irmãos Duarte, Lda.

Preço: 16.912,07 €

Prazo: 15 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 06-01-2003

Procedimento contratual: Ajuste directo, com consultas

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 24-02-2003

1. Não existe procedimento de cabimento orçamental
2. Foi dispensada a prestação de caução sem que se tenha procedido à retenção dos 10% dos pagamentos a efectuar, nos termos do disposto no artigo 112.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

N.º de ordem **24**

Objecto: Empreitada de construção de uma regueira na Lomba do Pomar

Co-contratante: Irmãos Duarte, Lda.

Preço: 4.997,30 €

Prazo: 30 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 05-03-2003

Procedimento contratual: Ajuste directo, com consultas

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-04-2003

1. O procedimento de cabimentação segue um percurso inverso ao que está legalmente estabelecido.
2. O auto de medição (único) foi entregue fora do prazo de execução do contrato.
3. Foi dispensada a prestação de caução sem que se tenha procedido à retenção dos 10% dos pagamentos a efectuar, nos termos do disposto no artigo 112.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

N.º de ordem **25**

Objecto: Empreitada de pavimentação do Parque de Estacionamento do Coreto da Lomba do Carro

Co-contratante: Irmãos Duarte, Lda

Preço: 11.765,05 €

Prazo: Não indicado

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 05-03-2003

Procedimento contratual: Ajuste directo, com consultas

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 22-04-2003

1. O procedimento de cabimentação segue um percurso inverso ao que está legalmente estabelecido.
2. Foi dispensada a prestação de caução sem que se tenha procedido à retenção dos 10% dos pagamentos a efectuar, nos termos do disposto no artigo 112.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.



Tribunal de Contas

Seção Regional dos Açores

N.º de ordem **26**

Objecto: Empreitada de recuperação do Coreto do Jardim Municipal da Povoação

Co-contratante: Eduardo da Mota Pimentel

Preço: 3.774,00 €

Prazo: Não indicado

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 09-05-2003

Procedimento contratual: Ajuste directo, com consultas

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 05-06-2003

1. A empreitada em apreço foi enquadrada normativamente como se de uma prestação de serviços se tratasse.
2. O procedimento de cabimentação segue um percurso inverso ao que está legalmente estabelecido.
3. Foi dispensada a prestação de caução sem que se tenha procedido à retenção dos 10% dos pagamentos a efectuar, nos termos do disposto no artigo 112.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

N.º de ordem **27**

Objecto: Empreitada de pavimentação do recreio da Escola da Lomba do Alcaide

Co-contratante: Irmãos Duarte, Lda.

Preço: 18.080,69 €

Prazo: 30 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 20-01-2003

Procedimento contratual: Ajuste directo, com consultas

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 18-03-2003

1. O procedimento de cabimentação segue um percurso inverso ao que está legalmente estabelecido.
2. Foi dispensada a prestação de caução sem que se tenha procedido à retenção dos 10% dos pagamentos a efectuar, nos termos do disposto no artigo 112.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

N.º de ordem **28**

Objecto: Empreitada de remodelação da Sociedade Harmónica Furnense

Co-contratante: Contrataçor, Construções do Nordeste, Lda.

Preço: 204.400,60 €

Prazo: 120 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 24-07-2001

Procedimento contratual: Concurso público

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 12-11-2001

1. O procedimento orçamental relativo a trabalhos a mais padece do mesmo vício dos restantes, ou seja: a despesa é autorizada antes da informação de cabimento orçamental, não relevando assim o teor de tal informação para o respectivo acto autorizador.
2. A informação de cabimento orçamental é posterior ao acto de autorização da despesa.
3. Os serviços de fiscalização, adjudicados mediante ajuste directo por valor que se continha no limite para a escolha desse procedimento pré-contratual, vieram a prolongar-se pelo dobro do tempo, em consequência das prorrogações do prazo de execução, o que desvirtuou o valor estimado em mais de 100%.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **29**

Objecto: Empreitada de Repavimentação da Rua da Sant' Ana, Rua da Palha e Rua do Parque

Co-contratante:

Preço: 62.205,00 €

Prazo: 45 dias, a contar da data da consignação

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 16-05-2003

Procedimento contratual: Concurso limitado sem publicação de anúncio

Acto de adjudicação:

Data:

O procedimento encontra-se na fase de comunicação do relatório de qualificação aos concorrentes.

N.º de ordem **30**

Objecto: Empreitada para a Execução da Rede de Esgotos Pluviais na Lomba do Alcaide

Co-contratante: Simosil, Lda.

Preço: 5.985,34 €

Prazo: 30 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 20-01-2003

Procedimento contratual: Ajuste directo, com consultas

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 18-03-2003

1. O procedimento de cabimentação segue um percurso inverso ao que está legalmente estabelecido.
2. Foi dispensada a prestação de caução sem que se tenha procedido à retenção dos 10% dos pagamentos a efectuar, nos termos do disposto no artigo 112.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.
3. Não consta do processo qualquer outro documento para além do auto de consignação, datado de 21-04-2003. No entanto, tendo em conta o respectivo prazo de execução, a obra teria terminado em 21-05-2003.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **31**

Objecto: Empreitada de Reparação do Edifício Escolar do 1.º Ciclo da Lomba do Cavaleiro

Co-contratante: Simosil, Lda.

Preço: 231.971,66 €

Prazo: 4 meses

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 29-12-2000

Procedimento contratual: Concurso público

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 15-05-2001

1. O procedimento de cabimentação segue um percurso inverso ao que está legalmente estabelecido. A informação de cabimento orçamental, aposta no verso da última folha do contrato é datada de 10-09-2001.
2. O instrumento de garantia revela-se inadequado ao cumprimento da sua função, uma vez que contém uma cláusula de denúncia unilateral contrária ao que a lei dispõe nesta matéria.
3. Não foi fixado qualquer prazo para a apresentação de caução.
4. Foi tida em conta a avaliação da capacidade técnica dos concorrentes em sede de análise das propostas.
5. O prazo de execução do contrato foi ultrapassado em 108 dias sem que tenha sido concedida qualquer prorrogação ou aplicada qualquer penalidade.

N.º de ordem **32**

Objecto: Empreitada de Beneficiação dos Balneários da Praia da Ribeira Quente

Co-contratante: Irmãos Duarte, Lda

Preço: 111.550,64 €

Prazo: 120 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 12-02-2001

Procedimento contratual: Concurso limitado sem publicação de anúncio

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 17-09-2001

1. Os instrumentos de garantia relativos aos trabalhos a mais revelam-se insuficientes em matéria de prazos.
2. Foi concedida uma prorrogação graciosa do prazo de execução da obra de 129 dias (superior ao prazo da obra) que carece de fundamento.
3. O contrato foi precedido de dois procedimentos, não tendo a obra sido adjudicada no primeiro em virtude de a única proposta apresentada ter um preço consideravelmente superior ao preço base (50%).
4. Verificou-se que, de um procedimento para o outro, em matéria de teor de certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas, deixou de ser exigida a 14.ª subcategoria da 6.ª categoria, que não era detida por um dos convidados e, então, futuro adjudicatário, que, no primeiro procedimento, declarou expressamente não o possuir. No segundo procedimento a 14.ª subcategoria da 6.ª categoria deixou de ser exigida no convite, constando, porém, do caderno de encargos.
5. Decorrido o prazo inicial estabelecido para a empreitada, a execução material cifrava-se em 29,11%.
6. Tendo a obra sido concluída em 11-07-2002 (data do auto de recepção provisória), constata-se um atraso muito significativo no seu pagamento, uma vez que os trabalhos medidos nos autos n.ºs 1 a 4 foram pagos a 11-03-2003, e os relativos aos autos n.ºs 5 a 7, bem como aos autos de trabalhos a mais, a 23-05-2003.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **33**

Objecto: Empreitada para o Ordenamento Urbanístico do Largo da Lomba do Botão

Co-contratante: Irmãos Duarte, Lda.

Preço: 106.352,54 €

Prazo: 90 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 05-02-2001

Procedimento contratual: Concurso limitado sem publicação de anúncio

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 25-05-2001

1. À data do contrato (07-08-2001), não foi presente certidão actualizada relativa à situação do adjudicatário perante o fisco.
2. Os instrumentos de garantia (garantias bancárias) revelam-se insuficientes quanto ao prazo de vigência, estando desconformes com o respectivo regime legal.
3. Não constam do processo o plano de trabalhos nem o cronograma financeiro.
4. O prazo de execução da obra foi excedido, para além das prorrogações autorizadas, sem que tenham sido aplicadas as correspondentes penalizações.

N.º de ordem **34**

Objecto: Empreitada de Remodelação dos Passeios da Rua Dr. Frederico Moniz Pereira

Co-contratante:

Preço: 58.606,00 €

Prazo: 60 dias

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 16-05-2003

Procedimento contratual: Concurso limitado sem publicação de anúncio

Acto de adjudicação:

Data:

1. O procedimento está na fase da comunicação do relatório de qualificação aos concorrentes.
2. Ocorrem duas versões quanto ao grau de exigência em matéria de teor do certificado de classificação de empreiteiro de obras públicas. Do ofício circular convite (de 20-05-2003), consta a exigência das autorizações correspondentes à 1.ª Subcategoria da 3.ª Categoria. Por outro lado, em ofício endereçado aos convidados, datado de 30-05-2002, esclarece-se que as autorizações exigidas são as correspondentes à 12.ª Subcategoria da 3.ª Categoria.
3. Foram apresentadas duas propostas (Marques, Lda. e Tecnovia Açores), sendo que uma delas (Marques, Lda., com o valor de € 91.576,64), apresenta-se com valor consideravelmente superior ao preço base do concurso (cfr. campo Valor)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO II

LISTAS DE BENS (I e II)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO II

CONTRATOS DE FORNECIMENTO CONTÍNUO

BENS ADQUIRIDOS

LISTA I (SIMOSIL, LDA.)

Desperdício	Fita de pintura
Cimento	Tábuas de criptoméria
Tubo PVC	Pregos de ferro
Adaptador de serras craneanas	Platex
Corrente de ferro zincada	Cúpula 1000
Arame plastificado	Cola especial
Cal hidratada	Tubo galvanizado
Cadeado	Balde de construção
Anilhas de aço	Stanley folha de serra
Rebites	Cantoneira de ferro
Disco HSS	Discos de rebarbadora
Fichas (material eléctrico)	Disco de diamante
Eléctrodos	Fechaduras
Limatão	Pregos
Abraçadeiras	Buchas
Brita	Cola de madeira
Curvas PVC	Parafusos
Tubo EUROLEC	Dobradiças
Porcas	Tomadas
Tubo GRIS	Silicone
Rebarbadora	Barra de junção
Lima rotativa	Lâmpadas fluorescentes
FRESA A-1225	Massa de ferro
Uniões Latão	Vidros
Casquilhos Latão	Blocos
Joelhos Latão	Sanita Indusa-Aveiro
Blocos furados	Puxadores de latão
Fita Teflon	Barra de ferro
Torneiras	Corretas para estendal
Cimento	Tábuas de forro
Areia do mar	Eléctrodos
Brita n.º 2	Pó-vermelho
Varão de ferro	Pó-preto
Conjunto p/mangueira martelo	Torneira bóia plástica
Chapa acrílica	Uniões PVC
Tubo eurolec	Joelho simples
Areia fabricada	Cadeados
Varão roscado	Castelo Travessão ½ latão
Rebites	Passadores Esf. F/F
Tinta de pavimento	Tubo hidronil
Tubo de aço quadrado	União latão
Cimento cola	Manilha simples



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Fichas de borracha	Martelo pneumático
Betão	Escadas de alumínio
Bellota Colher 5.5	Tubo de polietilene
Limas	Rede elástica
Fita métrica	Encerado celuloso
Dobradiça de soldar	Verniz
Serrote de ferro	Stucomat- Pró Bran
Cal viva micronizada	Subcapa universal
Fixador de cal	Tinta branca
Azul anil	Tinta Rep.
Forquilha PVC	Diluyente celuloso
Tampo oval	Transcolor acetinado
Tout Venant	Spray Rost. Off
Lima rotativa	Pregos de aço zincado
Tubo de aço	Arame de ferro
Chapa zincada	Trinchas
Martelos de pedreiro	Escovas de aço
Perfil de ferro 6 MTS	Óleo sintético
Cascalho fino	Rodízio giratório 250
Tampos	Pó de pedra
Platex	Corda de polietilene
Grelha	Máquina de lavar viaturas
Chapa alumínio	Corrente de ferro zincado
Abecedário chapa 80	Bomba de água Sarlin
Abecedário chapa 100	Torneira temporizada com coluna
Arame	Fluxómetro
Juntas para andaime	Casquilhos
Haste de chuveiro	Carro de aterro
Chuveiro	Pedra da Povoação
Brocas de aço	Blocos de vidro
Spray anti-ferrugem	Tubo de alumínio
Cal hidratada	Ral de pavimento
Ponta de lança	
Puxadores	
Tinta sub-capa universal	
Betume	
Porca de redução	
T simples latão	
Joelho simples latão	
Casquilho duplo	
Passador cromado	
Fio de cisal	
Barrotes criptoméria	
Fita Tesa Band	
Cabo de aço	
Arame plastificado	
Corrente de ferro	
Capota para viatura	
Tampa com aro	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO II

CONTRATOS DE FORNECIMENTO CONTÍNUO

BENS ADQUIRIDOS

LISTA II (IRMÃOS DUARTE, LDA.)

Cimento	Ferro
Limatões	Passador esf. Selar ½
Fechaduras 10 CM	Disco HSS 250
Cadeados	Balaústres em betão
Torneira com junção	Brita n.º 1
Bagacina	Tubo PVC
Betão	Varão de ferro
Blocos	Malha sol
Areia	Autoclismo
Madeira criptoméria	Torneira com junção
Telhões	Tubo de descarga para autoclismo
Cola de contacto	Buchas tapi
Chaves brutas	Silicone branco
Cari fluxómetro externo	Varão de ferro 6 m.
Bichas	Cascalho vermelho
Anilhas de amianto	Platex
Tampo de sanita	Tinta de esmalte
Vidros	Arame plastificado
Cravos de cobre	Fêmea Prensar 4 W
Betume	Brocas de pedra
Gesso	Escovas de aço
Fechaduras	Jogo de chaves de fendas
Pregos	Válvula Lava Louça-160
Porcas	Lâmpada fluorescente TDL
Parafusos	Cal viva
Anilhas	
Cimento cola	
União Mangueira	
Ligadores rápidos	
Desentupidor Banca-Bomba	
Soda cáustica	
Manguito Prensar R 2AT 3/8	
Uniões fêmea	
Tubo Sae R 2 AT 5/8	
Curvas PVC	
Estrado de plástico	
Ficha macho 3P	
Tomada mural	
Cabo FBBN	
Pedra para fundações	
Areia fabricada	
Brita n.º 2	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO III

FACTURAÇÃO SIMOSIL, LDA.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Anexo III

Facturação de Simosil, Lda.

Quadro VIII – Encargos assumidos em 2001 e pagos em 2003

Factura	Data	Valor	Ordem de Pagamento	Data	Valor
10900 10928 10950 10952 10992	2001-05-08 2001-05-10 2001-05-11 2001-05-11 2001-05-18	27,17 26,82 33,52 13,78 33,52	37	2003-01-24	134,81
10142 10542 10510 12343 12362 12389 12392 12394 12405 12445 12452 12453	2001-01-30 2001-03-26 2001-10-15 2001-12-03 2001-12-05 2001-12-07 2001-12-07 2001-12-07 2001-12-11 2001-12-19 2001-12-19 2001-12-19	184,17 67,04 310,50 4.055,35 132,26 51,18 45,81 25,70 46,46 44,92 20,16 79,46	1609	2003-06-26	5.063,01
11590 11762 11791 11792 11886 11891 11892 11917 11919 11921	2001-08-30 2001-10-02 2001-10-02 2001-10-02 2001-10-09 2001-10-09 2001-10-09 2001-10-12 2001-10-12 2001-10-12	21,79 33,52 33,52 23,31 212,85 234,44 40,11 52,54 12,40 13,01	16	2003-01-24	677,49
12449 12349 12364 12366 12407 12410 12441 12447 12500	2001-12-19 2001-12-03 2001-12-05 2001-12-05 2001-12-11 2001-12-11 2001-12-19 2001-12-19 2001-12-28	36,36 4.108,03 97,54 159,67 33,60 14,34 5.473,12 37,63 2.538,66	1611	2003-06-26	12.498,95
10546/A 470/A	2001-11-15 2000-09-12	30,41 10,23	1601	2003-06-26	40,64



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Factura	Data	Valor	Ordem de Pagamento	Data	Valor
12074 12308	2001-10-31 2001-11-26	829,04 257,96	607	2003-03-20	1.087,00
10137 10298 10540 10543 10607 10508 10509 10539/A 12363 12385 12387 12444	2001-01-30 2001-02-20 2001-03-26 2001-03-26 2001-12-13 2001-10-15 2001-10-15 2001-11-07 2001-12-05 2001-12-07 2001-12-07 2001-12-19	86,65 139,66 480,67 189,10 20,07 46,75 108,99 45,03 110,84 35,67 219,22 134,00	1610	2003-06-26	1.616,65
11752 11757	2001-10-02 2001-10-02	31,83 45,14	32	2003-01-24	76,97
12422	2001-12-14	4.850,44	1604	2003-06-26	4.850,44
11765 11911 12301	2001-10-02 2001-10-12 2001-11-26	435,75 28,32 17,77	33	2003-01-24	481,84
12458 10293/A 10384/A 10385 10424 10493 12358 12360 12361 12384 364/A 614/A	2001-12-19 2001-07-09 2001-08-08 2001-08-08 2001-08-29 2001-10-03 2001-12-05 2001-12-05 2001-12-05 2001-12-07 2000-07-27 2000-12-29	33,60 27,83 54,50 45,03 134,17 77,39 134,44 214,82 126,81 386,48 42,70 42,70	1600	2003-06-26	1.320,47
10013 10015 10016 10017 10073 10074 10120 10497 10525 463 553/A 556/A 572	2001-01-31 2001-03-01 2001-02-01 2001-02-01 2001-03-31 2001-03-31 2001-04-26 2001-10-04 2001-10-30 2000-09-08 2000-11-30 2000-12-02 2000-12-02	30,67 36,60 34,39 147,31 14,12 12,23 42,70 45,03 82,57 207,01 36,60 334,65 140,78	1596	2003-06-26	1.164,66
12448	2001-12-19	67,21	1581	2003-06-26	67,21
615/A	2000-12-29	9,18	1579	2003-06-26	9,18
10040	2001-03-05	24,46	1574	2003-06-26	24,46



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Factura	Data	Valor	Ordem de Pagamento	Data	Valor
12069	2001-10-31	299,89	606	2003-03-20	1.016,91
12137	2001-11-07	342,73			
12208	2001-11-14	255,72			
12210	2001-11-14	118,57			
11770	2001-10-02	165,55	18	2003-01-24	1.492,24
11790	2001-10-02	119,09			
11796	2001-10-02	785,02			
11804	2001-10-02	74,11			
11924	2001-10-12	72,62			
12015	2001-10-24	49,72			
12076	2001-10-31	33,52			
12078	2001-10-31	50,28			
12138	2001-11-07	56,65			
12139	2001-11-07	13,41			
12143	2001-11-07	72,35			
12010	2001-10-24	26,82	17	2003-01-24	485,54
11767	2001-10-02	43,02			
12011	2001-10-24	31,78			
12022	2001-10-24	44,70			
12081	2001-10-31	84,36			
12083	2001-10-31	15,38			
12205	2001-11-14	78,21			
12212	2001-11-14	56,42			
12217	2001-11-14	67,04			
12307	2001-11-26	37,81			
12013	2001-10-24	252,40	610	2003-03-20	919,73
12014	2001-10-24	369,47			
12082	2001-10-31	297,86			
12079	2001-10-31	431,76	618	2003-03-20	1.995,99
12134	2001-11-07	1.564,23			
11423	2001-07-31	487,80	617	2003-03-20	1.803,49
11453	2001-08-07	243,90			
11454	2001-08-07	72,31			
11488	2001-08-16	302,79			
11927	2001-10-12	503,12			
12009	2001-10-24	193,57			
11343	2001-07-18	33,52	612	2003-03-20	311,66
11345	2001-07-18	27,15			
11398	2001-07-31	20,11			
11399	2001-07-31	14,67			
11401	2001-07-31	18,44			
11407	2001-07-31	197,77			
11161	2001-06-19	731,39	615	2003-03-20	2.272,61
11162	2001-06-19	13,68			
11172	2001-06-19	59,78			
11219	2001-06-28	1.305,74			
11263	2001-07-02	90,09			
11303	2001-07-10	71,93			
12080	2001-10-23	221,72	616	2003-03-20	221,72
10501/A	2001-10-09	89,16	609	2003-03-20	1.025,37
12017	2002-10-24	437,37			
12142	2001-11-07	130,39			
12204	2001-11-14	368,45			
12024	2001-10-24	1.298,03	608	2003-03-20	2.902,45
12207	2001-11-14	1.180,06			
12221	2001-11-14	262,63			
12216	2001-11-14	161,73			
12012	2001-10-24	118,57			
			614	2003-03-20	118,57



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Factura	Data	Valor	Ordem de Pagamento	Data	Valor
11507	2001-08-17	20,75	611	2003-03-20	145,49
11515	2001-08-17	9,12			
11578	2001-08-30	48,40			
11779	2001-10-02	67,22			
10906	2001-05-08	464,47	613	2003-03-20	584,80
11397	2001-07-31	120,33			
11756	2001-10-02	7,47	23	2003-01-24	127,89
12020	2001-10-24	52,94			
12140	2001-11-07	61,61			
12213	2001-11-14	5,87			
11573	2001-08-30	235,63	15	2003-01-24	620,45
11605	2001-08-31	31,34			
11606	2001-08-31	71,23			
11607	2001-08-31	20,11			
11750	2001-10-02	33,52			
11769	2001-10-02	13,13			
11772	2001-10-02	26,41			
11774	2001-10-02	51,40			
11776	2001-10-02	25,81			
11794	2001-10-02	12,43			
11922	2001-10-12	99,44			
11771	2001-10-02	58,24	28	2003-01-24	2.230,93
11775	2001-10-02	26,98			
11778	2001-10-02	34,78			
11797	2001-10-02	1.167,80			
11883	2001-10-09	119,64			
11914	2001-10-12	15,81			
11915	2001-10-12	335,49			
11916	2001-10-12	231,92			
12203	2001-11-14	240,27			
12068	2001-10-31	8,61			
11961	2001-10-17	172,16	43	2003-01-24	8,61
12303	2001-11-26	66,95			
12304	2001-11-26	65,17			
12305	2001-11-26	40,33			
11758	2001-10-02	76,15	19	2003-01-24	772,62
11768	2001-10-02	111,79			
11785	2001-10-02	100,56			
11787	2001-10-02	15,82			
11788	2001-10-02	149,93			
11889	2001-10-09	20,11			
11913	2001-10-12	97,90			
11920	2001-10-12	68,71			
11957	2001-10-17	18,80			
11958	2001-10-17	112,85			
11803	2001-10-02	45,33			
12018	2001-10-24	67,22			
12085	2001-10-31	16,24			
12116	2001-11-05	93,57			
12136	2001-11-07	56,26			
12144	2001-11-07	38,44			
12145	2001-11-07	49,86			
12250	2001-11-19	24,66			
12251	2001-11-19	75,26			



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Factura	Data	Valor	Ordem de Pagamento	Data	Valor
11587	2001-08-30	15,41	14	2003-01-24	518,31
11749	2001-10-02	20,11			
11782	2001-10-02	39,22			
11786	2001-10-02	93,85			
11806	2001-10-02	33,38			
11879	2001-10-09	56,91			
11884	2001-10-09	138,86			
11887	2001-10-09	8,23			
11890	2001-10-09	33,52			
11959	2001-10-17	78,82			
11592	2001-08-30	381,23	25	2003-01-24	858,54
11595	2001-08-30	253,23			
11764	2001-10-02	21,34			
11793	2001-10-02	44,45			
11798	2001-10-02	64,39			
11881	2001-10-09	7,41			
11912	2001-10-12	86,59			
11603	2001-08-31	47,11	20	2003-01-24	2.084,31
11751	2001-10-02	455,45			
11773	2001-10-02	2,29			
12075	2001-10-31	30,42			
12077	2001-10-31	283,74			
12084	2001-10-31	308,01			
12146	2001-11-07	51,12			
12206	2001-11-14	880,47			
12214	2001-11-14	25,70			
11753	2001-10-02	120,19	26	2003-01-24	481,42
11754	2001-10-02	14,08			
11780	2001-10-02	6,04			
11789	2001-10-02	123,65			
11799	2001-10-02	11,40			
11801	2001-10-02	67,04			
11802	2001-10-02	22,49			
12021	2001-10-24	53,63			
12067	2001-10-31	62,90			
11872	2001-10-21	286,12	35	2003-01-24	413,47
11873	2001-10-09	51,92			
11875	2001-10-09	21,41			
11876	2001-10-09	10,19			
11877	2001-10-09	26,52			
11882	2001-10-09	2,56			
11960	2001-10-17	14,75			
11766	2001-10-02	5,27	39	2003-01-29	238,16
11777	2001-10-02	82,70			
11880	2001-10-09	118,57			
11885	2001-10-09	15,81			
11888	2001-10-09	15,81			
11593	2001-08-30	6,87	38	2003-01-24	6,87
11874	2001-10-09	61,68	41	2003-01-24	61,68
11596	2001-08-30	4,67	40	2003-01-24	4,67
11597	2001-08-30	440,18	24	2003-01-24	602,13
11878	2001-10-09	161,95			



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Factura	Data	Valor	Ordem de Pagamento	Data	Valor
12019	2001-10-24	73,74	21	2003-01-24	410,88
12065	2001-10-31	13,74			
12070	2001-10-31	22,51			
12072	2001-10-31	32,57			
12086	2001-10-31	83,01			
12114	2001-11-05	80,25			
12209	2001-11-14	58,24			
12249	2001-11-19	6,43			
12302	2001-11-26	40,39			
11574	2001-08-30	15,82			
11918	2001-10-12	11,26	36	2003-01-24	145,38
11926	2001-10-12	78,71			
11928	2001-10-12	36,42			
12112	2001-11-05	18,99			
11604	2001-08-31	33,69	29	2003-01-24	883,71
11755	2001-10-02	105,03			
11759	2001-10-02	99,85			
11761	2001-10-02	158,66			
11763	2001-10-02	45,50			
11781	2001-10-02	23,80			
11783	2001-10-02	67,04			
11795	2001-10-02	166,42			
11805	2001-10-02	9,52			
11925	2001-10-12	174,20			
11760	2001-10-02	149,69	27	2003-01-24	541,18
12113	2001-11-05	71,42			
12135	2001-11-07	212,37			
12245	2001-11-19	49,27			
12246	2001-11-19	27,93			
12306	2001-11-26	30,50			
TOTAL		€56.248,83			€56.248,83



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO IV

ÍNDICE DO PROCESSO



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO IV

ÍNDICE DO PROCESSO	
<i>Volume I</i>	<i>Documentos de ordem geral</i>
1.1 Plano global de auditoria	2
1.2 Correspondência	5
1.3 Relatório da auditoria realizada pela BDO, Binder & Co.	179
1.4 Relação nominal dos responsáveis	265
1.5 Quadro de pessoal	266
1.6 Anteprojecto do relatório	
1.7 Contraditório	
1.8 Relatório	
<i>Volume II</i>	<i>Aquisições de bens e serviços</i>
2.1. Contrato com a Serralharia Outeiro, Lda., para aquisição de um tanque limpa fossas – n.º de ordem 01	2
2.2. Contrato com FÁCIL – Fornecedores Açoreanos do Comércio e Indústria, Lda, para aquisição de um compressor – n.º de ordem 02	5
2.3. Contrato com Equipos – Equipamentos Industriais, Lda, para aquisição de equipamento desportivo para o parque infantil da Lomba do Loução – n.º de ordem 03	8
2.4. Contrato com a EDA – Empresa de Electricidade dos Açores, SA., para execução de desvio de ramal e electrificação do PT do campo de jogos da Povoação – n.º de ordem 04	34
2.5. Contrato com José Joaquim Amaral Garcia para reparação de Catterpillar (tractor de rastros D5) – n.º de ordem 05	40
2.6. Contrato com Formar e Aconselhar, Lda, para apoio técnico nas áreas económica e financeira – n.º de ordem 06	47
2.7. Contrato com Eurometa – Sociedade Açoreana de Serviços, Lda, para a conclusão do Plano Director Municipal da Povoação – n.º de ordem 07	60
2.8. Contrato com José Luís Neto Leão, para elaboração, organização e acompanhamento do processo administrativo com vista à aprovação do PDM – n.º de ordem 08	127



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ÍNDICE DO PROCESSO	
2.9. Contrato com BDO, Binder & Co. para auditoria ao passivo e Conta de Gerência de 2001 da Câmara Municipal da Povoação – n.º de ordem 09	143
2.10. Contrato com Eng.º Tavares Vieira, Lda, para elaboração do projecto de execução das obras de beneficiação da sede da Sociedade Harmónica Furnense – n.º de ordem 10	158
2.11. Contrato com António da Costa Pardal, Soc. Unipessoal, Lda, para a elaboração do projecto de requalificação urbana da Praça Velha da Povoação – n.º de ordem 15	166
2.12. Contrato com Técnico – Projectos e Estudos de Engenharia, Lda, para a elaboração do projecto de reparação da escola do 1.º ciclo da Vila da Povoação, Monsenhor João Maurício Amaral Ferreira – n.º de ordem 16	179
2.13. Contrato de avença com Christian Paschinger Alexander, para o ensino musical – n.º de ordem 17	189
2.14. Contrato de avença com Isidro Évora, para a execução de serviços de arquitectura – n.º de ordem 18	202
2.15. Contrato de avença com Maria Edite Carvalho Miguel, para a elaboração do Boletim Municipal e preparação de notícias – n.º de ordem 19	206
2.16. Contrato de avença com José Luís Neto Leão, para a prestação de serviços de assessoria jurídica – n.º de ordem 20	218
2.17. Contratos de aquisição de serviços de limpeza com Margarida Martins & C.ª, Lda – n.ºs de ordem 11 a 14	246
Volume III <i>Fornecimentos contínuos</i>	
3.1. Fornecimento contínuo de equipamento e materiais de construção civil pela empresa Irmãos Duarte, Lda – n.º de ordem 21	2
3.2. Fornecimento contínuo de equipamento e materiais de construção civil pela empresa Simosil, Lda – n.º de ordem 22	569
Volume III - A <i>Fornecimentos contínuos (continuação)</i>	
3.2 Fornecimento contínuo de equipamento e materiais de construção civil pela empresa Simosil, Lda – n.º de ordem 22	2 a 810
Volume IV <i>Empreitadas de obras públicas</i>	
4.1. Empreitada de reparação do telhado do edifício escolar da Água Quente – n.º de ordem 23	2



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ÍNDICE DO PROCESSO	
4.2. Empreitada para a construção de uma regueira na Lomba do Pomar – n.º de ordem 24	7
4.3. Empreitada de pavimentação do parque de estacionamento do coreto da Lomba do Carro – n.º de ordem 25	32
4.4. Empreitada de recuperação do coreto do Jardim Municipal da Povoação – n.º de ordem 26	43
4.5. Empreitada de pavimentação do recreio da escola da Lomba do Alcaide – n.º de ordem 27	49
4.6. Empreitada de remodelação da sede da Sociedade Harmónica Furnense n.º de ordem 28	54
4.7. Empreitada de repavimentação da rua de Sant'Ana, Rua da Palha e Rua do Parque – n.º de ordem 29	98
4.8. Empreitada para execução da rede de esgotos pluviais da Lomba do Alcaide – n.º de ordem 30	111
4.9. Empreitada de reparação do edifício escolar do 1.º ciclo da Lomba do Cavaleiro – n.º de ordem 31	128
4.10. Empreitada de beneficiação dos balneários da Praia da Ribeira Quente – n.º de ordem 32	193
4.11. Empreitada de execução do ordenamento urbanístico do Largo da Lomba do Botão – n.º de ordem 33	260
4.12. Empreitada de remodelação dos passeios da Rua Dr. Frederico Moniz Pereira – n.º de ordem 34	351