



Rivaluz

Tribunal de Contas

Proc.º n.º 13/03-AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 04 /2004

2ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DE BRAGANÇA

Exercício de 2002



Nina Cruz

ÍNDICE

ÍNDICE	2
1. SUMÁRIO EXECUTIVO	5
1.1. Nota Prévia	5
1.2. Conclusões e observações da auditoria	5
1.3. Recomendações	9
2. INTRODUÇÃO	11
2.1. Considerações prévias	11
2.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção.....	11
2.3. Metodologia de trabalho, plano global/programa de auditoria	12
2.4. Colaboração.....	13
2.5. Ajustamento global	13
2.6. Contraditório.....	14
3. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA - EXERCÍCIO DE 2002. 15	
3.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal.....	15
3.1.1. Estrutura orgânica e quadro de pessoal	15
3.1.1.1. Estrutura orgânica	15
3.1.1.2. Quadro de pessoal	16
3.1.2. Delegação e subdelegação de competências/distribuição de pelouros	17
3.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno.....	17
3.2.1. Caracterização sumária	17
3.2.1.1. Apreciação da Norma de Controlo Interno	18
3.2.1.2. Levantamento do Sistema de Controlo Interno.....	19
3.2.2. Avaliação final do Sistema de Controlo Interno	22
3.3. Exercício de 2002	24
3.3.1. Evolução da execução da receita e da despesa orçamental no biénio 2001/2002	24
3.3.2. Estrutura da receita no exercício de 2002	25
3.3.3. Estrutura da despesa no exercício de 2002.....	27
3.3.4. Regras previsionais	29
3.3.5. Análise económica e financeira	31
3.3.6. POCAL – implementação	34
3.3.7. Análise dos documentos de prestação de contas.....	39
3.3.8. Limite legal com despesas de pessoal.....	42
3.3.9. Endividamento	42
3.3.10. Conferência dos documentos de receita e despesa.....	43
3.3.10.1. Despesa	43



Nina Cruz

3.3.10.1.1. Órgãos da Autarquia/Aquisição de bens e serviços correntes – Outros	44
3.3.10.1.1.1. Contrato de prestação de serviços celebrado com um consultor jurídico.....	44
3.3.10.1.1.2. Contratos de prestação de serviços celebrado com a INTERSEGUR.....	49
3.3.10.1.1.3. Outras despesas.....	52
3.3.10.1.2. Departamento Serviços Municipais/ Divisão Saneamento básico/Aquisição de serviços/ Outros	55
3.3.11. Análises específicas	58
3.3.11.1 Participações financeiras.....	58
3.3.11.1.1. Terra Fria – Carnes, Ldª.....	59
3.3.11.1.2. Sociedade Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA	60
3.3.11.1.3. Laboratório Regional de Trás-os-Montes, Ldª.....	61
3.3.11.1.4. Mercado Municipal de Bragança, SA	62
3.3.11.2. Transferências	69
3.3.11.3. Fundos de Maneio.....	74
3.3.11.4. Emolumentos notariais e custas de execução fiscal	76
3.3.11.5. Empreitadas	77
3.3.11.5.1. Construção do Teatro Municipal	77
3.3.11.5.2. Prolongamento da Av. Sá Carneiro e Arranjo da Área Envolvente	81
3.3.11.6. Concurso Público Internacional N.º. 7/2000	81
4. DECISÃO	104
5. ANEXOS	105
5.1 Eventuais infracções financeiras.....	105
5.2. Conta de emolumentos	108
5.3. Responsáveis.....	109
5.4. Situação das contas anteriores	109
5.5. Constituição do processo	110
5.6. Ficha técnica.....	110



Nina Cruz

LISTA DE SIGLAS

AL	Autarquias Locais
AMTFNT	Associação de Municípios Terra Fria do Nordeste Transmontano
CMB	Câmara Municipal de Bragança
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CC	Código Civil
DA	Departamento de Auditoria
DGTC	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DVIC	Departamento de Verificação Interna de Contas
DR	Diário da República
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FGM	Fundo Geral Municipal
GDB	Grupo Desportivo de Bragança
JOCE	Jornal Oficial da Comunidade Europeia
LRTM	Laboratório Regional de Trás-os-Montes
MC	Ministério da Cultura
ODT	Notas de Lançamento de Tesouraria
OP	Ordem de Pagamento
PF	Plano de Fiscalização
PGA/PA	Plano Global de Auditoria/Programa de Auditoria
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
SCI	Sistema de Controlo Interno
UAT	Unidade de Apoio Técnico



Nina Cruz

RELATÓRIO DE AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1. Nota Prévia

No âmbito do PF/2003 do DA VIII/UAT VIII.1-AL, foi realizada uma auditoria financeira ao Município de Bragança, a qual teve como exercício de referência o ano económico de 2002.

Dos trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas, conclusões extraídas e recomendações se dá conta ao longo do presente Relatório, de forma desenvolvida.

Neste primeiro ponto do documento sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes.

1.2. Conclusões e observações da auditoria

Inexistência de Regulamento de Sistema do Controlo Interno à data de transição para o novo sistema contabilístico e ao longo do exercício em apreciação (ponto 3.2.1.2.A);

Inobservância das entregas diárias de algumas receitas cobradas por entidades diversas do tesoureiro (ponto 3.2.1.2.B);

Cabimentação de algumas despesas após autorização do Presidente ou seu substituto legal (ponto 3.2.1.2.C);



Nina Cruz

Inobservância das regras previsionais na elaboração do orçamento (ponto 3.3.4.);

Implementação do POCAL (ponto 3.3.6.):

- ✓ Não adopção de inventário;
- ✓ Não efectivação de provisões em algumas situações que o justificam;
- ✓ Não observação do registo metódico dos factos nas operações contabilísticas em cujos pagamentos se procede a retenções;
- ✓ Não contabilização dos subsídios para investimentos na conta 2745.

Documentos de prestação de contas (ponto 3.3.7.):

- ✓ Aprovação dos documentos de prestação de contas expressa em acta na qual não se identificam os que não foram elaborados nem as razões justificativas;
- ✓ Classificação e contabilização incorrecta de algumas receitas;
- ✓ Omissão de receitas e despesas municipais.

Pagamentos ilegais resultantes da prestação de serviços de vigilância na Praça do Mercado por ultrapassarem o período de vigência do contrato.

Montante: 5.181,98€(ponto 3.3.10.1.1.2.);

Pagamento de despesas sem observância da sequência das fases legalmente exigidas para o efeito (cabimento prévio e compromisso) e autorizadas verbalmente.

Montante: 6.964,46€(ponto 3.3.10.1.1.3.A);

Autorização e pagamento de despesas com preterição das formalidades legais exigidas para o efeito:

- ✓ Montante: 7.122,82€(ponto 3.3.10.1.1.3.B);
- ✓ Montante: 69.292,08€(ponto 3.3.10.1.2).

Contabilização de suprimentos e comparticipação na construção de infra-estruturas como subscrição de capital social em sociedade por quotas (ponto 3.3.11.1.1);



Nina Cruz

Posse de títulos de participação de valor superior ao capital social realizado (ponto 3.3.11.1.2);

Escritura de aumento de capital social com declaração expressa de realização do mesmo o que, na realidade, não se verificou (ponto 3.3.11.1.3);

Participações financeiras/Mercado Municipal de Bragança, SA (ponto 3.3.11.1.4):

- ✓ Constituição de uma empresa de capitais públicos para construção, gestão e exploração do mercado municipal, sob a forma de sociedade anónima, que deveria ter assumido a natureza e a sigla de empresa municipal (EM);
- ✓ Celebração de contrato de concessão por ajuste directo entre a autarquia e a empresa de capitais públicos, com o mesmo objecto desta;
- ✓ Realização de trabalhos pela autarquia, cuja execução competia contratualmente à empresa, acrescendo ainda o facto de o respectivo pagamento não se encontrar efectuado à data da realização auditoria, não obstante os mesmos se encontrarem concluídos;

Inexistência de controlo “à posteriori” dos subsídios atribuídos (ponto 3.3.11.2);

Atribuição e pagamento de subsídio a um clube desportivo sem precedência da apresentação de programa de desenvolvimento desportivo por parte deste;

Montante: 203.562,41€(ponto 3.3.11.2.A);

Inobservância de alguns pontos do POCAL respeitantes a fundos de maneiio (ponto 3.3.11.3):

- ✓ Não observação na íntegra do disposto nos pontos 2.3.4.3 e 2.9.10.1.11 do POCAL;
- ✓ Existência de regulamento que carece de revisão em virtude de haver aspectos omissos;
- ✓ Constituição de fundos de maneiio para ajudas de custo, quando estas despesas não podem ser consideradas urgentes e inadiáveis;



Nina Cruz

Não celebração do contrato de concessão por escritura pública para a concepção/construção de um edifício para habitação, comércio, serviços e parque público de estacionamento subterrâneo e para a gestão e exploração deste e de outro a construir pela CMB no edifício do antigo Colégio dos Jesuítas e ainda do estacionamento de superfície, pago, na cidade de Bragança (3.3.11.6.):

- ✓ Abertura de concurso público internacional com objecto parcialmente nulo relativamente à concessão da construção de um edifício particular destinado a habitação, comércio e serviços;
- ✓ Celebração de contrato de permuta entre a autarquia e uma empresa particular cujo objecto parcial consubstancia uma empreitada de obra pública;
- ✓ Construção de edifício de habitação colectiva, comércio e serviços que, em virtude de se tratar de uma obra particular, está sujeita ao pagamento das taxas urbanísticas devidas, pelo que a sua não liquidação e não arrecadação, pelos serviços da autarquia, sofrem do vício de violação de lei.

Montante: 18.430,94€(3.695.071\$00)



Nina Cruz

1.3. Recomendações

Dadas as matérias vertidas no presente Relatório, recomenda-se ao executivo municipal a adopção das seguintes medidas:

- a) Implementação de todos os procedimentos consubstanciados na norma de controlo interno e revisão daqueles que não observem o estatuído no POCAL;
- b) Observância de todas as regras previsionais na elaboração do orçamento;
- c) Correção das situações relacionadas no item 3.3.6 A, B e E, de modo a que o balanço e a demonstração de resultados reflectam fidedignamente a realidade económica do município;
- d) Publicitação dos subsídios atribuídos;
- e) Contabilização de todas as receitas e despesas municipais;
- f) Registo de cabimentação e compromisso de todas as despesas públicas;
- g) Observância da legislação em vigor na aquisição de bens e serviços;
- h) Redução a escrito, através de contratos adicionais, das eventuais alterações aos contratos de avença, designadamente ao preço inicialmente estipulado.
- i) Realização do capital social do Laboratório Regional de Trás – os – Montes, de modo a que haja correspondência com as declarações constantes da respectiva escritura e fiquem salvaguardados os interesses da autarquia na referida sociedade.
- j) Adaptação da sociedade anónima “Mercado Municipal de Bragança” a uma das modalidades de empresa municipal previstas na Lei-quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (Lei n.º 58/98, de 18/08), em especial o respectivo art. 1º, n.º 3, al. b).
- k) Revogação anulatória da cláusula de indemnização inserta no contrato de concessão celebrado entre a CMB e a empresa municipal “Mercado Municipal de Bragança, SA”;



Nina Cruz

- D) Observância – nos casos aplicáveis - da apresentação de programas de desenvolvimento desportivo previamente à celebração de contratos programa para atribuição de subsídios a entidades desportivas;
- m) Verificação prévia dos requisitos da constituição legal das entidades na atribuição de subsídios;
- n) **Liquidação e cobrança das taxas urbanísticas** devidas pela **área de construção da obra particular** composta pelo edifício cujas fracções se destinam a comércio e habitação para fins comerciais;
- o) Abertura de procedimento de **concurso público para a concessão da exploração dos parques de estacionamento subterrâneos e do estacionamento de superfície**, nos termos do disposto no DL n.º 390/82, de 18/09, caso tenha interesse em concessionar a exploração deste serviço público.



Nina Cruz

2. INTRODUÇÃO

2.1. Considerações prévias

No presente documento consubstanciam-se os resultados do trabalho efectuado no decurso da **auditoria financeira** realizada ao Município de Bragança.

Esta acção está incluída no aditamento ao Programa de Fiscalização para 2003 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais, aprovado pelo Tribunal de Contas em Sessão Plenária da 2ª Secção de 08 de Maio de 2003, tendo o trabalho de campo decorrido no período de **23/06** a **18/07/03**.

2.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A presente auditoria teve como fundamento a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do art. 40º da Lei nº. 98/97, de 26/08, a dimensão financeira inerente ao Município e o facto da entidade nunca ter sido auditada pelo Tribunal de Contas.

Por despacho de 17/06/03 do Juiz Conselheiro da Área, foi aprovado o PGA/PA, a que se refere a Informação nº. 13/03 - UAT VIII.1/AL (fls. 531 a 537 do vol. II).

A acção de fiscalização teve o seu âmbito circunscrito ao exercício de 2002 e centrou-se apenas nalgumas áreas oportunamente seleccionadas, constantes do Plano Global/Programa de Auditoria, não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional.

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



Nina Cruz

De acordo com o disposto no n.º 1 do art. 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os objectivos visados foram os seguintes:

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

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

Tendo em consideração as metodologias de trabalho constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, a auditoria iniciou-se com a fase de planeamento, efectuada na DGTC, de 09 a 16 de Junho de 2003 e teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao Município, a partir dos documentos de prestação de contas e dossier permanente.

O trabalho de campo iniciou-se no dia 23 de Junho de 2003 com uma reunião que contou com a presença do Presidente da Câmara e do director do Departamento de Administração Geral e Gestão Financeira, do Auditor Chefe e da equipa de auditoria onde, em traços gerais, foi dado conhecimento do trabalho a desenvolver.

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

A metodologia de trabalho seguida pela equipa para apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da conformidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no levantamento e na análise do sistema de controlo interno



Nina Cruz

com a realização de testes de procedimento e de conformidade e às contas e operações contabilísticas, com a efectivação de testes substantivos.

2.4. Colaboração

Apesar da colaboração evidenciada no decurso da auditoria, o normal desenvolvimento dos trabalhos foi, em parte, condicionado pelo facto de as solicitações efectuadas pela equipa não serem satisfeitas atempadamente o que retardou a análise da documentação.

2.5. Ajustamento global

O ajustamento global da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município da Bragança, referente ao exercício de 2002, é o seguinte:

Unidade: Euros

DÉBITO	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSABILIDADE TOTAL
<i>Receita virtual liquidada</i>	212.483,55		
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>			12.701,42
<i>Receita orçamental cobrada</i>		27.637.022,19	27.637.022,19
<i>Receita orçamental não contabilizada*</i>		3.458,22	3.458,22
<i>Entrada de Fundos p/ Operações de Tesouraria</i>		1.115.928,75	1.115.928,75
<i>Saldo em 01/01/02</i>	35.193,63	151.386,84	186.580,47
TOTAIS	247.677,18	28.907.796,00	28.955.691,05
CRÉDITO			
<i>Receita anulada</i>	5.656,04		5.656,04
<i>Despesa orçamental realizada</i>		27.498.530,52	27.498.530,52
<i>Despesa orçamental não contabilizada*</i>		3.458,22	3.458,22
<i>Saída de Fundos p/ Operações de Tesouraria</i>		1.222.769,13	1.222.769,13
<i>Receita virtual cobrada</i>	199.782,13		
<i>Saldo em 31/12/02</i>	42.239,01	183.038,13	225.277,14
TOTAIS	247.677,18	28.907.796,00	28.955.691,05

*vd Ponto 3.3.7 - C



Nina Cruz

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2002 é favorável, com as reservas constantes deste Relatório e bem assim com as derivadas do facto de a conta do exercício de 2001 não se encontrar ainda homologada.

2.6. Contraditório

Para efeito de contraditório, nos termos do art. 13º e n.º 3 do art. 87º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pelo exercício de 2002 da CMB foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Os responsáveis, António Jorge Nunes, Rui Afonso Cepeda Caseiro, Isabel Maria Lopes, Armando Nunes Gomes Cristóvão, Sandra Maria Afonso Silva, Jorge Manuel Nogueiro Gomes e José Leonel Branco Afonso (período de 07/01 a 31/12/02), alegaram, em comum, dentro do prazo, sendo que o último não assinou o documento remetido.

Os responsáveis, Luís Manuel Madureira Afonso, Fernando Manuel Garcia Freixo, Humberto Francisco da Rocha, Dina da Conceição Jerónimo Rodrigues e Luís Manuel Silvestre (período de 01/01 a 06/01/02), não fizeram uso do direito que lhes assistia.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando na íntegra ou de forma sucinta nos pontos pertinentes.



Nina Cruz

3. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA - EXERCÍCIO DE 2002

3.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal

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

3.1.1. Estrutura orgânica e quadro de pessoal

A estrutura orgânica, que integra a organização dos serviços municipais e respectivo quadro de pessoal, em vigor no exercício em apreciação, foi aprovada pela Assembleia Municipal de Bragança na sua sessão ordinária de 22/12/99, sob proposta da Câmara Municipal, de 3 do mesmo mês, tendo sido publicada no Diário da República n.º 59, II Série de 10/03/00, (fls. 482 a 483 do vol. III). O quadro de pessoal foi alterado por deliberação da CMB de 10/12/01 e 14/01/02, aprovado pela Assembleia Municipal em 27 e 28/02/02, e cuja publicação ocorreu no Diário da República n.º 114/02, II Série, apêndice n.º 60, de 17/05 (fls. 474 a 481-B do vol II).

3.1.1.1. ESTRUTURA ORGÂNICA

A referida estrutura orgânica encontra-se gizada no organograma constante a fls. 485 e 486 do vol. II e da sua análise comparativa com a situação de facto constatou-se o seguinte:

- ▶ Dos quatro departamentos existentes, não se encontra provido o cargo de director do Departamento de Serviços Municipais.
- ▶ Das dez divisões existentes, não se encontra provida da respectiva chefia a Divisão de Equipamento.



Nina Cruz

- ▶ Os três gabinetes na dependência funcional do Presidente (Gabinete de Segurança Pública, Gabinete de Apoio e Relações Externas e Gabinete de Desenvolvimento e Planeamento) estão agregados num só, denominado Gabinete de Apoio.
- ▶ Na Divisão de Informática e Sistemas, os três serviços previstos (sector de sistemas e aplicações, sector de apoio ao utilizador e serviço de município digital) funcionam, na prática, num só.
- ▶ Na Divisão de Urbanismo, os sectores de Gestão Urbanística e de Cadastro e Toponímia estão integrados numa secção.

3.1.1.2. QUADRO DE PESSOAL

Quanto ao quadro de pessoal, a sua distribuição, à data da auditoria, apresenta-se de acordo com o inserido a fls. 484 do vol. II salientando-se o seguinte:

- ▶ No cômputo global encontra-se preenchido a 78%;
- ▶ O pessoal dirigente está provido em 90%;
- ▶ O pessoal auxiliar e operário representa 67% dos efectivos;
- ▶ O pessoal técnico profissional, técnico informático e administrativo corresponde a 19% e o técnico superior reflecte 6% desses lugares.

Pelo exposto, pode-se retirar daquele documento que, relativamente ao exercício a que se reporta a auditoria, ressalta um índice de tecnicidade baixo para os lugares preenchidos (13%), ou seja, 4% abaixo do constante do quadro de pessoal publicado (17%), também ele pouco elevado, o que é bem demonstrativo do reduzido número de pessoal qualificado.

INDICE DE TECNICIDADE	2002	
	Quadro legal	Efectivos
<u>Tec. Sup. + Tec. + Tec. Prof.</u>	$35+14+33 = 17\%$	$22+7+21 = 13\%$
Efectivo Total	480	371



Nina Cruz

3.1.2. Delegação e subdelegação de competências/distribuição de pelouros

A análise das deliberações e despachos de delegação e subdelegação de competências, bem como da distribuição de pelouros, evidenciou o cumprimento das prescrições legais consagradas nos arts. 65º e 69º da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01 e dos arts. 35º a 41º do CPA.

Assim, conclui-se pela legalidade do respectivo processo e, ainda, pela regular aplicação de tais deliberações e despachos no exercício das respectivas competências delegadas e subdelegadas.

3.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno

3.2.1. Caracterização sumária

No exercício em análise (2002), o SCI da autarquia deveria assentar no DL n.º 54-A/99, de 22/02, diploma que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL)¹, com a redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09, e pelos DL n.ºs 315/00, de 2/12 e 84-A/02, de 05/04, uma vez que a partir do exercício de 2002, aquele diploma passou a ser de aplicação obrigatória.

Nos termos do art. 10º, n.º 2 conjugado com o ponto 2.9.3., ambos do POCAL, à data da transição para o novo sistema contabilístico, o município deveria dispor de Regulamento do sistema de controlo interno, cujo conteúdo mínimo se encontra especificado no ponto 2.9. do citado diploma legal, **o que não foi observado.**

Com efeito, a CMB só veio a aprovar o Regulamento de SCI em reunião de 02/12/02, consagrando este que a entrada em vigor iria ocorrer em 02/01/03, aprovando na mesma reunião o Regulamento de Cadastro e Inventário do Património da Autarquia e o Regulamento Interno de Fundos de Maneio.

¹ Doravante as referências ao POCAL, têm-se como feitas para o DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as sucessivas alterações anteriormente mencionadas



Nina Cruz

A caracterização do sistema de controlo interno implementado na autarquia que, de seguida, se tratará assenta em dois aspectos básicos, ou seja, por um lado a análise da norma de controlo interno e, por outro, o levantamento do sistema existente.

3.2.1.1. APRECIACÃO DA NORMA DE CONTROLO INTERNO

Da leitura dos diversos artigos que compõem a Norma de Controlo Interno, **com referência ao estado dos mesmos à data da auditoria** as situações que merecem especial destaque são:

Normas que não estão implementadas:

Artigo da Norma	Tarefa não efectuada
Art. 6º, n.º 1	Observância das regras previsionais na elaboração do orçamento.
Art. 11º, n.º 7	Balanço mensal aos postos de cobrança.
Art. 17º, n.º 1	Sistema de apuramento diário de contas relativo a cada caixa (existe só uma caixa).
Art. 22º, n.º 1	Não são efectuadas reconciliações de fornecedores e credores diversos.
Art. 22º, n.º 2	Não são efectuadas reconciliações das contas correntes com as instituições de crédito relativamente a empréstimos.
Art. 22º, n.º 3	Não são efectuadas reconciliações da conta corrente com o estado e outros entes públicos.
Art. 25º, n.º 6	Não há fichas de existências

Normas que estão a ser aplicadas mas não obedecem ao estipulado:

Artigo da Norma	Descrição
Art. 9º	Importância em numerário existente em caixa no encerramento diário ultrapassa sempre o valor estipulado.
Art. 11º, n.º 8	Alguns dos postos de cobrança existentes não constam do regulamento
Art. 11º, n.º 9	Não observância da regra da entrega diária do produto das cobranças pelos responsáveis dos respectivos postos.
Art. 15º	As reconciliações bancárias não devem ser da responsabilidade da Directora do Departamento de Administração Geral e Gestão Financeira e da chefe da divisão financeira



Nina Cruz

Normas que necessitam de maior concretização/especificação:

Artigo da Norma	Descrição
Art. 5º, n.º 2	Especificação dos documentos obrigatórios que servem de suporte aos registos das operações relativas às receitas e despesas, bem como aos pagamentos e recebimentos.
Art. 5º, n.º 2	Identificação dos livros de escrituração periódica e permanente.
Art. 13º, n.º 4	Definição do valor a utilizar em cada meio de pagamento
Art. 15º	Definição da regularidade com que as reconciliações devem ser efectuadas.
Art. 25º, n.º 5	Definição da periodicidade com que deverão ser efectuadas as contagens físicas das existências

O regulamento em questão não abrange todos os procedimentos dos serviços municipais sendo aconselhável, numa próxima revisão, colmatar as lacunas existentes.

3.2.1.2. LEVANTAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

No tocante ao levantamento do SCI são de salientar os aspectos consubstanciados nos seguintes pontos:

A – Regulamento de Sistema de Controlo Interno

A CMB não possuía, no exercício em apreciação, qualquer regulamento de sistema de controlo interno, o que viola o preceituado no ponto 2.9.3 do POCAL bem como no art. 64º, n.º. 2, al. e) da Lei n.º. 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º. 5-A/2002, de 11/01.

B – Manuseamento e guarda de valores

O Município dispõe de diversos postos de cobrança externos à tesouraria (serviço de limpeza de fossas, sector de mercados e feiras, serviço de limpeza de colectores, cobrança efectuada pelos



Nina Cruz

leitores cobradores na tesouraria, serviço de transportes escolares, biblioteca/centro cultural, metrologia, serviço de transportes urbanos e divisão financeira de taxas e licenças), cuja entrega do correspondente valor não está a ser feita diariamente, contrariando o disposto no ponto 2.9.10.1.4 do POCAL.

Com a entrada em vigor da norma de controlo interno em 2003, este procedimento continua a não ser seguido, contrariando também o disposto no n.º 9 do art.11º daquela norma, e os postos de cobrança existentes não correspondem aos elencados no n.º 8 do mesmo artigo.

Acresce ainda que durante cinco dias por mês está instalado na Tesouraria municipal, rotativamente, um leitor cobrador para proceder à cobrança dos recibos da água (procedimento adoptado desde a saída da Tesouraria do cobrador fixo destacado até previsivelmente Agosto de 2003 inclusivé).

Em termos práticos, esta situação configura um posto de cobrança que funciona dentro da própria Tesouraria uma vez que esta caixa opera independentemente, emitindo a Secção Administrativa da Divisão de Saneamento Básico, no final do dia, a correspondente guia de recebimento.

C – Procedimentos contabilísticos

No exercício em apreciação apesar da CMB ter adoptado o POCAL, iniciou o ano com o anterior sistema contabilístico, coexistindo os dois durante todo o ano. Todos os documentos de receita e despesa foram reconvertidos do sistema orçamental para o patrimonial, originando que no POCAL o cabimento, compromisso, liquidação e pagamento ocorressem na mesma data.

No que se reporta à tramitação da realização de despesas verificou-se que, normalmente, as aquisições de bens são suportadas por requisições internas e externas, sendo genericamente observadas as disposições legais aplicáveis na realização das despesas, existindo contudo algumas **que só foram cabimentadas depois de autorizadas pelo Presidente ou seu substituto legal.**



Nina Cruz

Quanto à aquisição de serviços e empreitadas o mesmo não aconteceu uma vez que o cabimento não é dado pela totalidade dos contratos mas sim parceladamente, isto é, factura a factura. Estes procedimentos não respeitam a sequência da al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

D – Segregação de funções

Quanto a esta matéria constatou-se que, na generalidade, é respeitado o princípio de segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria.

E – Operações de controlo

São efectuadas balanços à Tesouraria com a regularidade legalmente prevista, contudo o termo de balanço na parte relativa a depósitos em bancos não corresponde ao valor depositado mas sim ao que o Resumo Diário de Tesouraria apresenta.

F – Património e inventário

Nesta área constatou-se que os bens patrimoniais móveis estão inventariados. Quanto aos bens de domínio público, alguns estão inventariados mas apenas se encontram registados os classificados na conta 45.3.04 – Parques e Jardins.

G – Armazém e parque auto

Os materiais estão armazenados em prateleiras sem qualquer identificação sendo a contagem física efectuada no final do ano. Não se encontra ainda implementado um programa informático de gestão de stocks, desconhecendo-se assim quais as existências e o tipo de material em armazém.

No que concerne à frota automóvel, o abastecimento é efectuado num posto existente nas instalações municipais, excepcionando-se deste procedimento as viaturas a gasolina, cujo abastecimento é feito através do sistema de senhas.



Nina Cruz

H – Operação de Planeamento e Controlo Orçamental

Em termos de planeamento e execução orçamental, nos termos do n.º 1 do art. 13º da Norma de Controlo Interno, são elaborados planos previsionais de tesouraria mensais, que são presentes ao presidente da edilidade a fim de decidir das prioridades dos pagamentos a efectuar.

I – Identificação de Intervenientes em Processos Administrativos

De acordo com o ponto 2.9.6. do POCAL, os documentos escritos que integram os processos administrativos bem como os documentos do sistema contabilístico, devem identificar sempre os eleitos, dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível.

Nos documentos analisados verificou-se não ter sido observado o procedimento acima descrito na medida em que, na maior parte das situações, não se identificavam as assinaturas, nem a qualidade em que intervinham. Recomenda-se, pois, uma alteração de procedimentos neste domínio.

3.2.2. Avaliação final do Sistema de Controlo Interno

Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa (cujos circuitos se descrevem a fls. 1 a 4 do vol. III) e depois de realizados testes de conformidade, concluiu-se pela existência de um sistema que não pode ser considerado totalmente fiável, porquanto carece que sejam alteradas as situações que seguidamente se descrevem:

Nem sempre é respeitada a norma de controlo interno;

A própria norma de controlo interno contém erros, omissões e algumas das suas disposições necessitam de maior especificação;

Não existe um programa informático de gestão de stocks;

Não está implementado um sistema de inventário;



Nina Cruz

O cabimento dos contratos não é efectuado pela totalidade mas sim de forma parcelar consoante surgem as correspondentes facturas.

Relativamente ao circuito inerente à área de **subsídios** (cujos procedimentos se encontram desenvolvidos a fls. 5 do vol. III) constatou-se que não existe qualquer regulamento interno, contudo o Município dispõe dos elementos de constituição legal das entidades subsidiadas, mas não há qualquer evidência de controlo das verbas atribuídas.

As situações atrás descritas nos pontos 3.2.1.2 – A, B e C verificaram-se no âmbito temporal do exercício em apreciação (2002) e subsistiam à data da auditoria.

A implementação das medidas legais de controlo interno é da competência do executivo municipal.

Em sede de contraditório, os responsáveis alegam o seguinte:

“A)Regulamento do Sistema de Controlo Interno

Na verdade, esta Autarquia iniciou o exercício de 2002 segundo o sistema contabilístico que vinha detrás, mas não é menos verdade que aquela situação não traduz a vontade do Município.

Com efeito, foram envidados todos os esforços de modo a poder corresponder-se às novas regras. Todavia a complexidade que estas revestiam, e ainda se faz sentir, e também nem sempre muito acessíveis, apesar da participação de alguns responsáveis em acções de formação e seminários sobre a matéria; as exigências de algum modo “apressadas” do sistema, reflectidas nos sucessivos adiamentos que se verificaram, são bem a prova de que este sentimento era generalizado. Tudo isto norteou, sem dúvida, a vontade de se fazer bem, melhor e com mais eficácia, bem merecedoras da tolerância temporal de que já foram demonstrados frutos.

B) Manuseamento e guarda de valores

Sobre este ponto somos a esclarecer que há na verdade outros postos de cobrança, curiosamente a maior parte deles pouco mais do que simbólicos, tendo em conta os valores neles movimentados, cuja existência para além de persuasiva visavam proporcionar uma maior facilidade de cobrança, mas sempre sob controlo efectivo da respectiva receita que cobravam, pelo que também sobre este aspecto, o efeito útil e objectivo das regras delimitadoras eram alcançados e como tal deveria ser considerado.

Neste contexto, refira-se em jeito de oportunidade, que logo que foi feita a observação pela equipa auditora, se passou a dar cumprimento de acordo com o respectivo ponto 2.9.10.1.4 doPOCAL.



Nina Cruz

C) Procedimentos contabilísticos

Quanto a este ponto, devemos também esclarecer, que foi desde sempre nossa preocupação darmos satisfação aos procedimentos resultantes da implementação do POCAL. Em abono da verdade, está o facto de logo após a aprovação da Conta de Gerência relativa a 2001 se ter iniciado a implementação do novo sistema contabilístico, como se demonstrou pela reconversão de todos os documentos de receita e de despesa.

Note-se que, como se informou a equipa, foi com muito esforço que se mantiveram duplicados os trabalhos que iam servir de fonte à elaboração do documento de controlo interno, mas nem por isso foram descurados, pois iam sendo observados à medida em que se reunia a informação e se procediam às discussões, muitas vezes por impulso deste Órgão Executivo.

Como também refere o documento de trabalho da respectiva equipa auditora, trata-se de actos isolados, a nosso ver sem peso, ou reflexos negativos na gestão contabilística formal, e seguramente na convicção de que tudo estava na devida ordem e sequência apontadas pelas novas regras contabilísticas.”

As alegações apresentadas pelos responsáveis para os pontos 3.2.1.2 – A e C em nada alteram as considerações constantes do Relato de Auditoria. Quanto ao ponto 3.2.1.2 – B, embora se expresse que se passou a dar cumprimento ao estatuído no ponto 2.9.10.1.4 do POCAL, não foi remetida qualquer prova documental das alterações introduzidas.

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

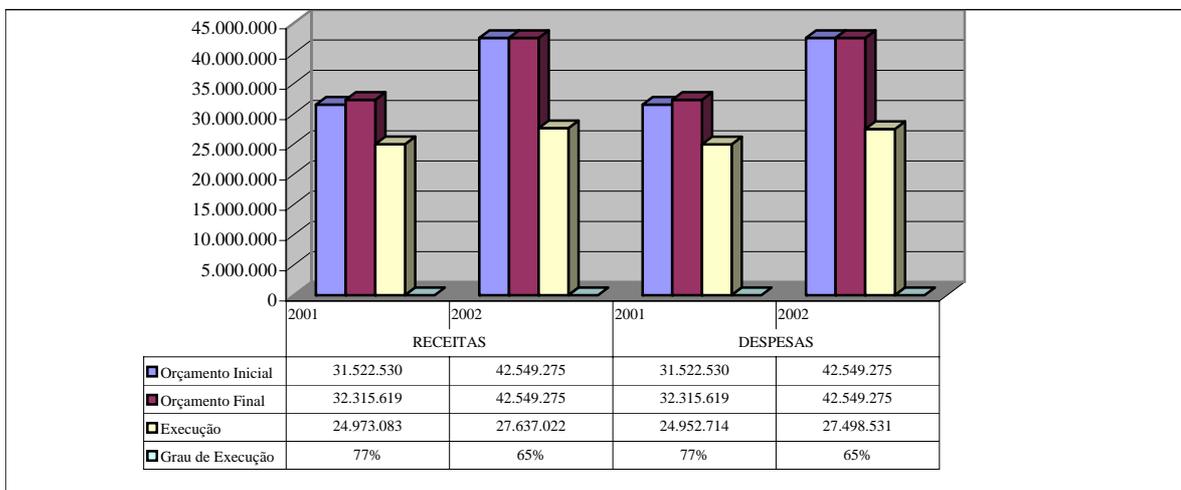
3.3. Exercício de 2002

3.3.1. Evolução da execução da receita e da despesa orçamental no biénio 2001/2002

A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos, Contas de Exercício e Relatórios de Actividades de 2001 e 2002 apresentando-se seguidamente as conclusões relevantes.

*Nina Cruz*

Un:Euros



No biénio 2001/02 a média de execução orçamental das receitas e das despesas municipais foi de, aproximadamente, 77% e 65%, respectivamente.

Em 2001 a autarquia arrecadou 77% das receitas previstas e, ao elaborar o orçamento para o ano seguinte, calculou, face à execução orçamental desse ano, que a receita cresceria 70%. Contudo, o que na realidade aconteceu foi um crescimento de 10,6%, passando de 24.973.083 para 27.636.022 euros, facto este decorrente da quebra verificada nas receitas de capital

As rubricas que contribuíram para esta quebra foram as “Transferências de Capital” e os “Passivos Financeiros” como resultado de um abrandamento na execução de projectos, o que originou uma execução muito inferior ao previsto ao nível das transferências, de apoios comunitários, de contratos programa e acordos de colaboração.

Quanto à despesa a trajectória é idêntica à da receita, não havendo aspectos significativos a salientar.

3.3.2. Estrutura da receita no exercício de 2002

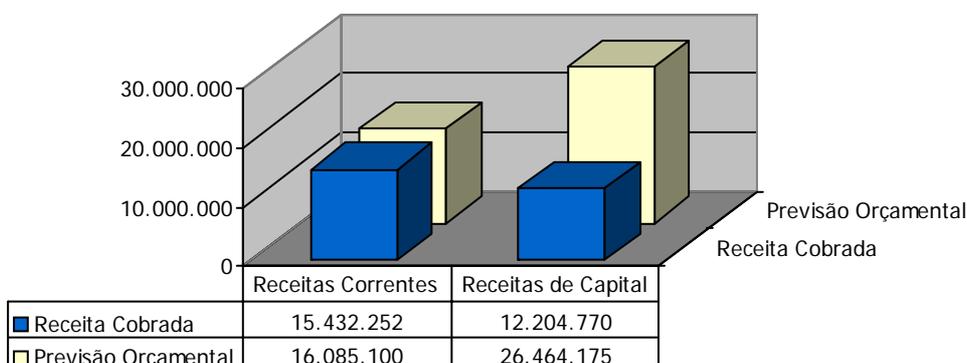
A receita arrecadada por esta Autarquia em 2002 atingiu os 27.637.022€ o que representa uma taxa de execução de 65%.



Nina Cruz

A percentagem de realização das Receitas Correntes foi de 96%, aproximando-se muito do previsto. Já ao nível das Receitas de Capital o grau de execução foi apenas de 46%, muito abaixo do previsto, em resultado de um abrandamento na execução de projectos.

RECEITAS			EXECUÇÃO
TIPO	COBRADAS	PREVISTAS	%
Correntes	15.432.252€	16.085.100€	95,9
Capital	12.204.770€	26.464.175€	46,1
Total	27.637.022€	42.549.275€	64,9



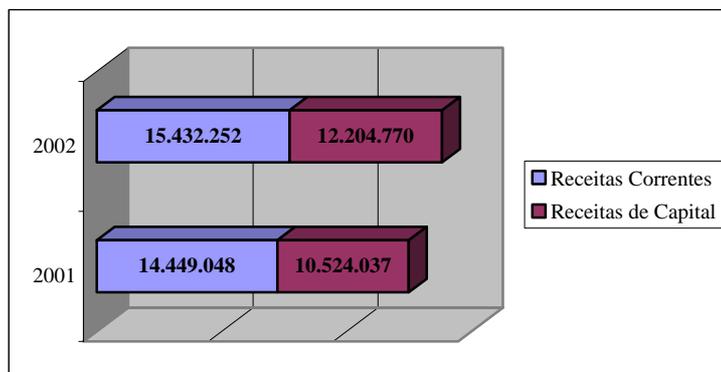
Quanto à **estrutura das Receitas Totais** cobradas em 2002 verifica-se uma dependência orçamental das transferências da Administração Central (44% face ao total) em detrimento da obtenção das Receitas Próprias (30% face ao total).

Transf. de Fundos da Administração Central	12.177.490€	44,1%
Apoios Comunitários e Outros	5.158.507€	18,6%
Empréstimos	2.062.833€	7,5%
Receitas Próprias	8.238.192€	29,8%
Total	27.637.022€	100%

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução da receita arrecadada no biénio 2001-2002:



Nina Cruz



A Receita Global teve um crescimento de cerca de 11% relativamente ao ano de 2001.

Nas receitas correntes, cuja subida foi de 7%, destaca-se o crescimento das rubricas de transferências correntes e venda de bens e serviços.

Ao nível das receitas de capital, que tiveram um incremento de 16%, constata-se que esse crescimento foi generalizado a todos os capítulos desta receita, exceptuando a Venda de Bens de Investimento. Contudo, há a referir a variação verificada na rubrica Passivos Financeiros que passou de 312.961€ em 2001 para 2.062.833€ em 2002 estando subjacente a esta evolução as receitas provenientes dos empréstimos de médio e longo prazo contratados em 2001 e 2002 e destinados a fazer face à comparticipação da Autarquia em vários projectos de construção (Teatro Municipal de Bragança, prolongamento da Av. Sá Carneiro, remodelação das Piscinas e do Pavilhão Municipal e Biblioteca Municipal de Bragança).

3.3.3. Estrutura da despesa no exercício de 2002

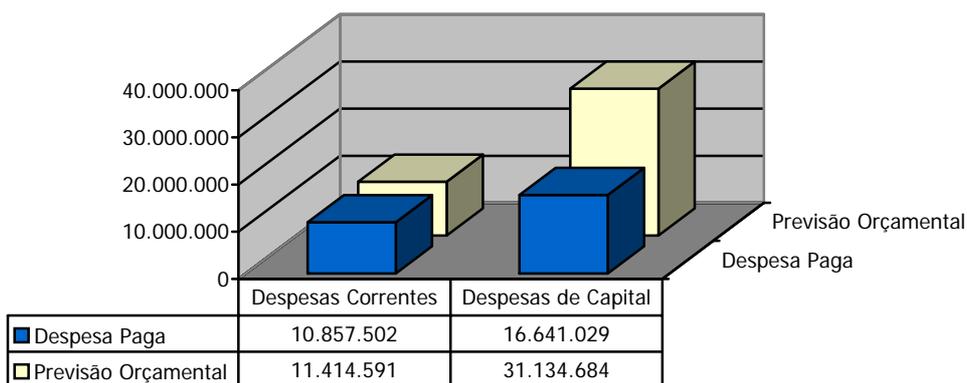
A despesa paga por esta Autarquia em 2002 atingiu os 27.498.531€ o que representa também uma taxa de execução de 65%.

A percentagem de realização das Despesas Correntes foi de 95%, valor muito próximo do previsto. Quanto às Despesas de Capital, o grau de execução foi de 53%, abaixo do previsto tal como se verificou nas receitas de capital.



Nina Cruz

DESPESA			EXECUÇÃO %
TIPO	PAGA	PREVISTAS	
Correntes	10.857.502€	11.414.591€	95,1
Capital	16.641.029€	31.134.684€	53,4
Total	27.498.531€	42.549.275€	64,6



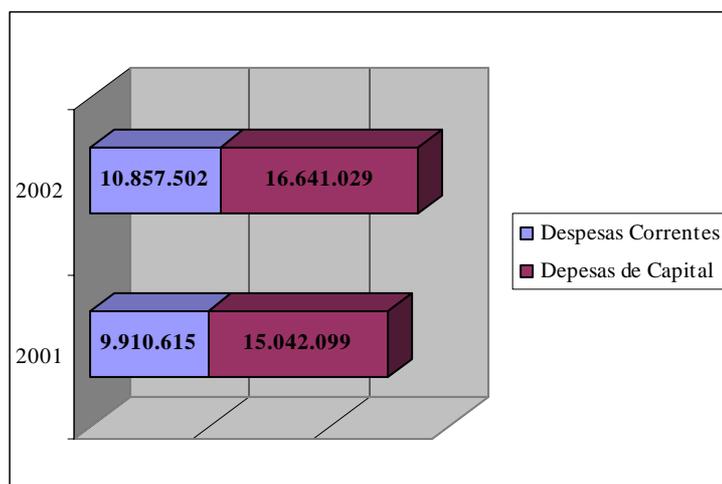
Quanto à **estrutura das Despesas Totais** pagas em 2002 verifica-se que as despesas com pessoal correspondem a cerca de 21% do total da despesa e as despesas de investimento a 47%.

Despesas com o pessoal	5.762.908€	20,9%
Aquisição de bens e serviços	3.743.771€	13,6%
Transferências (correntes e capital)	2.271.221€	8,2%
Despesas de investimento	12.917.649€	47%
Activos Financeiros	1.255.420€	4,6%
Passivos Financeiros	1.159.216€	4,2%
Outros encargos	388.345€	1,4%
Total	27.498.531€	100%

No gráfico seguinte apresenta-se a evolução da despesa paga no biénio 2001-2002:



Nina Cruz



A Despesa Global teve um crescimento de cerca de 10% relativamente ao ano de 2001.

Nas despesas correntes, cuja subida foi de 9,5%, destaca-se o crescimento das despesas com pessoal (em resultado de actualização salarial e das reclassificações) e da rubrica aquisição de bens e serviços que cresceu 23% fruto da política desenvolvida no tratamento de esgotos, água, recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos e espaços verdes.

Quanto às despesas de capital, cresceram relativamente ao ano de 2001 aproximadamente 10,5% devido essencialmente ao facto de os activos financeiros terem passado de 488.957€ para 1.255.420€, em resultado da subscrição de títulos de participação no capital de sociedades participadas, e à amortização de empréstimos.

Por último, note-se que as despesas de capital representam 60,5% do total das despesas e que a receita corrente foi superior à despesa corrente em 42% o que tornou possível a libertação de fluxos financeiros para investimentos.

3.3.4. Regras previsionais

Para a elaboração do orçamento das autarquias locais, o POCAL no seu ponto 3.3. estabelece as regras previsionais a seguir.



Nina Cruz

A fim de se verificar a sua conformidade na elaboração do orçamento para 2002, solicitou-se a documentação que evidenciasse a observância de tais regras tendo os serviços da Câmara apresentado a seguinte informação:

“(...) esclarece-se que relativamente às receitas foram calculadas com base na média aritmética da execução dos últimos 12 meses mais 5% de aumento.

Relativamente às transferências de capital foram calculadas segundo informação da Técnica Superior Sílvia Nogueiro (...)

As transferências do Fundo de Coesão Municipal, Fundo Geral Municipal e Fundo de Base Municipal foram consideradas as constantes no Orçamento de Estado.

Relativamente às despesas com pessoal bem como outras despesas correntes foram consideradas com base no cálculo da média aritmética dos últimos 12 meses mais 5% de aumento, tendo em consideração a subida de escalões, promoções.

Relativamente aos encargos correntes da dívida e à amortização da mesma foram considerados conforme informação prévia das Instituições de Crédito.

(...)”

A informação apresentada permite concluir pelo não cumprimento das regras previsionais constantes do ponto 3.3 do POCAL, afastando-se das mesmas, designadamente no primeiro e no quarto casos atrás retratados, utilizando a média aritmética dos últimos 12 meses ao invés dos 24 legalmente estabelecidos, acrescendo a este cálculo mais 5% de aumento, acréscimo este que o POCAL não contempla.

Aprovaram as Grandes Opções do Plano e o Orçamento para o exercício de 2002, sem observância das regras previsionais indicadas, os membros do executivo presentes na reunião de 04/02/02:

- ✉ António Jorge Nunes;
- ✉ Rui Afonso Cepeda Caseiro;
- ✉ Isabel Maria Lopes;
- ✉ Armando Nuno Gomes Cristóvão;
- ✉ Sandra Maria Afonso Silva;
- ✉ Jorge Manuel Nogueiro Gomes;
- ✉ José Leonel Branco Afonso.



Nina Cruz

Esta questão mereceu dos responsáveis em sede de alegações as seguintes considerações:

“No que respeita a este ponto foram prestados esclarecimentos e dada informação às senhoras auditoras reflectidos no Relato pelo que sobre o que já foi dito nada mais podemos acrescentar.

Reitera-se, todavia, que a aprovação, quer do Plano Plurianual de Investimentos, quer do Orçamento, foi efectuada na mais pura convicção de que obedecia aos parâmetros e regras previsionais estabelecidas e na base dos indicadores mais consentâneos que inspiram a sua elaboração. Estamos, por isso, crentes de que os projectos que sustentavam a aprovação, observavam também os mais puros princípios sobre a matéria, e como tal estes instrumentos seriam aprovados. De resto, será pois tomada boa nota do que sobre este ponto se observa, relevando-se que a execução orçamental de 2003 será superior a 95%.”

Os responsáveis nada acrescentaram ao descrito no Relato de auditoria, pelo que se mantém a posição atrás expendida sendo o procedimento seguido susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.5. Análise económica e financeira

A presente análise tem como suporte as demonstrações financeiras (Balanço, Demonstração de Resultados e Balancetes) referentes ao exercício de 2002, constando os quadros comparativos dos dois primeiros documentos a fls. 503 a 505 do vol. III .

Dado que o POCAL foi implementado pela primeira vez no exercício de 2002 não é possível fazer uma análise à situação económica e financeira da autarquia relativamente a exercícios anteriores.

Assim, apresentam-se os indicadores financeiros apurados em 31/12/2002:

Resultados	2002
Operacionais	11.957.192€
Financeiros	786.608€
Correntes	12.743.799€
Extraordinários	- 709.409€
Líquidos do Exercício	12.034.390€



Nina Cruz

Constata-se que as contas relativas ao exercício de 2002 foram encerradas com um Resultado Líquido de 12.034.390€, motivado fundamentalmente pelo desempenho registado ao nível dos Resultados Operacionais que contribuíram em cerca de 99% para aquele valor.

Resultados Operacionais

O conjunto dos proveitos operacionais, que em 2002 representou cerca de 93% dos proveitos globais da autarquia, está fortemente condicionado pela evolução dos impostos e taxas (contribuição autárquica, imposto de sisa e taxas de loteamentos e obras), das vendas e prestações de serviços (com particular destaque para a venda de água, electricidade e transportes públicos) e das transferências e subsídios obtidos (donde se realça o FGM e FCM, apoios comunitários e acordos de cooperação técnica e financeira).

Nos custos operacionais, que representam 97% dos custos totais, salientam-se os inerentes ao pessoal (52% dos custos operacionais), os fornecimentos e serviços externos (33%), as transferências e subsídios correntes concedidos e prestações sociais (8%) e as amortizações do exercício (7%).

Proveitos Operacionais			Custos Operacionais		
Vendas e Prest. De Serviços	2.408.289€	10%	Custos com Pessoal	6.071.536€	52%
Impostos e Taxas	3.928.349€	17%	Fornec. Serv. Externos	3.873.767€	33%
			Transf. Sub. Concedidos e Prest. Sociais	962.477€	8%
Transf. Sub. Obtidos	17.323.554€	73%	Amortizações do exerc.	786.263€	7%
TOTAL	23.660.192€	100%	Provisões do exercício	8.957€	0%
			TOTAL	11.703.000€	100%

Resultados Financeiros

Em 2002, os resultados financeiros foram de 786.608€. Os proveitos financeiros, que incluem juros obtidos de depósitos à ordem, juros de depósitos a prazo, rendimentos de imóveis e rendimentos de



Nina Cruz

participações de capital registaram o valor de 1.099.547€ suficiente para cobrir os custos financeiros, 312.939€

Resultados Extraordinários

Os resultados extraordinários apresentam um valor negativo de 709.409€

Nos custos extraordinários que ascenderam a 1.391.487€ as componentes que mais sobressaíram foram: as transferências de capital para Freguesias, para Associações Humanitárias de Bombeiros, Associações Desportivas, as correcções relativas a anos anteriores e outros custos e perdas referentes a indemnizações pagas a terceiros.

Relativamente aos proveitos extraordinários, que atingiram 682.077€ evidenciaram-se os ganhos em immobilizações provenientes da venda de terrenos, benefícios de penalidades contratuais e correcções relativas a exercícios anteriores, como sejam as reposições não abatidas nos pagamentos.

RÁCIOS DE RENDIBILIDADE

Rendibilidade dos capitais próprios	(Resultado líquido/Capital próprio) *100	32,0%
Rendibilidade dos capitais totais	(Resultado líquido/Capitais totais) *100	24,3%
Rendibilidade do activo total	(Resultado líquido/Activo total) *100	18,8%
Rendibilidade do activo fixo	(Resultado líquido/Activo fixo) *100	19,0%
Rendibilidade das vendas e prest. de serviços	(Resultado líquido/Vendas e prest. serv.) *100	499,7%
Rendibilidade dos investimentos	(Resultado operacional/Activo total) *100	18,6%

A taxa de rendibilidade dos capitais próprios, que corresponde à aptidão da entidade para libertar meios financeiros que assegurem não só a renovação dos instrumentos de produção, como também o seu crescimento e a remuneração dos capitais da autarquia, apresenta valor positivo.

Por seu turno, todas as outras rendibilidades seguem esta tendência positiva apresentando o valor mais significativo a rendibilidade das vendas e prestações de serviços.



Nina Cruz

RÁCIOS DE ESTRUTURA

Liquidez Geral	(Activo circulante/Exigível curto prazo+Acréscimo de custos)	0,17
Liquidez Reduzida	(Disponível+Realizável curto prazo/ Exigível curto prazo+Acréscimo de custos)	0,17
Liquidez Imediata	(Disponível/ Exigível curto prazo+Acréscimo de custos)	0,16
Solvabilidade Total	(Fundos próprios/Passivo Total)	3,4
Autonomia financeira	(Fundos próprios/Activo Total)	0,77

Constata-se que a autarquia, no exercício de 2002, não tem capacidade para fazer face aos seus compromissos de curto prazo uma vez que se verifica, nos rácios de liquidez, valores abaixo da unidade.

Pelo valor do rácio de solvabilidade, a autarquia parece possuir capacidade para fazer face aos compromissos financeiros a médio e longo prazos, sem dependência de capitais alheios. Contudo, tal capacidade é apenas aparente na medida em que os fundos próprios encontram-se sobrevalorizados pela inclusão dos valores referentes a bens do domínio público.

3.3.6. POCAL – implementação

No âmbito da aplicação do **POCAL**, nas áreas analisadas pela equipa, detectaram-se situações que não observam as disposições legais aplicáveis e que seguidamente se identificam:

A – PROVISÕES

A CMB criou provisões no exercício de 2002 para clientes de cobrança duvidosa nos termos do ponto 2.7.1 do POCAL. Contudo, não acautelou situações decorrentes de processos judiciais que poderão originar encargos para os quais, desta forma, não há qualquer cobertura (cfr. fls. 430 a 436 do vol. III).

Ao não ser adoptado na íntegra este procedimento, os serviços não equacionaram a probabilidade de se originarem obrigações decorrentes de eventuais condenações em que a autarquia poderia incorrer, pelo que em obediência ao princípio da prudência e da especialização, deveriam ter considerado este custo.



Nina Cruz

B – INVENTÁRIO

O município não adoptou o sistema de **inventário**, pelo que não se encontram movimentadas as respectivas contas de existências e de custos das mercadorias vendidas, quer no balanço inicial, quer no apresentado para o exercício de 2002, procedimento este que contraria o estatuído no ponto 2.8.1 do POCAL o qual impõe que as autarquias locais elaborem e mantenham actualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património utilizando, para o efeito, critérios de valorimetria de acordo com o ponto 4 do POCAL, o que significa a existência de inventário permanente.

C – IMOBILIZADO

De acordo com o relatório de gestão e contas, o imobilizado foi valorizado ao custo de aquisição observando assim o ponto 4.1.1 do POCAL.

No que concerne às amortizações e de acordo com o estabelecido no ponto 2.7.2 do POCAL, foi utilizado o método das quotas constantes e a taxa anual de amortização foi calculada observando as disposições legais constantes da Portaria nº. 671/00, de 17/04, que aprovou o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE).

D – REGISTOS CONTABILÍSTICOS EM CUJOS PAGAMENTOS É EFECTUADA RETENÇÃO

Nestas situações, a autarquia utiliza os valores ilíquidos até ao momento do pagamento, sendo que a importância correspondente à retenção dá entrada em caixa e é registada na conta correspondente, como se pode verificar pelo exemplo seguinte extraído do caso prático apresentado pelos serviços e inserto a fls. 409 a 416 do vol. III.



Nina Cruz

	OPERAÇÃO	DÉBITO	CRÉDITO
Remunerações	Processamento das remunerações a pagar (valor ilíquido)	641/642 – Remunerações	2621/2622 - Remunerações a pagar
	Emissão da OP (valor ilíquido)	2621/2622 - Remunerações a pagar	252xx– Credores pela execução do orçamento
	Pagamento (valor ilíquido)	252xx– Credores pela execução do orçamento	11.1 - Caixa
	Registo das retenções	11.1 - Caixa	24yy – Estado e outros entes públicos 26yy – Outros devedores e credores
	Entregas das retenções	24xx – Estado e outros entes públicos 26xx – Outros devedores e credores	11.1 - Caixa

xx corresponde às várias classificações orçamentais orgânica e económicas

yy corresponde às diversas entidades

De acordo com a matriz contabilística preconizada pelo POC (e na ausência de regra própria no POCAL), as remunerações a pagar inserem-se num esquema normalizado que corresponde ao processamento dos ordenados, salários e outras remunerações dentro do mês a que respeitam e processa-se por débito das respectivas subcontas de 64 “Custos c/ pessoal” e por crédito de 262 “Pessoal”, pelos valores líquidos apurados no processamento e das contas 24 “Estado e outros entes públicos” e 26 “Outros devedores e credores” consoante as entidades credoras dos descontos efectuados nos respectivos vencimentos.

Assim sendo, o procedimento adoptado pela autarquia **não observa a regra contabilística apropriada**, porquanto a conta 262 “Pessoal” não reflecte os valores a pagar efectivamente ao pessoal, como remunerações, e a conta 11.1 “Caixa” é debitada pelo valor das retenções, às quais é dado o tratamento contabilístico de receita quando na realidade não existe qualquer entrada de fluxo monetário, o que corresponde a não se respeitar o princípio do registo metódico dos factos, princípio básico de auditoria.

E – CONTABILIZAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA INVESTIMENTO

Os subsídios/ transferências para investimento que a autarquia dispôs no ano económico de 2002, não foram contabilizados na conta 2745 – “subsídios para investimento”.



Nina Cruz

Ora, o POCAL, na nota explicativa a esta conta, refere que:

*“ Incluir-se nesta conta os subsídios/transferências para investimento a que autarquia local tem direito, nos termos da lei ou de contratos programa, os quais, estando associados aos activos, deverão ser movimentados numa base sistemática para a conta 7983 “Proveitos e Ganhos extraordinários – Outros Proveitos e Ganhos Extraordinários – Transferências de Capital”, à medida que forem contabilizadas as amortizações do imobilizado a que respeitam.
(...).”*

Sobre este ponto, o serviço justifica o procedimento do seguinte modo:

*“ (...) Esta situação foi devida à falta de meios humanos para a recuperação de dados para o novo sistema contabilístico.
Durante o ano de 2003, encontra-se em fase de configuração estas receitas, pelo que se irá proceder à correcção de todas as situações.”*

Esta explicação não justifica o incumprimento do princípio contabilístico da especialização, segundo o qual os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem.

F – CONTABILIZAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS

A autarquia na contabilização de verbas provenientes de empréstimos movimenta as seguintes contas:

Empréstimos	OPERAÇÃO	DÉBITO		CRÉDITO	
Receita	Liquidação	25.1		26.5.1.2	
	Processamento	26.5.1.2		23....	
	Recebimento	11.1		25.1	
Despesa	Amortização		23...		26.5.1.2.
			26.5.1.2		25.2
			25.2		11.1/12...

O esclarecimento do serviço aponta no sentido de que a receita entra previamente por caixa sendo o valor do empréstimo posteriormente registado na conta 12... (depósitos em instituições financeiras) utilizando para o efeito notas de lançamento da Tesouraria (ODT). Quanto ao pagamento a situação é idêntica, a saída é feita por caixa e o desconto na instituição é feito através de ODT's na conta 12.



Nina Cruz

Relativamente à conta 26.5.1.2 é uma conta mista e é utilizada para poder fazer a movimentação da conta 25.

O procedimento adoptado não se afigura o mais correcto uma vez que os movimentos da conta 26.5.1.2 são perfeitamente dispensáveis e só concorrem para o empolamento das mesmas em termos de valores acumulados.

No exercício do contraditório, os responsáveis pronunciaram-se do seguinte modo:

Todas estas questões se prendem com a implementação do POCAL em relação às quais foi já tomada boa nota no sentido de que sejam plenamente tidas em conta, designadamente sido corrigidas as situações que implicavam correcção.

Porém, tendo sido consideradas incorrectas as seguintes situações “O procedimento adoptado pela Autarquia não observa a regra contabilística apropriada, porquanto a conta 262 “Pessoal” não reflecte os valores a pagar efectivamente ao pessoal”l e “A conta 11.1 “Caixa” é debitada pelo valor das retenções, às quais é dado o tratamento contabilístico de receita.

Entende-se deverem ser dadas as seguintes explicações:

a) para a primeira das situações transcritas o vencimento e abonos, constituem encargos da Autarquia, a contabilizar de acordo com os princípios contabilísticos do POCAL.

As retenções de impostos sobre o rendimento e as contribuições dos funcionários das autarquias para a segurança social são movimentados em sede de operações de tesouraria, tendo como suporte documental guias de recebimento e ordens de pagamento, por exemplo nas respectivas sub contas da conta 24 por contrapartida de caixa.

Conforme estabelece o POCAL nos seus pontos 7.5 — Nota aos fluxos de caixa, e 7.6 — Notas ao mapa de operações de tesouraria, naquele devem ser discriminadas as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental, quer a operações de tesouraria, e neste são consideradas como operações de tesouraria as cobranças que os serviços realizam para terceiros, acrescentando que a entrada e saída de fundos por operações de tesouraria são sempre documentados respectivamente por guia de recebimento e ordem de pagamento.

Conclui-se para a primeira situação que a conta 11.1 é debitada e creditada conforme diga respeito a guias de recebimento (registo das retenções) ou ordens de pagamento de tesouraria (entrega das retenções), respectivamente.

A este movimento é dado o tratamento de receita, visto que obrigatoriamente é documentado através de guias de receita, integrando-se assim nos mapas de fluxo de caixa.

Para a segunda situação, tendo em conta o princípio da não compensação, ainda que os vencimentos não sejam objecto de orçamentação, a movimentação a débito da 642 é feita pela movimentação a crédito da 2621 ou 2622 , pelo total dos vencimentos, isto para que a movimentação da conta 25.2 (que tem que ter como contrapartida a 2622 ou 2621), seja feita sem qualquer dedução.

Refira-se, por último, que o procedimento adoptado é preconizado dela DGAA e segue as orientações emitidas “on-line” emanadas pelo SATAPOCAL.

Nesta sequência, conclui-se que relativamente às situações descritas em **A, B e E** é de notar que a não constituição de provisões e a não contabilização das existências e dos subsídios para investimento,



Nina Cruz

para além de não ter em atenção os princípios oportunamente invocados, origina que as demonstrações financeiras não apresentem uma imagem fidedigna da situação económica da autarquia.

Trata-se, assim, de erros que exigem rectificação urgente e para os quais se chama a atenção.

Quanto ao ponto **D**, a situação referida enferma do mesmo erro, apesar de seguir as indicações do SATAPOCAL, não se configurando correcta, face à matriz base do POCAL, justamente o POC, cujo tratamento é substancialmente diverso.

No que concerne ao ponto **F**, é de salientar que o procedimento seguido não afecta as demonstrações financeiras finais, fazendo-se apenas a observação pelo facto de o mesmo representar um empolamento em termos de valores acumulados e uma sobrecarga no sistema informático.

3.3.7. Análise dos documentos de prestação de contas

A conta do Município relativa ao ano de 2002 não foi objecto de verificação interna pelo serviço competente da Direcção Geral do Tribunal de Contas, daí que no decurso dos trabalhos preliminares tenham sido detectadas algumas divergências entre os modelos apresentados.

Na fase de trabalho de campo foram solicitados diversos esclarecimentos tendo sido apresentadas algumas justificações para as diferenças apuradas, dando-se a conhecer, seguidamente, aquelas que pela sua natureza têm reflexos a nível financeiro ou não respeitaram as disposições legais aplicáveis:

A – Documentos de prestação de contas

O município, como entidade integrada no grupo 1 do anexo I, não apresentou a totalidade da documentação a que estava obrigado nos termos do n.º 1, ponto II das instruções constantes da Resolução n.º 4/2001 – 2ª Secção – “Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade das



Nina Cruz

Autarquias Locais (POCAL)”, concretamente o documento identificado com o n.º 17 – “Contratação administrativa – Situação dos contratos”.

Quanto à demais documentação, de remessa não obrigatória, prescrita na citada resolução, não foram apresentados os documentos n.ºs 20 – “Subsídios concedidos”, 24 – “Activos de rendimento fixo” e 25 – “Activos de rendimento variável”, para o que foi apresentada a seguinte justificação:

“(…)

Contratação Administrativa – não foi elaborado por dificuldades resultantes da falta de meios humanos e porque durante o ano de 2002 foram utilizados os dois sistemas contabilísticos em paralelo (POCAL e 341/83).

Subsídios Concedidos – este mapa não foi elaborado por não ter movimento.

Activos de rendimento fixo – não foi elaborado este mapa por não ser possível através da aplicação informática instalada.

Activos de rendimento variável – não possível elaborar este mapa pelas mesmas circunstâncias da situação anterior.

(…)”

Ora, nestas circunstâncias, na acta da reunião que aprovou a conta deveria constar, de forma expressa, que estes documentos não foram presentes bem como a **justificação da sua não apresentação** (ponto III das instruções - Notas técnicas), o que não aconteceu.

Acresce ainda que a justificação apresentada de, durante o ano de 2002 terem sido utilizados os dois sistemas contabilísticos, não nos merece acolhimento dado que, mesmo no âmbito do DL n.º 341/83, os documentos em falta seriam de fácil obtenção.

B – Receitas municipais incorrectamente classificadas e contabilizadas

Da análise do mapa de controlo orçamental da receita e das certidões, retira-se que as receitas municipais que a seguir se identificam não se encontram correctamente classificadas e contabilizadas, indicando-se também no quadro seguinte a classificação correcta:

Descrição	Valor	Classificação atribuída pelo serviço	Classificação correcta
Juros compensatórios	917,64	01.01.02 – Contribuição autárquica	04.01.04 – Rendimento de propriedade – Juros – Outros
Juros de mora	20.170,38		03.02.02 – Taxas multas e outras penalidades – Multas e outras penalidades – Juros de mora.
Imposto sobre veículos	2.067,00	01.03 – Imposto municipal de sisa	01.02 – Imposto municipal sobre veículos



Nina Cruz

C – Receitas e despesas municipais que não foram contabilizadas

Relativamente a este ponto, conclui-se que a receita proveniente da contribuição autárquica não é coincidente com os recebimentos reflectidos no mapa de fluxos de caixa. Com efeito, da informação constante da certidão de receitas, emitida pela Direcção Geral dos Impostos, consta o montante de 989.027,96€ e o fluxo de caixa regista o montante de 985.569,74€ daí resultando uma diferença para menos de 3.458,22€ como se visualiza no quadro que se segue:

Classificação	Fluxos de caixa	Certidão de receita	Diferença
01.01.02 – Contribuição autárquica	985.569,74€	989.027,96€	3.458,22€

O serviço explicou “*que a contribuição autárquica mais os juros compensatórios relativo aos meses de Janeiro e Fevereiro não foi registado como proveitos, mas também os reembolsos emitidos relativos aos mesmos meses não foram registados como custos*” e anexou mapa probatório da situação, no qual se pode confirmar que o montante a arrecadar (3.458,22€) é igual aos reembolsos (3.458,22€). O procedimento adoptado pelo serviço não observou o princípio orçamental da não compensação vertido na al. h) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Face ao exposto e porque houve omissão de contabilização de receitas e despesas municipais, a situação encontra-se reflectida no ajustamento constante no item 2.5 deste relatório.

O procedimento seguido configura erro técnico, recomendando-se a sua correcção futura.

Sobre as situações que acabam de ser relatadas nos pontos A, B e C, os responsáveis apresentam em sede de alegações o seguinte:

“Estas situações prendem-se com os documentos de prestação de contas, o que se aceita, tendo sido tomada boa nota no sentido de prevenir situações próximas futuras, e quanto à omissão de receita, como bem refere o corpo auditor, trata-se de um erro técnico tendo a situação sido reflectida, e sob o ponto de vista financeiro não resultou qualquer prejuízo para a Autarquia.

Não obstante, será tomada também boa nota reiterando-se as explicações oportunamente fornecidas à equipa auditora.”



Nina Cruz

3.3.8. Limite legal com despesas de pessoal

No ano de 2002, as despesas com o pessoal ascenderam a 4.603.727,24€ sendo que deste montante 4.157.151,8€ respeitam a pessoal dos quadros e 446.575,44€ a pessoal em qualquer outra situação. Efectuados os cálculos dos referidos limites legais, constatou-se, como se pode retirar do quadro seguinte, que os mesmos não foram ultrapassados.

	Limite legal	Despesa paga
Pessoal dos Quadros	60% Rec. Correntes do ano anterior (14.449.048€) 8.669.428,8€	4.157.151,8€
Pessoal em qualquer Outra situação	25% Desp. Pessoal dos Quadros (4.157.151,8€) 1.039.287,95€	446.575,44€

3.3.9. Endividamento

a) Empréstimos de curto prazo

No ano a que respeita a auditoria, não foram contraídos empréstimos de curto prazo.

b) Empréstimos de médio e longo prazo

b1) Limite legal da capacidade de endividamento

Tendo em conta o regime de crédito aos Municípios, na base do art. 23º da Lei n.º 42/98, de 06/08, bem como os parâmetros definidos no n.º 3 do art. 24º da mesma Lei, efectuaram-se os cálculos necessários os quais permitiram concluir que o limite de endividamento não foi atingido uma vez que o valor efectivamente pago com amortização e juros foi inferior.

LIMITES		EMPRÉSTIMOS OBTIDOS A MÉDIO E LONGO PRAZO – Mapa 26	
3/12 FGM e FCM 3.044.372,75€	20% Despesas de Investimento (n-1) 3.008.419,29€	Encargos do ano	1.409.583,43€
		Art.º 32º da Lei n.º. 42/98	(25.517,05€)
		TOTAL	1.384.066,38€



Nina Cruz

b2) Limite do endividamento líquido

Tendo em conta o cumprimento dos objectivos em matéria de défice público, e de acordo com o art. 7º da Lei n.º 16-A/02, de 31/05, efectuaram-se os cálculos necessários, constatando-se que não foi ultrapassado o limite de endividamento líquido uma vez que o empréstimo contratado no exercício em análise, a partir da entrada em vigor daquele diploma (05/06/02), se enquadra no regime de excepção.

3.3.10. Conferência dos documentos de receita e despesa

De acordo com o Programa de Auditoria, foram seleccionados para conferência os documentos de receita e despesa relativos às rubricas elencadas a fls. 542 do vol. II , utilizando-se para o efeito a **amostragem sistemática**, havendo rubricas em que, dado o número reduzido de documentos, se optou por verificar a totalidade dos mesmos.

Nas classificações económicas da receita, a média da amostra foi de 100 % não se tendo constatado nada susceptível de ser relatado. No tocante à despesa, a amostragem atingiu uma média de 61,2 %.

3.3.10.1. DESPESA

No exercício em apreciação a autarquia utilizou em paralelo dois sistemas contabilísticos: o resultante da aplicação do POCAL e o proveniente do DL n.º 341/83, de 21/07.

Neste último, as operações de cabimento, liquidação e pagamento foram efectuadas em momentos diferentes, enquanto que no POCAL, como se tratou da recuperação ao longo do ano, os registos foram efectuados em simultâneo.

Fica a nota de que os serviços deverão ter em consideração que, no decurso da execução orçamental, a utilização das dotações deve corresponder ao registo das respectivas fases: cabimento (cativação da verba visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção face a terceiros da realização de uma despesa).



Nina Cruz

3.3.10.1.1. ÓRGÃOS DA AUTARQUIA/AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES – OUTROS

A classificação 01.03/02.03.11 apresenta um valor global de 472.662,31€ sendo que a amostra conferida atingiu o montante de 249.067,10€(52,7%).

A análise efectuada subdivide-se nas seguintes situações:

3.3.10.1.1.1. Contrato de prestação de serviços celebrado com um consultor jurídico

Por deliberação de 17/06/91, a Câmara Municipal decidiu contratar os serviços de um advogado, mediante a remuneração mensal de 60.000\$00 acrescido de IVA.

À data do contrato, a sua celebração estava sujeita ao regime jurídico da aquisição de bens e serviços pelas autarquias locais, previsto no DL n.º 390/82, de 17/09 e, subsidiariamente, pelo DL n.º 211/79, de 12/07, aplicável por força do disposto no art. 15º daquele diploma legal.

O contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, foi celebrado em 28/06/91, tendo por objecto a prestação de serviços de consultoria jurídica, bem como a representação da Câmara Municipal em juízo e fora dele, mediante procuração forense.

Teve início em 01/07/91, com a duração de um ano, renovável ou prorrogável, caso qualquer das partes não comunique à outra, com sessenta dias de antecedência do fim do contrato, o propósito de não renovação ou prorrogação.

Na sequência da deliberação da CMB de 23/01/95 e, no mesmo dia, foi celebrado um contrato adicional que alterou a cláusula da remuneração mensal, a qual passou a ter a seguinte redacção:

“ (...)

Esta Câmara Municipal obriga-se a pagar mensalmente a remuneração de sessenta mil escudos, acrescido de IVA, a qual será actualizada anualmente, a partir daquela data, sem retroacção, de harmonia com os valores fixados pelo Governo para os funcionários da Administração Central e Local:”



Nina Cruz

Contudo, constatou-se que a presente cláusula não foi cumprida, uma vez que não ocorreu qualquer actualização anual da remuneração.

Posteriormente, o executivo municipal, em 26/10/98, invocando o aumento significativo do trabalho no âmbito do contrato e o desajustamento em relação às remunerações auferidas no distrito pelos consultores jurídicos das restantes autarquias, deliberou alterar a cláusula contratual da remuneração mensal “ (...) estabelecendo o montante de 175.000\$00 (...) acrescidos de IVA, a pagar ao consultor jurídico, a partir do dia 1 de Novembro.”

Mais tarde, a cláusula contratual ora em apreciação ainda foi objecto de outra alteração, tendo o executivo deliberado em 25/03/02 que “ (...) a partir do próximo dia 1 de Abril, seja actualizada a remuneração mensal para 1.100€ + IVA”.

Todavia, as alterações da cláusula remuneratória, efectuadas por deliberação de 26/10/98 e 25/03/02, não foram objecto de celebração dos respectivos contratos adicionais.

Sobre esta matéria, os alegantes começaram por reafirmar a matéria de facto constante do relato de auditoria, designadamente:

- “...o contrato de prestação de serviços em questão, foi, na verdade, celebrado à luz do D.L. n.º 390/82, de 17/09, diploma que na realidade obrigava a observância de forma escrita (art. 9º n.º 2, artigo este revogado pelo art. 107º al. e) do DL n.º 55/95, de 29 de Março;
- (...) só em 23.01.95 foi introduzida uma cláusula através de um contrato adicional, que permitia a actualização anual, segundo os valores fixados pelo Governo para a Função Pública, justificável, sem dúvida, pelo facto de se provocar uma alteração ao conteúdo do contrato.
- De facto, independentemente dos indicadores estabelecidos nesta cláusula, o executivo municipal deliberou, em 26.10.98, fixar os montantes da remuneração em 175.000\$00, com base, entre outros pressupostos, no aumento de trabalho que na Autarquia se vinha verificando e no dever que sobre esta impedia no sentido de reestabelecer o equilíbrio contratual, valores que foram objecto de adequação para 1.100 euros, também por deliberação do executivo em 25.03.02.

Após a recapitulação dos factos, os responsáveis afirmam discordar do relato de auditoria porquanto este “(...) põe em causa as alterações da cláusula remuneratória, objecto das deliberações de 26.10.98 e 25.03.02, por não terem sido reduzidas a escrito, isto é, sob a forma de contrato adicional” fazendo-o nos seguintes termos:



Nina Cruz

“Por um lado porque as alterações foram efectuadas por escrito, (deliberação pelo órgão executivo) comunicadas ao interessado, e como tal preenchido o seu aspecto formal, através de declaração receptícia que se tornou eficaz com a aceitação do destinatário, por outro lado porque também não era exigida outra formalidade. Com efeito, a exigência da solenidade entendida pelo corpo auditor, é a nosso ver desproporcionada, e apesar de se poder entender regulada por princípios gerais da contratação pública, não resulta deles qualquer poder jurídico de exigir tal cumprimento uma vez que, quer quanto à natureza do contrato (não é público o seu objecto), quer quanto ao regime a que está sujeito, (não obedece a nenhum regime especial, não dispõe de cláusulas de direito administrativo nem as partes o submeteram a tal regime).

Note-se que a norma então em vigor obrigava à celebração de contrato escrito quando tais valores excedessem o montante de 400.000\$00 como limite à contratação informal, montantes que se cifravam em 2.500 contos, em 1998, e em 10.000 contos em 2002, artº 12º nº 1 al. b) do D.L. nº 55/95, de 29.03 e artº 59º nº 1 al. a) do D.L. nº 197/99, de 08.06, respectivamente, e só por isso foi observada a forma escrita.”

Nestas circunstâncias, concluem os responsáveis: *“A Autarquia agiu, assim, dentro dos limites da sua capacidade de direito privado, foram observadas as suas atribuições e competências, as quais se mostram compatíveis com o princípio da legalidade e no respeito pelos regimes especiais constantes quer do D.L. n.º 55/95, de 29.03. quer do D.L. n.º 197/99, de 08.06, acima indicados, pelo que não são aplicáveis os normativos indicados, nem subsequentemente devem ser retiradas quaisquer consequências jurídicas dos pagamentos em causa. Nestes termos pede-se a revisão da conclusão a que deu azo.”*

As alegações supra expendidas dão por inteiramente reproduzida a matéria de facto exposta no relato de auditoria, contraditando, no entanto, a interpretação dada aos mesmos factos pela equipa de auditoria, pelo que se impõe reavaliar apenas os respectivos pressupostos de direito.

Assim, desde logo, não podemos compreender que a CMB admita que *“Em 23.01.95 foi introduzida uma cláusula através de um contrato adicional, que permitia a actualização anual, segundo os valores fixados pelo Governo para a Função Pública, justificável, sem dúvida, pelo facto de se provocar uma alteração ao conteúdo do contrato”* (sublinhado nosso) e já não admita o mesmo quanto à introdução das cláusulas que resultam da deliberação do executivo municipal de 26.10.98, fixando *“os montantes da remuneração em 175.000\$00, com base, entre outros pressupostos, no aumento de trabalho que na Autarquia se vinha verificando e no dever que sobre esta impendia no sentido de restabelecer o equilíbrio contratual, valores que foram objecto de adequação para 1.100 euros, também por deliberação do executivo em 25.03.02”*.



Nina Cruz

Com efeito, parece evidente que se a actualização anual do valor do contrato inicialmente acordado, consubstancia uma alteração ao conteúdo do mesmo, por maioria de razão, as alterações absolutas desse valor (o qual passa a ser completamente diferente daquele que consta do contrato), consubstanciam uma alteração substancial do seu conteúdo que, sobremaneira, exigem a redução a escrito dos respectivos contratos adicionais.

A exigência de redução a escrito de tais contratos adicionais resulta ainda do facto de o contrato inicial assumir a forma escrita, imposta pela lei vigente à data da sua celebração (DL n.º 390/82, de 18/09) e só o respeito pela solenidade inicialmente dada ao contrato, à luz do qual são introduzidas novas cláusulas, se cumprem os princípios da estabilidade contratual, da segurança jurídica e demais princípios gerais da contratação pública.

E não se diga que “(...) *as alterações foram efectuadas por escrito, (deliberação pelo órgão executivo) comunicadas ao interessado, e como tal preenchido o seu aspecto formal*”, na medida em que a forma do acto administrativo é o modo pelo qual a vontade do órgão administrativo se manifesta, normalmente exprimindo-se esta pela linguagem oral ou escrita.

A forma escrita é, geralmente, obrigatória para os actos administrativos, constituindo uma excepção relativamente aos actos dos órgãos colegiais que revestem a forma oral, plenamente justificada na medida em que eles deliberam através da conjunção dos votos dos membros, sendo a vontade do órgão colegial apurada e declarada verbalmente pelo respectivo presidente, levando-se, depois, a deliberação tomada à acta da respectiva reunião.

Porém, razões de certeza dos efeitos jurídicos decorrentes de um acto verbal exigem que este seja registado, por isso, as decisões verbais são logo consignadas em acta, sem o que não produzirão quaisquer efeitos (arts. 27º nº1 e 122º nº2 do CPA e 92º nº4 da Lei nº169/99, de 18/9).

A diferença entre acta e acto escrito está em que aquela é narrativa, é uma descrição ou narração do que se passou, enquanto este é a manifestação da vontade do órgão administrativo.



Nina Cruz

A função típica da acta é apenas a de informar da existência da deliberação “*documento ad probationem actus*” não se assumindo como elemento constitutivo da mesma “*documento ad substantiam*”, por conseguinte como pressuposto da respectiva validade, mas antes como requisito da eficácia da deliberação.

Por último e no que toca à natureza do contrato de prestação de serviços para a execução de trabalhos de carácter não subordinado, entre os quais se destacam os de tarefa e avença, sublinhe-se que, para além de estarem sujeitos ao regime previsto na lei geral quanto a despesas públicas em matéria de aquisição de serviços, estão sujeitos a legislação específica, ao contrário do que afirmam os responsáveis, mais especificamente, o DL n.º 409/91, de 17/10.

No essencial, o que está em causa e não pode ser ignorado, é a celebração de um contrato de avença, que tem natureza e características específicas e é regulado por lei especial, ao qual é supletivamente aplicado o regime geral das despesas públicas em matéria de aquisição de serviços.

Ora, os contratos celebrados entre uma Câmara Municipal e um advogado que, no exercício da sua profissão liberal, se obriga a prestar consultoria jurídica no âmbito de um contrato de que resultam relações jurídicas administrativas, com evidente prevalência do interesse público, atinente ao interesse municipal, não pode deixar de ser qualificado como contrato administrativo.

De outro modo, o interesse público que está na base da contratação em causa, aliada à prossecução de uma actividade administrativa pública que se traduz, em regra, em prestações referentes ao regular funcionamento de serviços públicos e desenvolvida sob a égide do direito administrativo ou do regime de direito público e em que o fim visado se integra nas atribuições da pessoa colectiva, não pode deixar de ser qualificado como um contrato de direito público.

Aliás, perante a cláusula aberta de definição de contrato administrativo constante, primeiro, do art. 9º do ETAF, e, depois, do art. 178º do CPA, o que é decisivo é que através do contrato “*se constitua, modifique ou extinga uma relação jurídica administrativa*” e que, no que aos contratos de prestação de serviços concerne, estes sejam celebrados para fins de interesse público.



Nina Cruz

Constitui, assim, elemento essencial imprescindível do contrato administrativo, um acordo de vontades teleologicamente orientado à realização de um interesse público integrado no conjunto das atribuições da pessoa colectiva envolvida.

Dúvidas não podem restar que estamos perante uma relação jurídica administrativa configurada num contrato administrativo de prestação de serviços de natureza intelectual, funcionalmente ligados ao cumprimento de atribuições legais do ente interessado.

Recomenda-se, pois, à autarquia a redução a escrito, através de contratos adicionais, sempre que existam alterações, designadamente do preço inicialmente estipulado.

3.3.10.1.1.2. Contratos de prestação de serviços celebrado com a INTERSEGUR

Na sequência da informação do Chefe da Divisão Financeira, de 12/10/01, e por despacho do Presidente da edilidade, sem data, foi autorizada a abertura de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, para aquisição de serviços de apoio e vigilância (segurança).

A adjudicação ocorreu em 14/01/02, sendo o preço global de 64.825,61€(s/Iva).

As várias fases concursais culminaram com **a celebração do contrato em 10 de Maio de 2002**, o qual refere no seu artigo segundo que:

“A prestação do serviço será efectuada nas instalações da Câmara Municipal sitas no Forte de S. João de Deus e Praça do Mercado sita na Praça do Município em Bragança, durante um período de 12 meses com início em 1 de Janeiro e terminus em 31 de Dezembro de 2001, (...).”

Da leitura do artigo atrás transcrito ressalta que:

- a) o período de vigência do contrato reporta-se ao ano de 2001, pelo que está incorrectamente identificado;
- b) a data da celebração do contrato é posterior à sua entrada em vigor.



Nina Cruz

Para a primeira vicissitude, o serviço explicou ter havido um lapso de dactilografia, erro de simpatia por leitura do contrato anterior, que serviu de base à sua elaboração e para a segunda elucidou que:

“Por motivos de ordem pessoal do administrador da empresa adjudicatária, não foi possível a celebração do respectivo contrato, em data anterior.

Como já vinha, a Empresa a prestar o mesmo serviço, como adjudicatária do mesmo no ano anterior, com a adjudicação da prestação de serviço de vigilância, deu continuidade ao mesmo.”

Acresce ainda que aquele artigo 2º e o ponto 2.2 do caderno de encargos estipulam que a prestação na Praça do Mercado, vigorará no período de 01/01 a 31/07/02.

Em termos de execução financeira verificou-se que:

- a) Relativamente aos Passos do Município (Forte de S. João de Deus) e Praça do Mercado ocorreram pagamentos anteriores à data de celebração do contrato, ou seja, entre 01/01 e 09/05/02, no montante de 27.871,35€
- b) Relativamente à Praça do Mercado, ocorreram pagamentos posteriores à data do término contratualizado, ou seja, entre 01/08 e 31/12/02, no montante de 5.181,98€

Para estas situações, foram apresentados os seguintes esclarecimentos:

“Aquando da elaboração do caderno de encargos, para assegurar a vigilância das instalações municipais no ano de 2002, e na convicção que as instalações da antiga praça do mercado fossem definitivamente encerradas em 31 de Julho de 2002, por transferência dos respectivos vendedores para as instalações do novo Mercado, apenas se pediu proposta para a vigilância da praça do mercado, para o período de 01/01/2002 a 31/07/2002.

Dado que as obras do novo Mercado se atrasaram, o que apenas permitiu a sua entrada em funcionamento em Dezembro desse mesmo ano, o Sr. Presidente da Câmara entendeu por bem prolongar a vigilância até que as referidas instalações encerrassem efectivamente, o que veio a acontecer em Dezembro de 2002.”

Em face do anteriormente exposto, conclui-se que os pagamentos efectuados, relativamente à Praça do Mercado, para além do período de vigência do contrato são ilegais por violação do ponto 2.2 do caderno de encargos, artº. 2º do contrato e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL. Os pagamentos foram



Nina Cruz

autorizados por Rui Afonso Cepeda Caseiro (Agosto e Setembro), desconhecendo-se neste caso o responsável pela autorização da despesa.

De notar que os pagamentos referentes aos meses de Outubro, Novembro e Dezembro foram efectuados na gerência de 2003.

Quanto a esta matéria os responsáveis alegam o seguinte:

“Relativamente a esta contratação, e como bem refere o corpo auditor, foi precedida de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, o qual assentou em determinados pressupostos, sendo um deles a vigilância da antiga praça do mercado.

Ora, como não podia deixar de ser, a sua contratação tinha de obedecer ao objecto do concurso, porém, como também foi elucidada a equipa auditora, o atraso das obras no novo mercado municipal fez alterar as circunstâncias que serviram de base ao lançamento do concurso e posterior celebração do contrato.

Consequentemente, não podia, nem tão pouco era aconselhável, iniciar qualquer outro procedimento para uma nova contratação; por um lado, porque se previa, a breve trecho, ser ali desnecessária a vigilância, por outro lado, porque podia ser assegurada por ajustes pontuais para os quais não eram exigidas quaisquer formalidades, de qualquer forma, mesmo com os pagamentos adicionais referidos não foi ultrapassado o montante previsto para os valores do concurso limitado sem apresentação de candidaturas.

Ponderado o interesse público que a esta Autarquia cabe prosseguir, optou-se pela sequência ligada às condições estabelecidas no contrato, obtida a anuência da Intersegur, na convicção de que para além de legal era esta a forma que melhor defendia os interesses da Autarquia”.

Os argumentos apresentados não colhem porquanto nunca foi posto em causa o procedimento concursal adoptado mas sim o facto de existirem pagamentos, relativos à vigilância da praça do mercado, para além do prazo contratualizado, não existindo consequentemente autorização de despesa para os pagamentos que ocorreram neste período (01/08 a 31/12).

São, pois, de manter as conclusões do Relato, por violação do ponto 2.2 do caderno de encargos, art. 2º do contrato e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do nº. 1 do art. 65º da Lei nº. 98/97, de 26/08.



Nina Cruz

3.3.10.1.1.3. Outras despesas

A – Despesas autorizadas verbalmente

Dos documentos seleccionados para conferência verificou-se a existência de OP's que não têm como suporte requisição e, por isso, não foram submetidas a cabimento prévio e consequente registo do compromisso, contrariando assim o disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

Nestas situações não foi possível determinar o responsável pela autorização da despesa, pelo que se diligenciou no sentido de que o serviço procedesse à sua identificação, a qual foi obtida individualmente mas com o seguinte elemento comum: *“cuja autorização da despesa foi dada verbalmente pelo Sr. Presidente ou pelo Sr. Vice-Presidente”*.

As OP's nesta situação encontram-se identificadas a fls. 4A do vol. IV, tendo as despesas sido autorizadas verbalmente por:

- ↳ António Jorge Nunes: 1.246,99€
- ↳ Rui Afonso Cepeda Caseiro: 5.717,46€

e os correspondentes pagamentos por:

- ↳ António Jorge Nunes: 4.817,47€
- ↳ Rui Afonso Cepeda Caseiro: 2.146,99€

Quanto a esta matéria, os responsáveis argumentaram o seguinte:

“Relativamente a esta questão, os exemplos apontados estão circunscritos a mera falta de forma escrita; trata-se de casos pontuais, mas como bem se refere no relato de auditoria, foram obtidas autorizações, ainda que verbais, seguidas de autorizações de pagamento sob a forma e competências legais e normais. Apesar de se tratar de casos pontuais, será tido em devida conta”.



Nina Cruz

Os responsáveis invocam a mera inexistência de forma escrita na autorização de despesa nos exemplos apontados, contudo esta omissão tem repercussões nas fases subseqüentes uma vez que impede que as mesmas sejam submetidas a cabimento prévio e conseqüente registo do compromisso. Assim, é de manter a conclusão expressa no Relato, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

B – Aquisição de catálogos – Acordes de luz e cor

A ordem de pagamento 4428 apresenta o valor de 7.122,82€ e reporta-se à aquisição de 1000 catálogos – acordes de luz e cor.

Atento o valor envolvido, a presente despesa, de acordo com o disposto na al. c) do n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99, de 08/06, deveria ter sido precedida de consulta a dois fornecedores. Porém, tal não se verificou e o serviço para esta situação apresentou a seguinte justificação:

“Fez-se procedimento para a aquisição de 1.000 catálogos pelo preço de 1.400 cts. Dado que se esgotaram rapidamente, entendeu o Sr. Presidente da Câmara que se mandassem fazer mais 1.000 catálogos ao mesmo fornecedor aproveitando as condições do procedimento anterior.”

O esclarecimento prestado não se funde numa justificação legal, traduz, isso sim, uma situação de facto em redor de um procedimento que se tinha esgotado com base num determinado montante que não era o que ressalta da referida OP e que, como tal, obrigava a um enquadramento à luz do preceito supra indicado tornando a aquisição ilegal por violação de lei.

Acresce que a OP não é suportada por requisição, não sendo, conseqüentemente, objecto de cabimento prévio e registo de compromisso, desrespeitando o disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

Nestes termos, conclui-se que foram autorizadas e pagas despesas públicas com preterição das formalidades legais exigidas para o efeito, tendo a despesa sido autorizada pelo Presidente da Câmara, António Jorge Nunes, e o pagamento por Rui Afonso Cepeda Caseiro.



Nina Cruz

Sobre esta situação, os responsáveis apresentaram a seguinte justificação:

“Quanto a esta aquisição, ela resulta de necessidades não previstas ao tempo do procedimento, consubstanciado na consulta a quatro firmas da especialidade, que culminou na requisição de 1000 exemplares em 21.1.00, por 1.400.000\$00.

Ora, tendo-se constatado, em 2001, que eram necessários mais catálogos da mesma qualidade, consultou-se a mesma firma fornecedora que se propôs fazer a entrega de igual quantidade e qualidade pelo valor de 1.200.000\$00, justificando que fazia o aproveitamento da mesma montagem.

O facto de terem sido consultadas quatro fornecedores na primeira aquisição, cabendo os valores totais neste tipo de procedimento, e tendo também sido aquela empresa a que apresentou as melhores condições, incluindo o preço, aliado ao facto da urgência e a verificação de maior economia, foi aceite a proposta para esta nova remessa no pressuposto de que para além de legal era a que melhor satisfazia, nos seus diversos aspectos, inclusivamente económicos”.

O argumentado não procede uma vez que se trata de actos distintos de aquisição pelo que não se pode enquadrar a segunda aquisição no procedimento adoptado para a compra dos primeiros catálogos. Neste caso, não foram cumpridas as formalidades legais exigidas para a realização de despesas públicas não tendo também sido objecto de cabimento prévio e registo de compromisso.

Assim, é de manter a conclusão expressa no Relato, sendo passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

C – OP n.º 1566

Através desta OP, o Município procedeu ao pagamento das taxas para obtenção do certificado de admissibilidade da firma ou denominação, junto do Registo Nacional de Pessoas Colectivas, a fim de se poder efectuar a escritura de constituição da Associação Cybercentro de Bragança.

Foi utilizado como meio de pagamento um cartão de débito da Directora de Departamento de Administração Geral e Gestão Financeira, tendo a mesma sido reembolsada posteriormente. A justificação para o procedimento baseou-se no entendimento segundo o qual quanto mais rápido se



Nina Cruz

efectuasse o pagamento, mais depressa o pedido seria considerado e assim se poderia acelerar o processo, como era o pretendido.

Esta conduta não pode ser adoptada porque a CMB dispõe de outros meios para resolução do problema segundo o quadro normativo que disciplina as despesas públicas.

3.3.10.1.2. DEPARTAMENTO SERVIÇOS MUNICIPAIS/ DIVISÃO SANEAMENTO BÁSICO/AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS/ OUTROS

A classificação 04.01/02.03.11 apresenta um valor global de 472.502,20€ ocorrendo que a amostra conferida atingiu o montante de 412.327,29€(87,26%).

A documentação analisada releva as aquisições referentes a análises efectuadas pelo Laboratório Regional de Trás-os-Montes, Ld^a, cujos pagamentos atingiram, na gerência, o montante de 69.292,08€

Em face do valor envolvido, esta aquisição implicava obrigatoriedade de consulta prévia a 5 fornecedores, de acordo com a al. a), n.º 1 do art.º 81º do DL. n.º 197/99, de 08/06.

Neste contexto, solicitada a identificação do procedimento concursal adoptado na contratação, os serviços apresentaram a seguinte justificação:

“(…) informa-se que o procedimento concursal adoptado na contratação da prestação de serviços do LRTM para execução de análises laboratoriais à água de consumo público foi, para o ano de 2002, nos termos da al. d) do art. 86º do Decreto – Lei 197/99, de 8 de Junho, o ajuste directo. O facto da CM de Bragança integrar a sociedade que constitui o Laboratório Regional de Trás – os – Montes (conjuntamente com outras Câmara Municipais), permite-lhe participar no lucro apurado anualmente e cumulativamente usufruir de uma tabela de preços competitiva (aprovada em Assembleia Geral) e idêntica para todas as Câmaras Municipais associadas. Tal facto garante a esta prestadora de serviços exclusividade face ao mercado concorrencial”

A justificação apresentada não se funde em pressupostos subsumíveis nos requisitos do ajuste directo pelo que configura a violação do preceito atrás citado.



Nina Cruz

É ainda de referir que as OP's não são suportadas por requisição, não sendo, conseqüentemente, objecto de cabimento prévio e registo do compromisso, desrespeitando o disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, impedindo que nestas situações se conhecesse o responsável pela autorização da despesa.

Neste contexto, conclui-se que as autorizações de pagamento foram feitas com violação das disposições legais atrás indicadas sendo os intervenientes neste processo:

- ↳ António Jorge Nunes – 13.767,31€
- ↳ Rui Afonso Cepeda Caseiro – 55.524,77€

Quanto a esta questão, os responsáveis pronunciaram-se como segue:

“No que concerne a este ponto, da análise ao processo respectivo verifica-se que o suporte jurídico que sustenta o ajuste directo, está alicerçado em características de natureza objectiva, materiais, estritamente ligadas a critérios assentes na aptidão técnica do Laboratório, nas suas variantes imprescindíveis da prestação que nortearam não só o objectivo de confiança, segurança e credibilidade na obtenção de resultados laboratoriais, que exigem cautelas pronunciadas na adjudicação, como também a posição que o município ocupa na qualidade de sócio do dito Laboratório, com poderes de fiscalização e controlo de execução e qualidade dos trabalhos que efectua.

Acresce, por outro lado, que os preços dos serviços prestados se situam abaixo dos valores praticados por Laboratórios oficiais, como por exemplo o Instituto Ricardo Jorge.

Para além de tudo isso, o Laboratório goza de uma certificação de qualidade e acreditação de vinte e quatro parâmetros analíticos o que lhe atribui condições preferenciais na prestação dos serviços que presta.

De salientar ainda que o Laboratório foi criado na Região com o apoio de várias Câmaras Municipais do Distrito, para corresponder à imposição então determinada pelos Órgãos Competentes, para a realização de análises com regularidade obrigatória.

Uma vez que a Região não dispunha de nenhuma instituição, nem se conhecia iniciativa que pudesse assegurar a capacidade de resposta, face às exigências decorrentes da Lei, foi deliberado proceder daquela forma, conscientes que estávamos e estamos de que sempre estiveram acautelados os interesses do Município e o próprio interesse público.

A tudo isto acresce também o facto da localização geográfica já que é o Laboratório que mais perto se situa do Município, fazendo com que seja o único considerado capaz de garantir a exigências técnicas,



Nina Cruz

designadamente em termos de resposta atempada, ou seja o que dispõe do melhor tempo de resposta entre a recolha das amostras e a realização das análises bacteriológicas, o que sob este ponto de vista se apresenta sem concorrente.

Através da presente explicitação, constata-se que o procedimento escolhido preenche os requisitos exigidos pela al. d) do artº 86º do D.L. nº 197/99, de 08.06, que aliás havia sido indicado em informação prestada ao corpo auditor, que entendeu no seu douto Relato não se fundarem nos pressupostos subsumíveis nos requisitos do ajuste directo.

Essencialmente e para além da informação oportunamente prestada, foram estes os critérios que determinaram a conveniência da escolha do procedimento, os quais se basearam em factores de ordem material, sendo nossa convicção que os objectivos e resultados esperados poderiam ser prejudicados se fosse outra a opção seguida.

Nestes termos, afigura-se que a realização da despesa seguiu os seus trâmites legais e conseqüentemente respeitados os procedimentos prévios à contratação, devendo ser considerados legais as respectivas autorizações de pagamento, e tendo em conta os esclarecimentos ora prestados, pede-se que sejam considerados e revista a respectiva conclusão da auditoria sobre este ponto”.

Na argumentação apresentada os alegantes invocam que os preços dos serviços prestados se situam abaixo dos valores praticados por laboratórios oficiais, como por exemplo o Instituto Ricardo Jorge, daqui resultando, por um lado, que no mercado existiam outras entidades que poderiam prestar o serviço em causa e, por outro, que o preço praticado por esses laboratórios seria superior ao da adjudicação, facto este que não se encontra provado documentalmente no processo consultado nem nas alegações apresentadas.

Mais uma vez trazem à colação a al. d) do art. 86º do DL nº. 197/99, de 08/06, fundamentação esta que não consta do processo de contratualização.

Acresce ainda dizer que tratando-se de uma prestação de serviços contratada por uma pessoa colectiva de direito público, e independentemente da participação do ente público contratante no capital social da prestadora, tal não constitui pressuposto ou requisito legal para o ajuste directo. Deste modo, não pode extrair-se outra conclusão senão a já expendida no Relato, dada a violação da al. a) do n.º 1 do art. 81º do DL n.º 197/99, de 08/06 e do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

Nestes termos, a situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei nº. 98/97, de 26/08.



Nina Cruz

3.3.11. Análises específicas

3.3.11.1 PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

O Município de Bragança possui participações financeiras nas entidades societárias constantes do quadro seguinte:

Unidade: Euro

Entidades	Constituição	Capital Social realizado até 31.12.02	Capital Social constante do Balanço
Bragança Polis – Soc. para o Desenvolvimento do Prog. POLIS em Bragança, SA	DL 275/2000, 09/11	1.688.640,00	1.688.640,00
Municíпия – Emp. Cartografia Sistemas Informação, SA	18/10/99	24.939,80	24.939,80
Terra Fria – Carnes, Ld ^a .	20/07/98	12.464,96	*239.772,14
Soc. Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA	DL 270-A/01, 06/10	24.939,89	24.939,89
Laboratório Regional de Trás-os-Montes, Ld ^a .	30/06/94		-
Mercado Municipal de Bragança, SA	23/07/01	280.193,46	280.193,46
TOTAL		2.031.178,11	2.258.485,29

*Este valor foi incorrectamente classificado no balanço como capital social subscrito, porque na realidade corresponde a 124.649,59€- construção do matadouro e 115.122,55€- suprimentos

Verificou-se que detinha ainda em cofre 2500 acções da entidade “LAR Transregional – Ligações Aéreas Regionais” as quais foram objecto de pedido de esclarecimento, tendo os serviços informado o seguinte:

“(…)

Aquando da implementação do POCAL nesta Câmara, em 1 de Janeiro de 2002, já se tinha constatado o estado de falência da LAR. Por tal facto não lhe foi dado qualquer tratamento contabilístico.

Deste facto foi dado conhecimento à Inspeção-Geral de Finanças, através do nosso ofício nº. 2579, de 31 de Março de 2003 (cópia do doc. em anexo).

À data estes mesmos títulos ainda se encontram guardados no cofre da tesouraria da Câmara Municipal, embora se julgue que os mesmos não tenham qualquer valor patrimonial.” (sublinhado nosso).



Nina Cruz

Quanto às participações financeiras constantes do quadro supra, cumpre relevar o seguinte:

3.3.11.1.1. TERRA FRIA – CARNES, LD^a.

A escritura de constituição desta sociedade remonta a 20/07/1998 e a participação do município no capital social cifra-se em 12.464,96€ o que corresponde a 49,98% do mesmo. Sobre este aspecto pode concluir-se que, genericamente, foram observadas as disposições legais aplicáveis.

Todavia, o mapa dos activos financeiros que integra o relatório de gestão e prestação de contas apresenta, como capital subscrito, o montante de 239.772,14€ valor este que integrou o balanço sendo relevado na conta 412.

Sobre esta divergência de valores, o serviço informou ter havido um lapso de registo esclarecendo também que o montante de 239.772,14€ distribui-se da seguinte forma: 124.649,59€- construção do matadouro e 115.122,55€- suprimentos.

A questão dos suprimentos foi autorizada pelo executivo municipal em 03/12/99 nos seguintes termos:

“(...) autorizar o suprimento no valor de 23.080.000\$00 (115.122,55€) sendo o mesmo restituído no prazo de três anos a contar da constituição do crédito não sendo o seu reembolso exigível durante um ano a contar da mesma data (...)”.

Em 26/05/03, foi presente à reunião do executivo uma proposta da empresa Terra Fria Carnes, Ld^a., aprovada por unanimidade, que referia o seguinte:

“(...) não foram ainda reunidas condições para que a empresa procedesse à liquidação à Câmara Municipal dos suprimentos e prestações suplementares no montante de 239.772,14€.

(...)

(...) tendo em vista uma recuperação efectiva da empresa (...) vimos solicitar à Câmara Municipal a aprovação das seguintes propostas:

1.ª - Aumento do capital social (...) com a incorporação de 112.485,04€ provenientes de suprimentos já efectuados à empresa pela Câmara Municipal, a integrar na quota que lhe corresponde, mantendo a Câmara Municipal 49,98% do capital social da empresa.



Nina Cruz

2.ª - Prorrogação do prazo de início de devolução à Câmara Municipal do remanescente dos suprimentos e prestações suplementares no valor de 127.287,11€ (...)."

Em 25/08/03, o executivo deliberou aprovar uma rectificação ao Mapa de Activo Bruto tendo em conta que a participação da CMB na Terra Fria Carnes, Ldª. era de 12.464,96€ em 2002, e não de 239.772,14€ conforme havia sido registado no Relatório de Gestão e Prestação de Contas de 2002.

Embora se registre o procedimento correctivo adoptado pelo serviço, o mesmo não tem reflexos nas demonstrações financeiras concluindo-se assim que o balanço da CMB, reportado a 31/12/02, não reflecte fidedignamente a realidade financeira da situação em análise.

3.3.11.1.2. SOCIEDADE ÁGUAS DE TRÁS-OS-MONTES E ALTO DOURO, SA

O DL n.º 270-A/2001, de 06/10, criou, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art. 1.º do DL n.º 379/93, de 05/11 o sistema multimunicipal de abastecimento de água e de saneamento de Trás-os-Montes e Alto Douro que integrou diversos municípios e constituiu a Sociedade de Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA.

O capital social, no montante de 28.000.000€ inicialmente realizado em 8.400.000€ é representado por 27.551.082 acções da classe A e 448.918 acções da classe B, no valor nominal de 1€ cada, cabendo ao Município de Bragança 778.214 acções da classe A.

No cofre do Município existiam, na realidade, 778.214 acções, contudo, no exercício em análise apenas foi realizado capital social no valor de 24.939,89€ pelo que, instado o serviço a esclarecer o facto de o município possuir títulos de participação de valor muito superior ao valor do capital realizado, **não foi obtida qualquer justificação.**

Posteriormente em Assembleia-geral de 25/10/2002, foi proposto que a sociedade renunciasse ao exercício de direito de preferência na transmissão de acções que a Adp-Águas de Portugal, SGPS, SA iria fazer aos municípios de Alfândega da Fé, Bragança, São João da Pesqueira e Sernancelhe, o que foi aceite por unanimidade.



Nina Cruz

Na sequência desta deliberação couberam ao Município de Bragança 292.653 acções da classe A, pelo que a sua participação passou a perfazer um total de 1.070.867 acções.

Em face do exposto, recomenda-se ao executivo que o assunto seja devidamente resolvido.

3.3.11.1.3. LABORATÓRIO REGIONAL DE TRÁS-OS-MONTES, LDª.

Em 28/02/97, o Laboratório Regional de Trás-os-Montes formalizou um convite à Câmara Municipal de Bragança no sentido desta aderir à integração na sociedade comercial por quotas, cujo objectivo específico é a realização de análises bacteriológicas, físico-químicas e outras, metrologia, colheita de amostras, prestação de serviços e assistência técnica.

Nesta sequência, em reunião do órgão executivo de 11/08/97 e da assembleia municipal de 26/07/97, foi deliberado autorizar a Câmara Municipal a integrar a referida sociedade, com uma quota no valor de 750.000\$00.

Em consequência desta adesão, os sócios do Laboratório Regional de Trás-os-Montes em reunião da assembleia geral de 22/07/99 deliberaram reforçar o capital social da sociedade por entrada de novos sócios tendo para o efeito celebrado uma **escritura de aumento de capital** em 12/04/00 no Cartório Notarial de Macedo de Cavaleiros.

Na escritura de aumento de capital social, cujo reforço foi de 1.500.000\$00, a Câmara Municipal de Bragança subscreveu a quota de 750.000\$00. Ainda de acordo com esta escritura, os outorgantes “*declaram aumentado o capital social para dezasseis milhões e quinhentos mil escudos, tendo ainda declarado sob sua responsabilidade que as entradas em dinheiro foram já realizadas*”.

Porém, o mapa dos activos financeiros que integra o relatório de gestão e prestação de contas não inclui esta entidade, tendo os serviços municipais justificado *que não se incluiu no balanço o Laboratório Regional de Trás-os-Montes, pelo facto de não ter havido realização de capital*”.

A confirmar esta situação, o próprio Laboratório Regional de Trás-os-Montes emitiu uma declaração referindo que:



Nina Cruz

“ (...) a Câmara Municipal de Bragança não efectuou o pagamento da Quota, no valor de 750.000\$00 (Setecentos e cinquenta mil escudos), isto é 3741€, com a entrada na sociedade do Laboratório Regional de Trás-os-Montes em 13/03/2001, conforme registo comercial 248/940810”.

Ora, a situação factual atrás descrita evidencia uma desconformidade entre as declarações proferidas pelos outorgantes na escritura de aumento de capital, a qual faz fé pública, e os documentos emitidos pelos serviços da autarquia e da empresa em causa, que atestam a não realização do aumento do capital por parte da autarquia.

Urge, assim, providenciar pela imediata realização do referido aumento de capital, tendo em vista, por um lado, repor a veracidade das declarações proferidas pelos senhores José Alberto Fernandes Moreno e António Jorge Nunes e, por outro, salvaguardar os interesses da autarquia na referida sociedade, na qualidade de sócia, que poderá ser questionada dada a não realização da quota devida.

3.3.11.1.4. MERCADO MUNICIPAL DE BRAGANÇA, SA

3.3.11.1.4.1. OS FACTOS

- A. Em reunião da Câmara Municipal de 27/11/00, o respectivo Presidente apresentou, para discussão e votação, o *Protocolo de Colaboração* a celebrar entre a Câmara Municipal e a empresa de capitais públicos “SIMAB – Sociedade instaladora de mercados abastecedores, SA”, tendo em vista a construção do novo mercado municipal de Bragança, o qual mereceu a aprovação unânime do órgão executivo e, posteriormente, a aprovação também unânime da Assembleia Municipal, em sessão de 18 e 19/12/00.

Assim, as entidades supra mencionadas celebraram em 16/01/01 o “*Protocolo de Colaboração para a construção do novo mercado municipal de Bragança*”, nos termos do qual se comprometeram a constituir, “...*sob a forma de sociedade anónima, nos termos do art. 271º e seguintes do Código das Sociedades Comerciais e art. 40º da Lei n.º 58/98, de 18/08*”, uma **sociedade** cujo objecto principal visava a **construção, gestão e exploração do**



Nina Cruz

novo mercado municipal, com um capital a definir, no qual a autarquia deteria um mínimo de 51%.

- B. Posteriormente, em reunião da Câmara Municipal de 12/02/01, o Presidente apresentou uma proposta de **concessão da construção, gestão e exploração do mercado municipal à sociedade a constituir**, “... *por ajuste directo nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 136º do DL n.º 59/99, de 2/03, regime aplicável por estar em causa uma concessão de obra pública (...), pelo prazo de 20 anos, nos termos do n.º 1 do art. 11º do DL n.º 390/82, de 17/09*”, a qual também foi aprovada por unanimidade.

Em sessão da Assembleia Municipal de 02/03/01, foram apresentados os estatutos da sociedade a constituir, com a denominação de “**Mercado Municipal de Bragança, SA**”, em simultâneo com a proposta da CM para a concessão da construção, gestão e exploração do mercado municipal àquela sociedade, sendo ambas aprovadas por maioria qualificada.

- C. Tendo em vista a construção do referido mercado municipal, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou, através da Portaria n.º 856/2001, de 27/04, a cessão a título definitivo, ao município de Bragança, de uma parcela de terreno com a área de 6348 m2 situada no Forte de São João de Deus, reconhecendo a utilidade pública da cessão, em virtude de a parcela se destinar à construção de um mercado e feira dos produtos da terra. Tal cessão efectuou-se mediante a compensação de 58 768 000\$00 e a assinatura do respectivo auto, que veio a ter lugar em 14/08/01.
- D. Por escritura lavrada em 23/07/01 pelo notário privativo da CMB, foi então constituída a **sociedade anónima** com a denominação de “**MMB – Mercado Municipal de Bragança, SA**”, tendo por *objecto a construção, gestão e exploração do novo mercado municipal*, com o capital social de 50 000 000\$00, representado por 50 mil acções com o valor nominal de mil escudos cada uma, em que a CMB subscreve 25 500 000\$00 e a “**SIMAB – Sociedade instaladora de mercados abastecedores, SA**”, subscreve 24 500 000\$00, equivalente a 51% e 49% do capital, respectivamente.



Nina Cruz

A Câmara Municipal, em reunião de 27/05/02, aprovou, por unanimidade, a minuta da escritura de concessão da gestão e exploração do mercado municipal de Bragança à sociedade “*MMB, SA*”, a qual veio a ser celebrada por escritura pública em 27/06/02 e se rege, no essencial, pelas seguintes cláusulas:

-  O valor da concessão é de 1 (um) Euro;
-  A concessão terá lugar pelo prazo de 20 anos;
-  O direito de resgate pela entidade concedente apenas poderá ser exercido a partir do décimo ano de exploração;
-  O valor do resgate será, nessa data, o de todas as benfeitorias realizadas no mercado municipal e nas zonas envolventes;
-  Aquando da caducidade da concessão, a CMB pagará à “*MMB, SA*”, a quantia de **1 641 413,66 €** pelas benfeitorias realizadas no mercado municipal e nas suas zonas envolventes.

E. Apesar de o contrato de concessão prever a realização de despesa aquando da caducidade, o mesmo não foi submetido a visto do Tribunal de Contas.

F. Entretanto, a autarquia e a sociedade “*MMB, SA*” celebraram um protocolo, aprovado por unanimidade em reunião da CMB de 08/07/02, no âmbito do qual a Câmara Municipal assume a tarefa de executar todos os arruamentos públicos envolventes do mercado municipal, incluindo os arruamentos norte e nascente, cuja execução (destes últimos), competia à “*MMB, SA*”, comprometendo-se esta a pagar a importância correspondente à execução dos indicados arruamentos até 15 dias após a recepção provisória dos respectivos trabalhos.

À data da realização da auditoria, constatou-se que, não obstante os trabalhos já se encontrarem concluídos, os serviços competentes da autarquia ainda não tinham elaborado o respectivo auto de recepção provisória dos trabalhos e conseqüentemente, encontravam-se por pagar as importâncias devidas pela realização dos trabalhos.



Nina Cruz

3.3.11.1.4.2. O DIREITO

A. A Constituição da Empresa

A Lei n.º 58/98, de 18/08 (Lei-Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais) prevê a constituição de empresas municipais para a prestação de serviços públicos municipais e, nesse contexto, a possibilidade de exercerem poderes de autoridade inerentes ao exercício de poderes públicos.

Determina o art. 6º, n.º 2 deste diploma legal que *“as autarquias locais podem delegar poderes respeitantes à prestação de serviços públicos nas empresas por elas constituídas nos termos da presente lei, desde que tal conste expressamente dos estatutos”*.

Nesta conformidade, e uma vez que a empresa em referência tem por objecto, de acordo com os respectivos estatutos *“...a construção, gestão e exploração do novo mercado municipal de Bragança”*, logo se conclui que a CMB **delegou os poderes de autoridade** respeitantes à prestação do serviço público de promoção e protecção dos produtos artesanais de âmbito local, na empresa municipal criada para o efeito.

Aliás, a empresa em referência foi criada *ex novo* com esse objecto e escopo específicos, isto é, a autarquia optou por transferir o exercício da competência para conceber, construir e, ulteriormente, explorar uma obra pública (que poderia ter sido levada a cabo por empreitada ou por administração directa e posteriormente explorada pelos serviços da autarquia), para uma entidade de natureza empresarial, com forma jurídico-organizatória privada, mais especificamente, uma **empresa de capitais públicos**, nos termos do disposto no art. 1º, n.º 3, al. b) da citada lei.

De resto, estamos perante uma empresa que assume os contornos específicos do regime jurídico das empresas municipais, como sejam, o regime da sua criação, o âmbito territorial, a composição do capital estatutário e, por fim, o objecto social e escopo, na medida em que se trata de uma *“... empresa para exploração de actividades que prosseguem fins de reconhecido*



Nina Cruz

interesse público cujo objecto se contém no âmbito das respectivas atribuições” (art. 1º, n.º 2, da mesma lei).

Face ao regime jurídico estipulado pela Lei n.º 58/98, as empresas municipais criadas para a exploração de serviços públicos assumem obrigatoriamente o formato institucional previsto neste diploma legal (optando por qualquer uma das três espécies de empresas municipais).

Por outro lado, e por força do art. 7º do mesmo diploma, a denominação das empresas municipais “... *deverá ser acompanhada da indicação de sua natureza municipal, intermunicipal ou regional (EM, EIM ou ER).*”

Nestas circunstâncias, e uma vez que a empresa municipal em presença foi criada na vigência daquela lei, não nos resta senão subsumi-la na previsão do respectivo art. 1º, n.º 3, al. b) (empresa de capitais públicos) e não na previsão do seu art. 40º e do art. 271º do Código das Sociedades Comerciais, como referem os respectivos estatutos, na medida em que o município detém a participação maioritária do capital em associação com outra entidade pública.

Por último, e sendo certo que se trata de uma “*delegação de poderes*” entre o município e a empresa, que pressupõe a natureza pública do delegante e do delegado, facilmente se conclui que se torna inadequada a celebração de um contrato de concessão para a exploração desse serviço, entre o município e a empresa criada para o efeito.

B. O Contrato de Concessão

Contrato de concessão é o contrato administrativo pelo qual se efectua a “*transferência de poderes próprios de uma pessoa administrativa para um particular a fim de que este os exerça por sua conta e risco mas no interesse público*”.²

² Marcello Caetano “*Subsídios para o Estudo da Teoria da Concessão de Serviços Públicos*”, in *Estudos de Direito Administrativo*.



Nina Cruz

Assim, na sua forma clássica, a concessão implica a transferência do poder de explorar um serviço público para um ente particular.

No caso *sub judice*, estamos na presença de uma delegação do exercício de poderes de autoridade de uma autarquia local, no âmbito das suas atribuições e competências, para uma empresa de capitais públicos por si constituída para explorar um serviço público, com forma jurídico-organizatória privada, isto é, com submissão da respectiva actividade ao direito privado, daí resultando a total inadequação do contrato de concessão em referência.

Com efeito, a concessão de obras e serviços públicos por parte das autarquias locais, regulada pelo DL n.º 390/82, de 17/09, exige a abertura de concurso público e a celebração do contrato sob a forma de escritura pública.

Ora, uma vez que, genericamente, a concessão de serviço público pressupõe a escolha, por parte da autarquia, de entre as empresas que se apresentam a concurso, daquela que apresenta a melhor proposta, do ponto de vista do interesse público, mal se compreenderia que uma empresa municipal criada com o fim específico de explorar determinado serviço público, quando em concorrência com as demais empresas públicas ou privadas apresentadas a concurso, se visse eventualmente preterida e, como tal, esvaziada de conteúdo.

Aliás, quando se trata de actividades que podem ser levadas a cabo por diferentes entidades, públicas ou privadas, a concessão por ajuste directo não permite demonstrar que a solução escolhida representa a melhor solução para o interesse público, pelo que não poderia aceitar-se a derrogação das regras da concorrência asseguradas pelo concurso público.

Nesta situação, o concessionário executa a obra, efectua a sua gestão durante certo período e devolve a obra à Administração, pelo que a cláusula prevista no contrato de concessão que refere que *“Aquando da caducidade da concessão, a CMB pagará à “MMB, SA”, a quantia de 1 641 413,66 € pelas benfeitorias realizadas no mercado municipal e nas suas zonas envolventes”*, sempre será contrária à lei.



Nina Cruz

Assim, independentemente do respectivo objecto e da previsão legal ou contratual, a concessão é um acto jurídico susceptível de revogação ou de rescisão a todo o tempo (reserva de revogação), que exige uma permanente avaliação da compatibilidade da concessão com o interesse público e, na eventualidade de concluir pela sua ausência, extinguir os respectivos efeitos jurídicos (cfr. art. 180º do CPA).

Neste contexto, o contrato de concessão em apreço mostra-se dispensável e inadequado.

Quanto à cláusula indemnizatória atrás mencionada, a Câmara Municipal deverá providenciar pela sua revogação, que no caso vertente e por se tratar de uma cláusula ilegal, deverá assumir a forma de revogação anulatória nos termos do disposto no art. 145º, n.º 2 do CPA.

3.3.11.1.4.3. CONCLUSÃO

A. Em face do acima exposto, extraem-se as seguintes conclusões:

- ✚ A presente empresa municipal de capitais públicos, com o estatuto social supra descrito, goza de autonomia e regime jurídico próprios na prossecução dos fins e interesses públicos para que legalmente se constituiu e está sujeita aos poderes de superintendência do município no exercício da sua actividade.
- ✚ Os entes que a constituíram (Município de Bragança e SIMAB) podem pôr termo à actividade da empresa nos precisos moldes da sua constituição.
- ✚ O contrato de concessão não é o instrumento adequado à transferência de direitos e deveres entre a autarquia e a empresa, sendo que o mesmo contém cláusula indemnizatória ilegal;
- ✚ Os trabalhos de execução dos arruamentos públicos envolventes do mercado municipal, cuja execução competia à empresa, já se encontram concluídos, pelo que os serviços competentes da autarquia devem elaborar, quanto antes, o respectivo auto de recepção provisória, tendo em vista o ressarcimento pelos valores despendidos na execução de tais trabalhos.



Nina Cruz

Sobre a matéria deste item, os responsáveis referem o seguinte:

“Com as observações da equipa auditora, inclusivamente a partir dos primeiros contactos sobre a matéria, iniciaram-se as diligências com vista à adaptação organizacional que melhor se coaduna com os interesses e objectivos da Autarquia.

Finalmente, no que diz respeito ao pagamento dos trabalhos, são uma consequência da relação que o Município pretendeu salvaguardar e que não pode ser entendida como nefasta já que em bom rigor deveriam caber à Autarquia. De qualquer modo também esta situação se encontra regularizada”.

3.3.11.2. TRANSFERÊNCIAS

Os trabalhos efectuados no domínio das transferências centraram-se, essencialmente, em torno dos procedimentos implementados, com realização de testes substantivos aos documentos de suporte e entidades contempladas, previamente seleccionadas.

Com a publicação do DL n.º 54-A/99, de 22/02 diploma que institui o POCAL, e de acordo com o classificador orçamental, estas verbas deixaram de se denominar “subsídios” e passaram a ter a designação de transferências.

É de referir, contudo, que apesar da nova designação, continuam a configurar o conceito de subsídios uma vez que se trata de um acto unilateral de atribuição de verbas sem qualquer contrapartida.

Assim, depois de efectuado o levantamento do respectivo SCI, e após a realização de testes de conformidade, conclui-se pela existência de **um sistema pouco fiável**, tendo em conta que **não é efectuado controlo “a posteriori” dos subsídios atribuídos, de forma a garantir que as verbas foram canalizadas para o fim previsto.**

No que se reporta aos testes substantivos levados a efeito no âmbito desta matéria, foram verificados os processos correspondentes às transferências efectuadas a favor das entidades abaixo identificadas:



Nina Cruz

Entidade	Montante Global da Transferência
1 - Grupo Desportivo de Bragança	215.537,56€
2 - Clube Académico de Bragança	31.427,58€
3 - Fábrica da Igreja de Nossa Senhora das Graças	204.879,79€
4 - Centro Social e Paroquial de Izeda	74.819,67€
5 - Ass. Comercial, Industrial e de Serviços de Bragança	25.319,94€
TOTAL	551.984,54€

Da análise efectuada, constatou-se que as transferências/subsídios foram sempre atribuídos pelo órgão executivo e que as entidades identificadas de 1 a 5 possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõem a al. o) do n.º 1, e as als. a) e b) do n.º 4 do art. 64º da Lei 169/99, de 18/09.

Porém, nem todos aqueles subsídios foram objecto de publicitação, obrigatória nos termos do preceituado no art. 1º da Lei n.º 26/94, de 19/08, estando nestas circunstâncias as verbas que a seguir se discriminam:

Entidades	Valor
Clube Académico de Bragança	6.983,58€
Ass. Comercial, Industrial e de Serviços de Bragança	12.469,94€

Relativamente a esta obrigatoriedade, o serviço apresentou a seguinte justificação: *"As verbas não publicitadas não atingiram o limite imposto por Lei"*

A informação prestada não está conforme o estatuído legalmente, uma vez que não se teve em linha de conta os encargos anuais, cujos montantes sempre obrigariam a dar cumprimento à citada disposição legal.



Nina Cruz

Estas situações, no entanto, configuram irregularidades de natureza administrativa sem reflexos na esfera financeira não se dispensando a recomendação no sentido de ser dado cumprimento ao normativo legal citado.

A – Transferências para o Grupo Desportivo de Bragança (GDB)

No decurso do ano de 2002, a autarquia pagou ao GDB subsídios no montante de **215.537,56€**, dos quais 203.563,42€ ao abrigo de contratos-programa de desenvolvimento desportivo, como se pode verificar no quadro a fls. 271 do vol. V.

Quanto aos subsídios atribuídos pela autarquia a este grupo e pagos em 2002, verificou-se que, na gerência de 2001 e na ora em análise foram subscritos os seguintes contratos-programa de desenvolvimento desportivo:

- 1) Contrato programa celebrado em 09/06/01, aprovado em 09 e 11/07/01, no valor de 52.500.000\$00 (261.869,00€);
- 2) Contrato programa celebrado em 18/09/02, aprovado pelo executivo municipal em 09/09/02, referente a uma comparticipação financeira no montante de 167.250,00€ distribuídos da seguinte forma: 141.000,00€ destinados ao departamento sénior; 25.000,00€ à actividade do departamento Juvenil (dos quais 12.500,00€ se destinam à realização do II Torneio Internacional de Futebol Juvenil) e 1.250,00€ para actividade do departamento de veteranos.

Da apreciação da conformidade legal resulta que estas comparticipações financeiras, atribuídas ao abrigo de contratos programa de desenvolvimento desportivo não se revelam de acordo com o quadro legal em vigor, porquanto:

- a) O regime jurídico aplicável (Lei n.º 1/90, de 13/01, Lei de Bases do Sistema Desportivo e DL n.º 432/91, de 6/11), subordina a concessão de comparticipações financeiras à apresentação de programas de desenvolvimento desportivo (vd. art.ºs 33º e 34º da citada lei e art.º 8º do DL n.º 432/91).



Nina Cruz

- b) Este último diploma, vem, no entanto, circunscrever tal regime às participações cujo montante exceda 40.000 contos (artigo 2º, nº 2, deste diploma e artigo 17º, nº 1, alínea b), do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho).
- c) Acresce que o seu artigo 8º, vem ainda enumerar detalhadamente qual o conteúdo mínimo obrigatório que as propostas devem conter, para que possam consubstanciar a iniciativa contratual para a celebração dos contratos.

Ora, da documentação apreciada, constatou-se que **não existem programas de desenvolvimento desportivo** relativamente aos contratos celebrados.

Ainda relativamente ao contrato-programa celebrado em 18/09/02, sobreleva que o montante atribuído visa essencialmente o Departamento sénior (85%) em desfavor das camadas jovens (juvenis), apenas contempladas com 15%.

Note-se que o relatório e contas do GDB para o período de 01/06/02 a 20/03/03, apresenta como despesas efectuadas com as camadas jovens a importância de 10.000,00€

Saliente-se que nos termos da al. a) do n.º 2 da cláusula IV dos contratos programa, o GDB estava obrigado a apresentar à CMB, para aprovação, “*um relatório anual das actividades desenvolvidas, com uma referência expressa ao estado de execução do presente contrato e um relatório trimestral da situação financeira*”, **o que não aconteceu.**

Com efeito, as contas presentes à equipa reportadas aos períodos de 01/01/01 a 30/01/02 e de 01/06/02 a 20/03/03 não fazem alusão ao estado de execução dos referidos contratos.

Em face do exposto, os contratos em análise estão feridos de ilegalidade, vício esse que se transmite aos actos de autorização de despesa e subsequentes pagamentos com violação do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Quanto ao primeiro contrato, de 09/06/01, os correspondentes pagamentos foram autorizados por António Jorge Nunes (22.445,90€) e por Rui Afonso Cepeda Caseiro (117.216,51€).



Nina Cruz

No que se reporta ao segundo, de 18/09/02, a despesa foi autorizada em 09/09/02 pelos membros do executivo constantes do quadro seguinte e os pagamentos por António Jorge Nunes (37.300,00€) e por Rui Afonso Cepeda Caseiro (143.816,51€).

António Jorge Nunes
Rui Afonso Cepeda Caseiro
Isabel Maria Lopes
Armando Nuno Gomes Cristóvão
Sandra Maria Afonso da Silva
José Leonel Branco Afonso

No que respeita a esta matéria, os responsáveis alegam que:

“Efectivamente a Autarquia efectuou participações financeiras ao Grupo Desportivo referenciado.

Estas transferências foram na verdade feitas a coberto de contratos programa celebrados em 09/06/01 e 18/09/02.

A convicção dos signatários foi a de que os contratos programa eram por si só suficientes e idóneos para se apurarem as finalidades e estabelecerem os requisitos legais necessários à atribuição de tais participações.

Todavia, face ao conteúdo do relato de auditoria, esta Autarquia passará a condicionar a atribuição das participações desta natureza ao programa de desenvolvimento desportivo por parte da entidade beneficiária, como resulta, aliás do D.L. n.º 432/91, de 6.11, situação já implementada após a Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas.”

O alegado conforma-se com a descrição constante do Relato e esclarece que a situação irá ser tida em consideração em futuras atribuições, mantendo-se por conseguinte as conclusões nele vertidas, as quais configuram situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b), n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

B – Transferências para a Fábrica da Igreja de Nossa Senhora das Graças

Para a Fábrica da Igreja Nossa Sr.ª. das Graças a autarquia concedeu os seguintes subsídios:

- ✓ 49.879,79€ para iluminação das ruas no Natal de 2001;
- ✓ 155.209,89€ para as Festas da Cidade de 2002. Desta verba, em 2002 apenas foram pagos 155.000,00€



Nina Cruz

Globalmente foram, por conseguinte, pagos 204.879,79€

Relativamente às verbas atribuídas e pagas, a análise centrou-se naquelas que se destinaram à realização das Festas da Cidade de 2002 em virtude de se constatar que as mesmas foram organizadas por entidade distinta da contemplada com o subsídio. Assim, verificou-se que existia uma Comissão de Festas, que procedeu à organização do evento e apresentou um relatório de contas, a qual, no ano de 2002, foi composta pelos seguintes quatro elementos:

- a) um da Câmara Municipal de Bragança;
- b) um da Junta de Freguesia da Sé;
- c) um da Junta de Freguesia de Santa Maria;
- d) um da Fábrica da Igreja de Nossa Senhora das Graças.

Face ao exposto, solicitaram-se esclarecimentos no sentido de se saber porque motivo existindo uma comissão para organização das festas da cidade, a CMB atribui um subsídio com o mesmo fim à Fábrica da Igreja de Nossa S^a das Graças, tendo-se obtido a seguinte informação:

“Não existe formalmente uma comissão de Festas da Cidade de Bragança.

A responsabilidade de organização das Festas da Cidade de Bragança de 2002 foi da Fábrica da Igreja de Nossa Senhora das Graças (Arquinconfraria de Nossa Senhora das Graças).

A Fábrica da Igreja de Nossa Senhora das Graças solicitou à Câmara Municipal de Bragança apoio financeiro, logístico e outros para a organização das festas. Apoio esse concedido, conforme deliberação de câmara de 8 de Julho de 2002.

A Câmara Municipal, tal como as Juntas de Freguesia da cidade de Bragança, colaborou com a Fábrica da Igreja disponibilizando pessoal e equipamentos para apoio na programação e organização dos diferentes eventos que constituíram o programa das festas da cidade.

(...).”

3.3.11.3. FUNDOS DE MANEIO

O DL n.º 54-A/99 de 22/02 – que aprovou o POCAL – estabelece nos pontos 2.3.4.3. e 2.9.10.1.11 os princípios que disciplinam a matéria de fundos de maneiio.



Nina Cruz

Tendo por base tais princípios, foi feita a análise à autorização, constituição, movimentação e reposição dos fundos de maneió existentes (fls. 219 a 255 do vol. V) constituídos a favor do Chefe de Secção, Humberto Jerónimo Sampaio, bem como ao correspondente regulamento, aprovado em 2003, sendo de salientar o seguinte:

A – Aspectos em que o regulamento é omissó:

- ▶ Descrição do tipo de despesas a que se destinam;
- ▶ Indicação dos serviços aos quais poderá ser autorizada a utilização;
- ▶ Número de fundos a atribuir a cada serviço;
- ▶ Definição do montante a atribuir por serviço e por titular;
- ▶ Indicação das rubricas de classificação económica possíveis de utilização;
- ▶ Periodicidade mínima de reconstituição;
- ▶ Sanção a aplicar pelo incumprimento do regulamento;

B – Constituição:

No acto de constituição de cada fundo de maneió não é mencionada uma classificação económica e orgânica – em inobservância das disposições legais (Ponto 2.3.4.3 do POCAL)

C – Reconstituição:

O fundo de maneió de ajudas de custo foi constituído pela classificação 01.03/01.03.05 tendo porém na reconstituição sido utilizada a orgânica 04.03.

O fundo de maneió referente a despesas urgentes e inadiáveis foi constituído pela classificação 01.03/02.02.09 tendo na reconstituição sido utilizadas as classificações 01.03/02.03.06, 01.03/02.03.11 e 02.02/02.03.11.



Nina Cruz

D – Reposição:

Os fundos de maneiio são saldados no fim do exercício.

Conclui-se, assim, que o procedimento adoptado pelo serviço não respeitou as disposições legais e normativos aplicáveis, o que configura meras irregularidades técnicas, e embora não tendo expressão a nível financeiro, deve ser revisto. Fica ainda o reparo de o serviço constituir um fundo de maneiio para ajudas de custo que são despesas que não podem ser consideradas urgentes e inadiáveis por serem passíveis de previsão com alguma antecedência.

Ainda relativamente à contabilização das diferentes fases e aos movimentos contabilísticos utilizados pela autarquia (constantes do quadro 1 a fls. 219 do vol. V), refira-se que na sua constituição a autarquia movimentou as contas “26–Devedores e Credores Diversos” e “252-econ.xxx” o que não se afigura o mais correcto uma vez que estes valores vão empolar a conta 252 em termos de valores acumulados.

Não obstante o exposto, o procedimento seguido não afecta a expressão financeira final sendo apenas feita a observação pelo que o mesmo representa em termos de sobrecarga do sistema informático.

Sobre esta matéria, os responsáveis informaram que “*As observações que aqui se reproduzem foram já objecto de rectificação e serão tidas em conta em situações futuras.*”

3.3.11.4. EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS DE EXECUÇÃO FISCAL

Foram remetidos conjuntamente com os documentos de prestação de contas os despachos de nomeação de escrivão para os serviços de contra ordenações e execuções fiscais de Fernando Jorge Teixeira – 2º oficial administrativo e de Vicentina Maria Simões Afonso – assistente administrativa.

Neste âmbito, foram apreciados os documentos onde se evidenciam os valores recebidos e pagos a título de custas em processos de execuções fiscais, os elementos reveladores das categorias e do número de diuturnidades de que os funcionários eram detentores em 1989 (data da entrada em vigor do Novo Sistema Retributivo).



Nina Cruz

Nesta sequência, confrontam-se os valores recebidos pelos funcionários com os limites legais, tendo em atenção o Parecer n.º 7-GE/92, aprovado em sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 19/03/92.

Desta análise resulta que nas situações em apreço o limite foi excedido, conforme se pode constatar pelo quadro constante a fls. 196 do vol. V o que contraria o disposto nos n.ºs 2 e 3 do art. 58º do DL n.º 247/87, de 17/06, mantido em vigor por força do disposto no n.º 2 do art. 43º do DL n.º 353-A/89; de 16/10.

Porém, ainda no decurso do trabalho de campo, os valores percebidos em excesso foram repostos pelos indicados funcionários, posto o que nada mais se acrescenta.

3.3.11.5. EMPREITADAS

Em matéria de empreitadas, a equipa efectuou o levantamento do SCI existente cujos passos mais relevantes se descrevem de forma sintética e esquemática a fls. 4 do vol. III e, depois de realizados os testes de conformidade, conclui-se pela existência de um sistema pouco fiável.

Os processos apreciados foram os seguintes.

3.3.11.5.1. CONSTRUÇÃO DO TEATRO MUNICIPAL

3.3.11.5.1.1. QUESTÃO PRÉVIA

Em 22/12/99, foi celebrado um “Acordo de colaboração entre o Ministério da Cultura (MC) e a Câmara Municipal de Bragança (CMB) para a construção e equipamento do Teatro Municipal de Bragança”, cujas cláusulas, na parte que aqui releva, obrigavam a CMB a apresentar àquele Ministério uma proposta de calendarização das diversas fases da obra, que seria objecto de candidatura ao III Quadro Comunitário de Apoio, cujo financiamento se previa da ordem de 75%, para um valor estimado de 800 000 000\$00, sendo o valor remanescente suportado pelo MC e pela CMB na proporção de 12,5% cada (num montante máximo de 100 000 contos para o MC).



Nina Cruz

3.3.11.5.1.2. OS FACTOS

Tendo em vista a realização da empreitada, a CMB deliberou por unanimidade, em reunião de 28/02/00, autorizar a abertura de concurso público internacional para a adjudicação da empreitada de construção do Teatro Municipal, bem como aprovar o respectivo programa de concurso e caderno de encargos.

O aviso de abertura do concurso foi publicado no Jornal Oficial da Comunidade Europeia (JOCE) em 23/03/00 e no Diário da República (DR) em 28/03/00, sob a designação de “*Concepção/Construção do Teatro Municipal*”, com o preço base de 800 000 000\$00 que, importa sublinhar, corresponde ao valor global estimado pelo Ministério da Cultura no aludido protocolo de colaboração.

Do ponto de vista do procedimento concursal, foram cumpridos os condicionalismos legais consagrados no DL n.º 59/99, de 02/03, como pode constatar-se pela sequência cronológica dos actos praticados:

PROCESSO DE EMPREITADA DO TEATRO MUNICIPAL	
1. Publicação de aviso no J.O.C.E:	23 MAR 00
2. Publicação de aviso no Diário da República:	28 MAR 00
3. Apresentação de propostas:	21 JUL 00
4. Realização do acto público:	24 JUL 00
5. Apreciação das propostas:	13 DEZ 00
6. Adjudicação da empreitada:	08 JAN 01
7. Celebração do contrato de empreitada:	18 ABR 01
8. Recusa do visto pelo Tribunal de Contas:	19 JUN 01
9. Nova adjudicação por ajuste directo:	11 JUL 01
10. Celebração de contrato de empreitada por ajuste directo:	19 JUL 01
11. Visto tácito:	28 SET 01
12. 1º Pagamento (projecto de arquitectura):	11 OUT 01
13. Consignação da empreitada:	26 OUT 01
14. Pagamento do 1º auto de medição de trabalhos:	26 MAR 02



Nina Cruz

Contudo, de uma análise aos aspectos substantivos conclui-se pela preterição de elementos essenciais do procedimento adjudicatório que, desde logo, originaram a recusa do visto do Tribunal de Contas ao contrato de empreitada em causa, celebrado em 18/04/01, com o *Consórcio constituído pelos empreiteiros “Casais, SA” e “Eusébio & Filhos, SA”*, consubstanciada na violação da norma de natureza imperativa e financeira vertida no art. 107º, n.º 1, al. b) do DL n.º 59/99, de 2/03, em virtude de o preço-base do concurso ser de **800 000 000\$00** e o valor da adjudicação ter sido de **1 589 350 766\$00**, o que equivale a dizer que foi superior em 98,66% ao referido preço-base.

Com efeito, dispõe o art. 107º, n.º 1, al. b) do DL n.º 59/99, que *“O dono da obra não pode adjudicar a empreitada: b) Quando todas as propostas, ou a mais conveniente, ofereçam preço total consideravelmente superior ao preço base do concurso”* (sublinhado nosso).

O *conceito indeterminado* contido nesta norma não podia deixar de se considerar preenchido no caso vertente, na medida em que a ultrapassagem do preço-base, pelo valor da adjudicação, da ordem dos 99%, é, objectivamente, um preço consideravelmente superior.

Aliás, o próprio diploma legal em referência, no seu art. 45º, n.º 1, sob a epígrafe *“Controlo de custos das obras públicas”* define como *consideravelmente superior* o valor dos trabalhos a mais que excedam 25% do valor do contrato de empreitada de que são resultantes, o que não pode deixar de servir de referência para a aplicação casuística daquele conceito indeterminado, de harmonia com a interpretação sistémica do diploma legal (Vide acórdãos n.º 72/01, n.º 18/02 e n.º 19/02, da 1ª Secção do Tribunal de Contas).

Deste modo, é manifesta a violação da norma contida no preceito supra citado, que determina que *“O dono da obra não pode adjudicar a empreitada”* (sublinhado nosso) quando, entre outras causas, a proposta oferece preço *consideravelmente superior*.

Porém, não obstante a causa de não adjudicação tipificada no aludido normativo legal, a CMB adjudicou a empreitada e celebrou o correspondente contrato, violando directamente a norma financeira do art. 44º, n.º 3, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26/08.



Nina Cruz

Perante a recusa de visto, à CMB restava-lhe uma de duas alternativas: deitar mão dos mecanismos jurídicos pela via do recurso ou abrir novo concurso. Contudo, preferiu a via do ajuste directo, para celebrar novo contrato de empreitada, vindo justificar que “...o valor indicado (800 000 000\$00) não era senão o preço base da construção (...) onde não estavam incluídos os custos com arranjos exteriores, mobiliário, decoração e todo o equipamento geral e específico”.

Assim, em reunião de 09/07/01, a CMB deliberou adquirir o projecto de arquitectura entretanto elaborado pelo adjudicatário, no valor de 61 000 000\$00, à luz do contrato de empreitada cujo visto foi recusado e adjudicar de novo a empreitada ao mesmo consórcio, por ajuste directo, no valor global de 1 528 350 766\$00 (excluído o valor do projecto de arquitectura) invocando agora o disposto no art. 136º, alíneas a) e b) do DL n.º 59/99, de 02/03, nos seguintes termos:

- ✚ “Aceitação das condições iniciais da proposta por parte do consórcio (...) excluído que está o valor do projecto;
- ✚ “...tratar-se da execução de uma obra em resultado de um projecto que pelas suas características, técnicas e artísticas, estarem relacionadas com direitos de autor e nos parecer que só deva ser confiada à entidade que o concebeu, já que de outra forma seriam eliminadas as vantagens de uma proposta, por preço global, cuja concepção é do adjudicatário;
- ✚ A urgência da realização da obra em cumprimento dos compromissos assumidos no acordo de colaboração assinado entre a Câmara Municipal e o Ministério da Cultura (...);
- ✚ Dada a forma como foi lançado o concurso (...) não se pondo outra hipótese se não a concepção/construção, sem serem dissociadas ...”.

Note-se, contudo, que o teor da acta da reunião em apreço, dá conta de que os vereadores que votaram contra a proposta (Humberto Rocha, Dina Macias e Luís Silvestre) apresentaram uma declaração de voto que refere, na sua essência, a clareza do acórdão do Tribunal de Contas quanto ao não cumprimento dos requisitos legais e, bem assim, a notória violação dos princípios da legalidade e da transparência.



Nina Cruz

Porém, a proposta foi aprovada pelo Presidente, António Jorge Nunes, que usou o voto de qualidade, e pelos vereadores, Luís Afonso e Fernando Aleixo. Assim, o novo contrato de empreitada veio a ser celebrado com o mesmo consórcio em 19/07/01 e tacitamente visado pelo Tribunal de Contas.

Nesta sequência, é de salientar o facto de este contrato registar um elevado grau de execução material e, sob o ponto de vista financeiro, apenas foi efectuado o pagamento do primeiro auto de medição dos trabalhos, em 26 de Março de 2002, pelo que no que concerne a esta empreitada nada mais há a relatar.

3.3.11.5.2. PROLONGAMENTO DA AV. SÁ CARNEIRO E ARRANJO DA ÁREA ENVOLVENTE

O processo de empreitada de “*Prolongamento da Av. Sá Carneiro e arranjo da área envolvente*” apresentava-se correctamente constituído, integrando todas as peças concursais legalmente exigidas, com a sequência temporal devida, em termos de cronograma administrativo e financeiro, pelo que se conclui pela sua regularidade formal e substantiva.

3.3.11.6. CONCURSO PÚBLICO INTERNACIONAL Nº. 7/2000

3.3.11.6.1. OS FACTOS

Através do aviso publicado no JOCE de 25/05/00 e no Diário da República de 03/06/00, a Câmara Municipal de Bragança procedeu à abertura de um **concurso público internacional** com vista à celebração de um contrato com o seguinte objecto:

- a) *“Concepção/construção de um edifício para habitação, comércio, serviços e parque público de estacionamento subterrâneo para viaturas ligeiras, com recolha pública e personalizada, no espaço sito na Av. Sá Carneiro;*
- b) *Concessão de exploração do supra parque público de estacionamento;*



Nina Cruz

- c) *Concessão da gestão e exploração de um parque de estacionamento subterrâneo a construir pela Câmara Municipal de Bragança, previsto no edifício do antigo colégio dos Jesuítas;*
- d) *Concessão de exploração do estacionamento de superfície, pago, na cidade de Bragança.”*

Corridos os trâmites legais inerentes, a CMB, em reunião de 26/02/01, deliberou efectuar a adjudicação à empresa “*Bragaparques, Estacionamentos de Braga, S.A.*”, única concorrente que, de acordo com o relatório da comissão de análise das propostas, reunia todos os requisitos exigidos.

Mais tarde, através do ofício n.º 2154, de 06/03/01, a CMB comunicou àquela empresa que o **contrato lhe tinha sido adjudicado definitivamente**, solicitando-lhe a apresentação de uma caução conforme previsto no programa de concurso.

A adjudicação tem subjacente as cláusulas previstas no caderno de encargos, realçando-se as que respeitam aos arts. 3º, 4º e 6º, que dispõem o seguinte:

-  **O concessionário assumirá o financiamento** da totalidade das obras a executar, incluindo as do parque de estacionamento, da área habitacional, comercial e serviços (onde se inclui a fracção afecta à sede da junta de freguesia), bem como o da aquisição e instalação do equipamento e apetrechamento necessário à perfeita e económica exploração do empreendimento, incluindo as instalações de estacionamento;
-  A Câmara Municipal de Bragança **disponibilizará gratuitamente** o terreno para a construção;
-  A **Câmara Municipal ficará proprietária** das fracções correspondentes ao parque de estacionamento e à sede da Junta de Freguesia. O **concessionário ficará proprietário** de toda a área comercial e habitacional e lugares de estacionamento afectos às fracções de habitação e comércio, que poderá comercializar.



Nina Cruz

- ✚ A **concessão será realizada por contrato** e não poderá durar mais de 20 anos.
- ✚ O **concessionário obriga-se a pagar** uma renda mensal para cada um dos parques e para a zona dos parçómetros.

Da proposta apresentada pelo adjudicatário, importa sublinhar os seguintes aspectos:

- ✚ *“O prazo de execução das obras será de 16 meses;*
- ✚ *A exploração dos parques será pelo prazo de 20 anos;*
- ✚ *O montante anual a pagar a título de renda, pela concessão do parque público de estacionamento a construir na Av. Sá Carneiro, será de 2 900 000\$00;*
- ✚ *O montante anual a pagar a título de renda, pela concessão do parque público de estacionamento a construir pela CMB será de 1 200 000\$00;*
- ✚ *O montante anual a pagar a título de renda, pela concessão da zona de estacionamento com parçómetro na cidade de Bragança será de 7 560 000\$00;*
- ✚ *Cedência à CMB das instalações da Junta de Freguesia da Sé, devidamente acabadas em regime de posse plena e definitiva que se avalia no valor de mercado de 176 000 000\$00”.*

Contudo e apesar da adjudicação da proposta à empresa em causa, nos termos acima referenciados, **entre a CMB e a empresa adjudicatária não veio a ser celebrado o contrato administrativo que formalizaria a concessão a que se referem as alíneas a) a d) do presente ponto, conforme resulta do processo de concurso e da confirmação dada pelos serviços.**

Paradoxalmente, o contrato de concessão, cuja celebração se impunha após a adjudicação da respectiva proposta, deu lugar à celebração de um **contrato de permuta** entre a CMB e a empresa “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*”, que resulta da seguinte sequência procedimental:

- ✚ A empresa “*Bragaparques – Estacionamentos, SA*”, na qualidade de adjudicatária, solicitou à CMB autorização para a **cessão da posição contratual** à sociedade a constituir para o efeito,



Nina Cruz

com a denominação de “*PARQ B- Estacionamentos de Bragança, SA*”, que foi autorizada em reunião de 10/09/01.

✚ Após ter sido autorizada a alegada cessão da posição contratual, a CMB e a empresa “*Bragaparques, estacionamentos de Braga, SA*”, celebraram, em 21/09/01, um **contrato-promessa de permuta** onde, no essencial, se estipula o seguinte:

- *O presente contrato é celebrado em conformidade com a deliberação do executivo municipal de 20/02/01 e autorização concedida pela Assembleia Municipal em sessão de 28/04/00, com vista à execução do objecto do concurso público de concepção/construção de um edifício para habitação, comércio e serviços e parque público de estacionamento subterrâneo para viaturas ligeiras no espaço sito na Av. Sá Carneiro, em Bragança.*
- *A sociedade “Bragaparques, Estacionamentos de Braga, SA”, conjuntamente com uma construtora, procederá à constituição de uma nova sociedade comercial com a denominação de “PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA” a qual sucederá nos direitos emergentes do presente contrato-promessa.*
- *A CMB promete transmitir à sociedade o direito de propriedade de uma parcela de terreno para construção, onde esta se obriga a proceder à concepção, construção e exploração de um edifício para habitação, comércio, serviços e parque público de estacionamento. Em troca, a sociedade promete transmitir ao município o direito de propriedade sobre a fracção predial constituída no subsolo e composta pelos lugares não privados de estacionamento, atribuindo aos imóveis a permutar valor idêntico e declarando nada ter a receber uma da outra.*

✚ Posteriormente e por escritura pública lavrada em 12/10/01, celebrou-se o contrato de sociedade anónima, sob a firma “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*”, cujo objecto respeita à concepção, construção, gestão, exploração e conservação de parques de estacionamento, com um capital social de cinquenta mil euros, subscritos pelos sócios “*Bragaparques –*



Nina Cruz

Estacionamentos, SA” (trinta mil acções), “*FDO – SGPS, SA*” (dezoito mil acções) e quatro sócios em nome individual (cada um com quinhentas acções).

✚ Mais tarde, em 10/12/02, no Cartório Notarial de Bragança, foi outorgado o “**Contrato de permuta, constituição de propriedade horizontal, mútuo, hipoteca e penhor**”, em que a CMB cede à sociedade “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*” o prédio urbano com o valor atribuído de **3 908 642,79€** e esta, em troca, cede à CMB 11 (onze) fracções autónomas (390 lugares de estacionamento e a correspondente à sede da Junta de Freguesia da Sé), com o valor atribuído de **3 908 642,79 €**, do edifício em construção no prédio cedido pela autarquia, o qual é constituído por 9 (nove) pisos e 111 (cento e onze) fracções autónomas, constituídas em regime de propriedade horizontal, com o valor global de **7 239 031,81€**, cujas fracções restantes se destinam a ser vendidas para habitação, garagens privativas e estabelecimentos comerciais ou serviços, assim discriminadas:

Edifício de Habitação, Comércio e Serviços		
Fracção A a CG	456 Lugares de estacionamento	3.683.024,00€
Fracção CH a DC	19 Estabelecimentos de comércio ou serviços	2.425.625,00€
Fracção DD a DT	16 Habitações	1.127.120,00€
TOTAL		³7.235.769,00€

Antes de entrar na apreciação técnico-jurídica da matéria factual acima enunciada, e tendo em vista a sua cabal compreensão, mostra-se oportuno proceder à sua enumeração de acordo com a respectiva ordem cronológica, em virtude de se tratar de um processo que assume contornos difusos, tanto no que se refere ao desenvolvimento procedimental como à aplicação de regimes jurídicos distintos.

O processo em estudo, que se iniciou com um concurso público internacional com vista à celebração de um contrato de concessão cujo objecto respeitava parcialmente à construção de obra pública e exploração de serviço público e terminou com um contrato de permuta que visa parcialmente a construção de uma obra pública, apresenta a seguinte sequência temporal:

³ A soma dos valores parciais das fracções autónomas, discriminados na escritura pública, não coincide com o valor global aí referenciado. Contudo, pensamos que o valor da diferença em causa não assume relevância no âmbito da presente análise.



Nina Cruz

Concurso público de concessão / Contrato de permuta	
1. Deliberação da Câmara Municipal:	10 ABR 00
2. Deliberação da Assembleia Municipal:	28 ABR 00
3. Publicação de aviso no Diário da República:	03 JUN 00
4. Apresentação das propostas:	13 OUT 00
5. Realização do acto público:	16 OUT 00
6. Apreciação das propostas:	20 FEV 01
7. Adjudicação da concessão:	26 FEV 01
8. Contrato de concessão:	Não Celebrado
9. Estimativa do custo da obra:	06 SET 01
10. Cessão da posição contratual:	10 SET 01
11. Celebração do contrato-promessa da permuta:	21 SET 01
12. Requerimento da licença de construção:	4 OUT 01
13. Emissão da licença de contenção periférica:	28 JAN 02
14. Emissão da licença de construção:	28 AGO 02
15. Autorização da permuta pela Câmara Municipal:	25 NOV 02
16. Celebração do contrato de permuta:	10 DEZ 02

3.3.11.6.2. O DIREITO

A – O CONTRATO DE CONCESSÃO

Começemos por apurar a natureza jurídica do contrato de concessão.

Os contratos administrativos de concessão constantes da previsão legal do art. 178º, n.º1, b) e c) do CPA e aplicáveis ao caso em análise, são os seguintes:

-  **O contrato de concessão de obra pública** (concepção/construção de um edifício para parque público de estacionamento);
-  **O contrato de concessão de serviço público** (concessão da exploração de três parques de estacionamento).



Nina Cruz

A definição legal de **contrato de concessão de obra pública** resulta do art. 2º, n.º 4 do DL n.º 59/99, de 02/03, nos termos do qual “... *um particular se encarrega de executar e explorar uma obra pública, mediante retribuição a obter directamente dos utentes, através do pagamento por estes de taxas de utilização*”.

Resulta, assim, que o contrato de concessão de obra pública é um contrato típico e nominado que apresenta dois elementos essenciais: a execução e financiamento de obra pública pelo concessionário e a sua posterior exploração.

Dito de outro modo, o objecto do contrato é a **execução de uma obra pública**, caracterizando-se essencialmente por atribuir ao concessionário o direito de explorar as obras que ele próprio executa previamente (a exploração é meramente instrumental em relação à execução da obra) sob o controle e fiscalização exercidos pela entidade concedente e com possibilidade de resgate (conteúdo mínimo de uma relação de concessão nos termos dos arts. 10º e 13º do DL n.º 390/82, de 17/09).

Em todas as concessões há sempre uma transferência de poderes públicos para outrem, decorrente de um procedimento concursal, pelo que a sua existência depende da celebração de um contrato administrativo que, nos termos do art. 14º do DL n.º 390/82, de 17/09, assume a forma de escritura pública.

Com efeito, o contrato de concessão é um negócio *formal*, isto é, um contrato cujas declarações de vontade constitutivas devem ser exteriorizadas de uma forma especialmente solene (a forma escrita) que, no domínio da contratação administrativa é, regra geral, justificada por razões de segurança jurídica.

Assim, só com a assinatura do contrato de concessão ocorre a transferência para o particular de poderes legalmente reservados ao ente público, o mesmo é dizer que o termo da formação do contrato ocorre com a respectiva celebração. Caso contrário, esvazia-se de conteúdo o próprio concurso.

Nestes termos, e dada a não celebração do contrato à luz do concurso público internacional em apreço, conclui-se não ter havido transferência para a adjudicatária, empresa “*Bragaparques* –



Nina Cruz

Estacionamentos, SA”, do exercício da actividade de **conceber, construir e, ulteriormente, explorar a obra pública**, ínsita numa relação jurídico-administrativa de concessão.

Não obstante a inexistência jurídica da concessão, em virtude de carecer em absoluto de forma legal, cabe notar que o concurso se encontrava parcialmente ferido de nulidade em virtude de apresentar um **objecto parcialmente impossível**, relativo à concepção/construção de edifício para habitação, garagens privativas e estabelecimentos comerciais ou serviços, destinados à comercialização pelo concessionário.

Na verdade, o contrato administrativo é o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica administrativa e para ser válido é necessário que cumpra um conjunto de requisitos de entre os quais se destacam:

- ✚ **Objecto possível;**
- ✚ **Forma exigida por lei.**

Ora, tratando-se da realização de uma obra particular que se destina a ser vendida com fins comerciais, é evidente que não pode constituir objecto de concessão, desde logo pela sua natureza privada e, ainda, em virtude de as autarquias locais não disporem de atribuições e competências no âmbito da habitação para fins comerciais (vide os artigos 13º e 24º da Lei n.º 159/99, de 14/09, e os artigos 53º e 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01).

As concessões de obras públicas e de serviços públicos municipais implicam, obviamente, a **titularidade municipal sobre uma actividade de serviço público** que no presente caso apenas se verifica com a componente de estacionamento público.

Aliás, a natureza privada e a componente lucrativa das restantes actividades está bem patente na cláusula 3.4. do caderno de encargos quando dispõe que: “*O concessionário ficará proprietário de toda a área comercial e habitacional e lugares de estacionamento afectos às fracções de habitação e comércio, que poderá comercializar*”.



Nina Cruz

Nestes termos, o concurso público em referência, na parte em que respeita à concessão da “*Concepção/construção de um edifício para habitação, comércio, serviços*” encontra-se ferido de **nulidade**, na medida em que consubstancia um acto estranho às atribuições das autarquias locais (n.º2, al. b) do art. 133º do CPA).

Todavia, e uma vez que o contrato de concessão não foi celebrado, não se levanta, sequer a questão da impugnação e declaração de nulidade do respectivo concurso.

B – O CONTRATO DE PERMUTA

De harmonia com a sequência cronológica dos factos, forçoso se torna concluir que o processo relativo à concepção, construção e exploração do edifício em referência, sofreu uma mudança ao nível dos pressupostos de facto e de direito constitutivos da relação jurídica assumida entre a CMB e a empresa que leva a cabo a execução da obra (FDO, Construções, SA) não permitindo estabelecer uma relação entre a abertura do concurso público internacional e a celebração do contrato de permuta, ao contrário do que pretendem a CMB e o co-contratante (Parq B, Estacionamentos de Bragança, SA).

Nestes termos, importa começar por analisar o *objecto* do contrato de permuta, que se consubstancia na transmissão da CMB à empresa “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*”, do direito de propriedade de uma parcela de terreno, onde esta se obriga a proceder à construção e exploração de um edifício para habitação, comércio, serviços e parque privado e público de estacionamento e, em troca, transmitir ao município o direito de propriedade sobre as fracções constituídas no subsolo e compostas pelos lugares não privados de estacionamento.

Em face disto, dir-se-á que o presente contrato de permuta é um **contrato atípico e inominado** que visa, em parte, a construção de uma obra pública cujo pagamento é feito em espécie, através da transmissão do direito de propriedade da parcela de terreno onde é construído o edifício, em regime de propriedade horizontal e composto por fracções que serão propriedade do particular e fracções relativas ao parque público de estacionamento que serão propriedade da autarquia.



Nina Cruz

O **contrato de permuta**, cujo núcleo essencial consiste na prestação de uma coisa por outra ou na transferência recíproca da propriedade de coisas, cujo valor é equivalente, pode reunir elementos de dois contratos nominados e típicos (contrato misto), mas pelo facto de se tratar de um contrato oneroso, o seu regime jurídico tem de encontrar-se no domínio do direito privado, aplicando-se as regras da compra e venda (cfr. art. 939º CC).

A teoria da combinação no que toca à disciplina dos contratos mistos diz que cada um dos elementos do contrato misto conserva a sua própria disciplina, aplicando-se as regras de todos os elementos que a compõem.

A alienação de bens imóveis, aqui entendida como abrangendo a permuta, é da competência da Assembleia Municipal – que, no caso concreto a concedeu - e pode ser articulada como forma de pagamento em espécie. No âmbito do presente contrato de permuta, a autarquia pretende pagar a empreitada de obra pública levada a cabo pelo particular (parque público de estacionamento e sede da Junta de Freguesia) através da transmissão do direito de propriedade da parcela de terreno.

Assim, a aquisição dos imóveis por parte do município, construídos mediante expressa solicitação deste, formalizado através do contrato de permuta, é configurável como uma empreitada de obra pública à luz do DL n.º 59/99, de 02/03, exigindo, portanto, a realização de concurso público, uma vez que a responsabilidade pela concepção e construção das obras públicas municipais a executar é transferida para a esfera do particular.⁴

Ora, as empreitadas de obras públicas têm regime jurídico específico, dominado pela obrigatoriedade do concurso público, que não podem ser postergados sob o pretexto da ocorrência de trocas com imóveis de entes públicos.

Na verdade, a opção pelas formas de pagamento em espécie sugerem aproximações aos regimes contratuais implicados e exigem que a determinação do outro contraente seja obrigatoriamente obtida pela via do procedimento que a situação exija, no caso o concurso público, de acordo com as condições gerais e especiais estabelecidas para a forma de pagamento por que se optar que, no



Nina Cruz

presente caso e por se tratar da construção de uma obra, seguirá o regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

A empreitada de obra pública é definida no artigo 2.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, como «*o contrato administrativo, celebrado mediante o pagamento de um preço, independentemente da sua forma, entre um dono de obra pública e um empreiteiro de obras públicas e que tenha por objecto quer a execução quer conjuntamente a concepção e a execução das obras mencionadas no n.º 1 do artigo 1.º (...)*» (sublinhado nosso).

Nesta perspectiva, o presente contrato de permuta não podia ter sido celebrado sem a prévia abertura de concurso público (art. 183º do CPA) para adjudicação da empreitada de construção do parque público de estacionamento cujo pagamento é feito em espécie, mais especificamente, pela cedência da parcela de terreno onde o edifício é construído (art. 47º e 48º do DL n.º 59/99, de 02/03).

Nesta medida, foi preterida uma formalidade essencial do contrato, relativa à não abertura de concurso público legalmente exigida.

A situação é, pois, susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08. O contrato de permuta foi aprovado em reunião do executivo municipal de 25/11/02, pelos seguintes membros:

- ↪ Rui Afonso Cepeda Caseiro;
- ↪ Isabel Maria Lopes
- ↪ Armando Nuno Gomes Cristóvão
- ↪ Sandra Maria Afonso da Silva
- ↪ Jorge Manuel Nogueiro Gomes
- ↪ José Leonel Branco Afonso

⁴ Vide, neste sentido, Acórdão n.º 79/01, de 3/04, da 1ª Secção do Tribunal de Contas e Acórdão de 07/07/94, do Supremo Tribunal de Justiça.



Nina Cruz

Acresce ainda que não há evidência de que a empresa “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*”, tenha apresentado os elementos ou documentos que comprovem a sua idoneidade, capacidade financeira, económica e técnica para a realização da empreitada em apreço, legalmente exigidos pelo regime jurídico da contratação pública.

Aliás, refira-se que a “*capacidade técnica e experiência em construção e exploração de parques de estacionamento*” não serão certamente atributos desta empresa, na medida em que foi constituída apenas uns meses antes do início das obras e, bem assim, a sua capacidade financeira e económica, que fica comprometida pela análise da demonstração de resultados apresentada para efeitos fiscais nos anos de 2001 e de 2002, que não demonstram indícios de uma actividade regular e permanente.

Por outro lado, cabe salientar que, à semelhança do que se verifica com a empresa “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*”, não há evidência de a empresa que leva a cabo a empreitada de construção do parque de estacionamento e restante edifício, distinta daquela que celebrou o contrato de permuta, ter apresentado os documentos legalmente habilitadores da realização de uma empreitada de obra pública.

Trata-se da firma “*FDO - Construções, SA*”, salientando-se o facto de a sociedade “*FDO-SGPS, SA*” se ter tornado detentora dos títulos das acções que correspondem a 100% do capital social da sociedade “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*”.

Por último, refira-se que a avaliação dos bens não foi acautelada pela CMB, uma vez que não efectuou a avaliação da parcela de terreno de acordo com critérios de mercado, limitando-se a assumir o mesmo valor que foi atribuído pela empresa às fracções prediais que se destinam ao parque público de estacionamento e à sede da Junta de Freguesia, ficando por demonstrar o seu valor real e objectivo, independentemente do valor das fracções e sua eventual correspondência.

Releve-se ainda que a sociedade “*Bragaparques – Estacionamentos, SA*” apresentou um requerimento à CMB, em 04/10/01, a solicitar a aprovação do projecto de arquitectura do edifício destinado a habitação, comércio, serviços e parque de estacionamento, **invocando a qualidade de**



Nina Cruz

concessionário, tendo em vista o não pagamento das taxas urbanísticas e administrativas, previstas em regulamento municipal, devidas pela emissão da respectiva licença de construção.

É obvio que aquela sociedade não detém a qualidade de concessionária, como tivemos oportunidade de demonstrar, dada a não celebração do contrato de concessão. Portanto, relativamente à componente do edifício (particular) para habitação, comércio e serviços, a empresa está sujeita ao pagamento das referidas taxas.

Tendo em vista determinar o **valor da receita devida e não arrecadada** pela CMB, relativa às taxas em questão, solicitou-se aos serviços competentes da autarquia a realização do respectivo cálculo aplicável ao caso concreto, o qual veio a ascender ao valor global de **3 695 071\$00** (18 430,94€).

Ainda a respeito do tratamento dado pela CMB ao co-contratante da permuta, note-se que esta emitiu, em **28/01/02**, uma licença para a escavação e contenção periférica a realizar na parcela de terreno e, em **28/08/02**, emitiu uma licença de construção do edifício a erigir no mesmo terreno, em nome da sociedade “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*” sem que a mesma fosse detentora de qualquer direito sobre a parcela de terreno (v.g. direito de propriedade, posse ou direito de superfície), uma vez que o contrato de permuta veio a ser celebrado já no decurso da execução da obra, ou seja, em **10/12/02**.

Ora, cumpre mais uma vez sublinhar que quer a sociedade “*Bragaparkes – Estacionamentos, SA*”, quer a sociedade “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*”, **não são, de igual modo, concessionárias do serviço público de exploração dos parques de estacionamento**, dada a não celebração do contrato de concessão, tal como foi relevado.

Assim, caso a autarquia mantenha o interesse em concessionar o serviço público de exploração dos parques de estacionamento, mencionados no concurso público internacional em referência, alerta-se para **a necessidade de proceder à abertura de novo concurso público tendo em vista a celebração do correspondente contrato de concessão, a celebrar por escritura pública**, de harmonia com o estipulado nos arts. 10º a 14º do DL n.º 390/82, de 17/09.



Nina Cruz

3.3.11.6.3. CONCLUSÃO

De tudo o que antecede extraímos, em síntese, as seguintes conclusões:

✚ O concurso público internacional para a concessão da concepção/construção do edifício para habitação, comércio, serviços e parque público de estacionamento subterrâneo e a exploração deste tem por objecto parcial a concessão de actos estranhos às atribuições das autarquias locais e não cumpre a forma legalmente exigida (escritura pública) (Cfr. art. 14º do DL n.º 390/82, de 17/09);

✚ A alegada cessão da posição contratual é juridicamente inexistente, uma vez que não foi celebrado o contrato de concessão que estabeleceria os direitos e obrigações a ceder (cfr. art. 424º do CC).

Saliente-se ainda que a alegada cessão da posição contratual da sociedade “*Bragaparques – Estacionamentos, SA*” à Sociedade “*PARQ B – Estacionamentos de Bragança, SA*” não cumpre o disposto no art. 426º do Código Civil, nos termos do qual “*O cedente garante ao cessionário, no momento da cessão, a existência da posição contratual transmitida, nos termos aplicáveis ao negócio, gratuito ou oneroso, em que a cessão se integra*”;

✚ **Na celebração do contrato de permuta** foi preterida uma formalidade essencial, relativa à não abertura de concurso público exigido pelas normas da contratação pública, em especial do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, aplicável ao presente contrato, uma vez que atenta a **essência do seu objecto, tal contrato acaba por se configurar como uma empreitada;**

✚ A construção do edifício para habitação, comércio e serviços, destinados à comercialização pelo particular, está legal e regularmente sujeita ao pagamento das taxas urbanísticas devidas pela emissão da respectiva licença de construção (cfr. art. 16º, al. c) e art. 19º, al. b) da Lei n.º 42/98, de 6/08, art. 3º e art. 116º, n.º 1 e 3 do DL n.º 555/99, de 16/12, com a redacção dada pelo DL n.º 177/01, de 04/06 e art. 27º e quadro VI da tabela anexa ao “*Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas*” aprovado em reunião da Câmara Municipal de 15/02/02 e em sessão da Assembleia Municipal de 28/02/02, publicado em Diário da República, II Série, de



Nina Cruz

8/04/02), pelo que a empresa proprietária do edifício deverá pagar as taxas devidas e não arrecadadas pela autarquia, no valor de **3 695 071\$00** (18 430,94€).

- ✚ O requerimento da licença de construção do edifício, constante do respectivo processo de obra particular, apresenta um carimbo onde um funcionário do Departamento Urbanístico, cuja assinatura é ilegível, informa que a construção está “*isenta de acordo com o caderno de encargos referente à construção/concessão*”, **não se vislumbrando qualquer despacho autorizador da isenção.**

Ora, sendo tal taxa legalmente devida, mesmo que tenha sido proferido despacho de concordância, o mesmo seria ilegal, na medida em que a Câmara Municipal não dispõe do poder de renúncia de taxas e licenças que lhe são devidas, nos termos das disposições conjugadas dos arts. 95º, n.º 2, al. a) da Lei n.º 169/99, de 18/09, 2º, n.º 4, da Lei n.º 42/98, de 06/08 e 133º, n.º 1 do CPA.

Assim, quer por acção, no caso de ter sido proferido o despacho de concordância, quer por omissão, no caso de o mesmo não ter sido proferido, mantém-se, de igual modo, a responsabilidade da autarquia pela não arrecadação da receita devida.

Nestes termos, e uma vez que o pelouro do urbanismo foi delegado pelo Presidente da Câmara no Vereador Armando Nuno Gomes Cristóvão, a este competia decidir sobre a matéria e acautelar a arrecadação da taxa legalmente devida.

- ✚ Por último e dada a não celebração do contrato de concessão, cumpre salientar que o serviço público de exploração dos parques de estacionamento não se encontra concessionado, pelo que, caso a autarquia mantenha o interesse em proceder à sua concessão, terá necessariamente de proceder à abertura de novo concurso público, nos termos dos arts. 10º a 14º do DL n.º 390/82, de 17/09.



Nina Cruz

No exercício do direito de contraditório os responsáveis deram, de igual modo, por reproduzida, no essencial, a matéria de facto constante do relato de auditoria, equacionando as alegações da forma seguinte:

“1 - Relativamente a esta matéria foi na verdade posto a concurso público internacional através do JOCE de 25.05.00, tendo em vista:

- a) “Concepção/construção de um edifício para habitação, comércio, serviços e parque público de estacionamento subterrâneo para viaturas ligeiras, com recolha pública e personalizada, no espaço sito na Av. Sá Carneiro;*
- b) Concessão de exploração do supra parque público de estacionamento;*
- c) Concessão da gestão e exploração de um parque de estacionamento subterrâneo a construir pela Câmara Municipal de Bragança, previsto no edifício do antigo colégio dos Jesuítas*
- d) Concessão de exploração do estacionamento de superfície, pago, na cidade de Bragança.*

Como bem refere o duto relato de auditoria, a adjudicação assentava num conjunto de pressupostos entre os quais se destacavam os respeitantes a:

a) Financiamento

2 – O concessionário assumirá o financiamento da totalidade das obras a executar, incluindo as do parque de estacionamento, da área habitacional, comercial e sede da junta de freguesia bem como o da aquisição e instalação do equipamento e apetrechamento necessário à perfeita e económica exploração do empreendimento incluindo as instalações de estacionamento

b) Contrapartidas

A Câmara Municipal disponibilizará gratuitamente o terreno para construção

c) Titularidade dos bens

A Câmara Municipal ficará proprietária do parque de estacionamento e da sede da Junta de Freguesia O concessionário ficará proprietário de toda a área comercial e habitacional e lugares de estacionamento afectos às fracções de habitação e comércio, que poderá comercializar;

d) Limite temporal da concessão

A concessão será realizada por contrato e não poderá durar mais de 20 anos;

e) Remuneração da concessão

O concessionário obriga-se a pagar uma renda mensal para cada um dos parques e para a zona dos parómetros.

3 - Corridos os trâmites legais inerentes ao respectivo concurso, este culminou na adjudicação à única concorrente —Bragaparques , Estacionamento de Braga, S.A.

4 - A empresa Bragaparques, Estacionamento de Braga, S.A., pretendeu, nesta sequência ceder a sua posição contratual, ou seja o direito à celebração do contrato, segundo o objecto do concurso anteriormente descrito, à empresa a constituir na cidade de Bragança para o que solicitou



Nina Cruz

autorização da Câmara Municipal, que, face aos fundamentos apresentados e objectivos do Município, tal pretensão foi autorizada.

5 - *Constituída a empresa com a designação de PARQ B — Estacionamentos de Bragança, S.A., foi com esta empresa celebrado o contrato de permuta nos termos do qual a Câmara Municipal de Bragança cede a esta sociedade o prédio urbano (terreno para construção) com um valor atribuído de 3 908 642, 79 euros, dando, a identificada empresa, em troca 11 (onze) fracções autónomas, correspondentes a 462 (quatrocentos e sessenta e dois) lugares de estacionamento e à sede da Junta de Freguesia com valor atribuído de igual montante.*

6 - *Em forma de conclusão o corpo auditor extraiu dos factos descritos uma síntese que integra as seguintes questões:*

1ª. questão

O concurso público internacional para a concessão da concepção/construção de edifício para habitação, comércio e serviços e exploração do parque público de estacionamento, encontra-se ferido de nulidade, tanto no que respeita ao seu objecto, em virtude de concessionar actos estranhos às atribuições das autarquias locais, como no que toca à observância de formalidades do contrato, por falta de forma legalmente exigida indicando como norma violada o artº 14º do D.L. n.º 390/82, de 17/09.

2ª. questão

A alegada cessão da posição contratual é também nula ou inexistente, em virtude de não ter sido celebrado o contrato de concessão que estabeleceria os direitos e obrigações a ceder;

3ª. questão

O contrato de permuta encontra-se, de igual modo, ferido de nulidade, uma vez que foi preterida uma formalidade essencial, relativa à não abertura de concurso público exigido pelas normas da contratação pública, em especial do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, aplicável ao caso, em virtude de se tratar de uma empreitada de obra pública cujo pagamento é feito em espécie;

4ª. questão

A construção do edifício para habitação, comércio e serviços, destinados à comercialização pelo particular, está legalmente sujeita ao pagamento das taxas urbanísticas devidas pela emissão da respectiva licença de construção;

Do requerimento relativo à licença de construção consta informação prestada por um funcionário que não foi possível identificar em como a construção em causa está isenta de acordo com o caderno de encargos referente à construção/concessão;

5ª. questão

Por efeito da nulidade do concurso público internacional em apreço e da não celebração do contrato de concessão, cumpre salientar que o serviço público de exploração do parque de estacionamento não se encontra concessionado, pelo que, caso a autarquia mantenha o interesse em proceder à sua concessão, terá de proceder à abertura de novo concurso público.

7 - *Enunciadas assim as questões essenciais infere-se a necessidade de se abordarem do mesmo modo sequencial e sobre as quais se oferecem os seguintes comentários:*



Nina Cruz

1ª questão

a) *É comumente aceite que as transformações, da mais diversa ordem, a que assistimos nas últimas décadas do século XX, provocaram acentuadas alterações que “empurraram” os poderes públicos a assumir outras funções e responsabilidades sociais que integram actividades de desenvolvimento com vista a satisfação de novas necessidades colectivas.*

Esta situação provocou, paralelamente, a necessidade de se angariarem recursos em especial de natureza financeira, sem os quais, obviamente, não poderia ser dada satisfação a tais necessidades colectivas, muitos dos quais obtidos através de endividamento público com o conseqüente aumento da despesa pública.

b) *Ciente de tal realidade, o Município de Bragança entendeu tirar proveito da tradicional capacidade de gestão do sector privado, que sem prejuízo da melhor e mais qualificada prestação de serviços públicos gerasse, rentabilizasse e provocasse poupanças na utilização dos seus recursos disponíveis.*

c) *Nesta linha de princípio, o Município deitou mão a um concurso público internacional nos termos do qual eram obtidos recursos de que o Município se encontrava carenciado, gerasse receita, e transferisse os riscos inerentes para o adjudicatário, quer de natureza tecnológica, quer de natureza operacional, daí que o concessionário a encontrar deveria assumir o financiamento do adjudicado.*

d) *Elaborado o caderno de encargos e o respectivo programa, foi aberto concurso com os objectivos aí definidos os quais se inserem dentro das atribuições e competências cometidas por Lei à Autarquia, e apesar do seu âmbito internacional, apenas um, e só um concorrente se dispôs a colaborar. Não se compreende nem pode aceitar-se que assim não fosse; por isso, considera-se infundada a nulidade do seu objecto.*

e) *Encontrado o adjudicatário, houve por parte da autarquia o cuidado de assegurar e levar por diante o adjudicado, uma vez criadas as ideias e reunidas que estavam as condições necessárias para obtenção dos bens a integrarem o património da autarquia.*

2ª questão

a) *No que respeita à cessão da posição contratual, na verdade, a forma encontrada para levar por diante a execução do adjudicado, foi a cessão da posição do adjudicatário, devido ao facto de terem surgido obstáculos de difícil, senão impossível, remoção, designadamente as relacionadas com a localização da sede da empresa.*

Pensou-se e criou-se a convicção de que a identificada figura era pacífica sendo utilizada no pressuposto de que continha uma alternativa legal, viável e até aconselhável, sendo mesmo a que melhor servia os interesses do Município.

b) *Por conseguinte, foi imbuído deste espírito e dentro destes pressupostos que se aceitou a metodologia seguida, salvaguardados como foram os interesses públicos em jogo, designadamente os direitos e obrigações balizados pelos parâmetros estabelecidos nos indicados instrumentos que serviram de base ao lançamento do concurso em causa.*

3ª questão

Relativamente ao contrato de permuta celebrado com a empresa PARQ B — Estacionamentos de Bragança, S.A., não pode retirar-se a conclusão a que chegou o douto relato de auditoria, senão vejamos:

a) *Entende que tal contrato está “ferido de nulidade uma vez que foi preterida uma formalidade essencial, relativa à não abertura de concurso público... em especial o regime jurídico das empreitadas de obras públicas. -*

Mas será que deve retirar-se deste entendimento que a permuta exige abertura de concurso público? Ou que está sujeito ao regime jurídico da contratação pública?



Nina Cruz

Julgamos que não, em ambos os casos, pelas razões que a seguir expressamos, mas não sem antes retermos os seguintes aspectos: ou seja:

b) O relato de auditoria refere no ponto 3.11.6.2 B, parágrafo 3º, que:

1- a “permuta é um contrato atípico e inominado que visa a construção de uma obra pública cujo pagamento é feito em espécie, através da transmissão do direito de propriedade da parcela de terreno, onde é construído o edifício e, mais adiante, parágrafo seguinte, diz-se:

2 - “o contrato de permuta, cujo núcleo essencial consiste na prestação de uma coisa por outra ou na transferência recíproca da propriedade de coisa, cujo valor é equivalente., mas pelo facto de se tratar de um contrato oneroso, o seu regime tem de encontrar-se no domínio do direito privado, aplicando-se as regras da compra e venda (cfr.art.939º CC).”

Sem nos envolvermos em considerações doutrinárias, uma vez que o contrato de permuta não tem o seu regime tipificado, lembramos que a permuta não visa a construção de uma obra pública ,como se retira de b) 1 mas sim na obtenção de fracções, ainda que futuras, numa relação contratual complexa que o contrato de permuta íntegra, e em que como é referido em b) 2 consiste na prestação de uma coisa por outra ou na transferência recíproca da propriedade da coisa, cujo valor é equivalente. Estamos, pois, nesta parte, de acordo.

c) Pois bem, nesta segunda enunciação está encontrado o regime da permuta e os factos em si subsumíveis.

Com efeito, a Autarquia tinha interesse na obtenção de determinados bens imóveis para satisfação de determinadas necessidades públicas. Para obtenção desses bens tinha de proceder à alienação de outro de que dispunha no seu património de domínio privado, e era dispensável.

Porém, a urgência e dispêndio de meios com que implicava levou o Município a escolher a forma mais célere, mais económica e expedita que lhe permitisse a obtenção de tais imóveis. Suscitou-se, então, a possibilidade de tais bens, ainda que futuros, serem trocados por o imóvel que integrava o seu domínio privado, sendo a permuta a forma contratual adequada.

d) Ora, como também é qualificado pelo relato da auditoria, a permuta ou troca, é um contrato inominado pelo qual as partes se transferem reciprocamente a propriedade de coisas. Neste contexto, sempre se tendo entendido que nos encontramos ainda perante um contrato de permuta em situações em que existe uma total parificação entre os bens a trocar (cfr. Parecer do Conselho Consultivo da PGR, publicado no Jornal Oficial n.º 223 de 26-09-2002), que para além do mais refere que existe ainda permuta quando para acerto de diferenças de valor, haja necessidade de compensação monetária, salvo se a soma em dinheiro constituir a prestação principal ou o elemento proeminente do contrato, e como tal sujeito às regras da compra e venda.

e) Ora, como é sabido, desde os tempos mais recentes do século passado, a administração pública tem vindo a fazer uma utilização sempre crescente do direito privado em grande medida justificável pela agilidade e flexibilidade dos instrumentos de acção privada, (cfr. Maria João Estorninho, A fuga para o Direito Privado, 1996), ainda que no âmbito desta gestão privada se tenha em conta os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da protecção dos interesses dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, como corolário dos princípios fundamentais da actividade administrativa (art.º 266º da CRP e art.º 2º n.º 5 do CPA).

A permuta em apreço foi objecto de deliberação no uso da competência que a lei impõe para o caso concreto (cfr. artº53º nº 2 al i) da Lei n.º 169/99, de 18.09, bem como al. e) do nº 1 do art.º 64º da indicada Lei, sem dependência de outra formalidades.

f) Entende-se assim, que o contrato de permuta não só não estava sujeito à abertura de concurso público, como também não estava sujeito às regras de contratação pública, e também não se subsume ao regime do contrato administrativo na sua espécie de empreitada.



Nina Cruz

g) A Autarquia agiu dentro do princípio geral de livre utilização do contrato administrativo, vertido no art.º 179º do CPA, nos termos do qual o órgão administrativo não pode exigir prestações contratuais desproporcionadas, ou que não tenham uma relação directa com o objecto do contrato, não devendo utilizar o contrato administrativo quando não o justifique a natureza das relações a estabelecer, pelo que também nesta parte se pede a revisão da posição tomada no relato.

4ª questão

a) Esta questão prende-se com a interpretação que acabamos de fazer no ponto anterior, com a pertinência que a coerência impõe, pois não se pode defender um contrato administrativo na especialidade de empreitada de obras públicas com incidência de taxas devidas. Ou estamos perante um contrato de direito privado na forma de permuta com a inerente solenidade que a lei exige para o contrato em concreto, e nesse caso questionam-se as taxas, devidas ou não, ou estamos perante um contrato de empreitada e então o problema das taxas já não se pode pôr.

b) Aceita-se que, como se trata de uma obra particular, que esta esteja sujeita às taxas de licenciamento. Acontece porém que a relação contratual se estabeleceu na base de determinados pressupostos, ex vi do ponto VII do Caderno de Encargos, sem os quais o contrato podia não ser celebrado, e foi este o espírito que norteou, sem dúvida, a posição do funcionário que prestou a informação sobre a matéria.

O equilíbrio financeiro foi estabelecido tendo em conta valores de mercado e no pressuposto da inexistência de maior honorabilidade, que em última instância, se ia repercutir em despesa para a Autarquia. Aceita-se, no entanto, que haja necessidade de reapreciar a incidência das taxas se se mantiver o entendimento do corpo auditor constante do relato.

5ª questão

a) Este ponto prende-se com a necessidade de realização de concurso público internacional, a nosso ver não tanto pela nulidade do concurso anterior, mas porque efectivamente ficou a descoberto com a celebração do contrato de permuta, situação que ocorre, pelo facto de não ter sido realizado o contrato de concessão, por estarmos convictos de que tal só deveria ocorrer após a conclusão das obras e respectiva vistoria.

b) Neste contexto, é entendimento desta Autarquia proceder à reavaliação das condições de celebração, de modo a não prejudicar interesses de terceiros legalmente protegidos, e numa conjugação de esforços dar satisfação às recomendações sobre esta matéria para o que se encetaram diligências neste sentido.

c) Acresce que tudo isto os interesses patrimoniais da Autarquia estão acautelados uma vez que o tratamento registral das fracções que passaram para a sua titularidade, está feito, livre de ónus ou encargos.”

De entre a matéria supra exposta, relativa às alegações dos responsáveis autárquicos, importa reter que a CMB tem presente que o objecto do contrato de permuta se confinou ao prédio urbano cedido pela autarquia em troca de onze fracções do parque de estacionamento e da sede da Junta de Freguesia, não fazendo, por isso, parte da permuta toda a área comercial e habitacional e demais lugares de estacionamento afecto a tais fins e que se destinam a ser comercializados pelo construtor.

*Nina Cruz*

Tribunal de Contas

Esta primeira asserção prende-se com a necessidade de reiterar a análise feita no relato de auditoria que nos levou a concluir que **a realização da obra particular**, levada a cabo pela empresa que celebrou o contrato de permuta, composta pelo edifício à superfície, destinado a comércio e habitação, não só não integrou o objecto da permuta, nem tão-pouco poderia ser parte do objecto do concurso tendente à concessão, em virtude de ser alheio às atribuições das autarquias locais, como foi oportuna e detalhadamente relatado.

Nesta perspectiva, torna-se evidente que tratando-se, para todos os efeitos legais, de uma obra particular, com fins comerciais, encontra-se sujeita ao pagamento das taxas urbanísticas devidas pela área de construção em causa.

Dir-se-á, então, que não sendo susceptível de concessão ou de permuta, já que se trata de uma obra para fins de interesse particular e não de interesse público, subjacente a qualquer actividade administrativa pública, não poderá beneficiar de quaisquer benefícios ou isenções, nem, por consequência, poderiam os mesmos ser previstos no caderno de encargos do concurso de concessão, pelo facto simples de se tratar de uma cláusula contrária à lei e ao interesse público que à autarquia cabe acautelar.

Por consequência, não subsistem dúvidas quanto à exigibilidade do pagamento das taxas urbanísticas devidas pela área de construção da obra particular, no montante de **3 695 071\$00** (18 430,94€), que deverá ser imediatamente arrecadado pela autarquia.

No que se refere à **empreitada de obra pública** relativa à construção das onze fracções do parque de estacionamento que surge sob a forma de contrato de permuta, reafirma-se tal qualificação jurídica, dado tratar-se da **construção de uma obra pública**, com fins de interesse público, **levada a cabo por um empreiteiro cuja remuneração foi feita em espécie**, através da cedência de um prédio urbano que, **por acréscimo, lhe permitiu construir um edifício para habitação e comércio com fins comerciais**.

A corroborar a existência de uma empreitada de obra pública, invoquem-se as próprias alegações da autarquia quando confirma:



Nina Cruz

- ▶ “ (...) o interesse na obtenção de determinados bens imóveis para satisfação de determinadas necessidades públicas. Para obtenção desses bens tinha de proceder à alienação de outro de que dispunha no seu património de domínio privado, e era dispensável.” (Sublinhado nosso).
- ▶ *Porém, a urgência e dispêndio de meios com que implicava levou o Município a escolher a forma mais célere, mais económica e expedita que lhe permitisse a obtenção de tais imóveis”.*
- ▶ Nessa medida, reafirma-se a preterição de uma formalidade essencial, relativa à não abertura de concurso público, conforme exigência da lei que regula o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, cuja aplicação não pode ser afastada pela denominação dada ao contrato celebrado, na medida em que atenta a essência do seu objecto, tal contrato acaba por se configurar como uma empreitada;

Ademais, sublinhe-se que a celebração de contratos entre a administração pública e os particulares, sejam de que natureza for, sempre devem obediência aos princípios gerais da contratação pública, com especial destaque, no caso vertente, para os princípios da legalidade e do interesse público, da concorrência, da igualdade, da transparência e da publicidade, de molde a não beneficiar determinado particular.

Deste modo, não se pode aceitar que a CMB afirme que no âmbito deste contrato e “(...) *ainda que no âmbito desta gestão privada se tenha em conta os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da protecção dos interesses dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, como corolário dos princípios fundamentais da actividade administrativa (art. 266º da CRP e art. 2º nº 5 do CPA)*”, quando, na verdade, subtraiu tal contrato às normas concursais que são o garante do respeito por tais princípios.

Por último, os responsáveis admitem “ (...) *a necessidade de realização de concurso público internacional, a nosso ver não tanto pela nulidade do concurso anterior, mas porque efectivamente ficou a descoberto com a celebração do contrato de permuta, situação que ocorre, pelo facto de não*



Nina Cruz

ter sido realizado o contrato de concessão, por estarmos convictos de que tal só deveria ocorrer após a conclusão das obras e respectiva vistoria”.

E mais adiantam que “neste contexto, é entendimento desta Autarquia proceder à reavaliação das condições de celebração, de modo a não prejudicar interesses de terceiros legalmente protegidos, e numa conjugação de esforços para dar satisfação às recomendações sobre esta matéria para o que se encetaram diligências neste sentido.”

Ora, no que a esta matéria diz respeito, regista-se a vontade manifestada pela autarquia em sanar as deficiências detectadas e, em especial, o reconhecimento da necessidade de providenciar pela abertura de novo concurso público para a concessão do serviço de exploração dos parques de estacionamento, cuja titularidade não pode ser alegada pela empresa construtora, pela simples razão de não ter suporte contratual.

Face ao exposto, mantém-se a posição assumida no Relato de Auditoria e transcrita neste Relatório no ponto 3.3.11.6.3 recomendando-se que os responsáveis providenciem de imediato pela resolução dos vícios apontados.

Assim, relativamente ao contrato de permuta – no qual foi preterida uma formalidade essencial (não abertura de concurso público) - bem como no que se reporta à não arrecadação da receita relativa às taxas urbanísticas (3.695.071\$00), as situações configuram eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e a) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08, respectivamente.



Tribunal de Contas

4. DECISÃO

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

- ↳ Notifiquem-se os responsáveis pelo exercício, identificados no Anexo 5.3, com envio de cópia do Relatório;
- ↳ No prazo de três meses, a autarquia deverá informar o Tribunal de Contas da sequência dada às recomendações constantes das als. i), j), k), n) e o) do item 1.3 do presente relatório;
- ↳ Remeta-se o Relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57º, n.º 1 e art.º 58º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- ↳ Envie-se uma cópia do Relatório ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;
- ↳ Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o Relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- ↳ Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 5.2): 15.516,50€

Tribunal de Contas, em *M* de Março de 2004

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

*Nina Cruz*

5. ANEXOS

5.1 Eventuais infracções financeiras

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
3.2.1.2 – A	Inexistência de regulamento de sistema de controlo interno, à data de transição para o novo sistema contabilístico e ao longo do exercício em apreciação.	Ponto 2.9.3 do POCAL bem como o art. 64º, nº. 2, al e) da Lei nº. 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei nº. 5-A/2002, de 11/01.
3.2.1.2 – B	Algumas das entregas dos montantes das receitas cobradas por entidades diversas do tesoureiro não está a ser efectuada diariamente.	Ponto 2.9.10.1.4 do POCAL.
3.2.1.2 – C	Algumas das despesas só são cabimentadas depois de autorizadas pelo Presidente ou seu substituto legal.	Al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
	A competência para a implementação das medidas legais de controlo interno pertence aos membros do executivo camarário.	
3.3.4.	Inobservância das regras previsionais na elaboração do orçamento. Aprovaram o orçamento os membros do executivo identificados no item 3.3.4. do relatório.	Ponto 3.3 do POCAL.
3.3.10.1.1.2	Pagamentos ilegais resultantes da prestação de serviços de vigilância na praça do mercado por ultrapassarem o período de vigência do contrato. Montante: 5.181,98€ Os correspondentes pagamentos foram autorizados por Rui Afonso Cepeda Caseiro, desconhecendo-se o responsável pela autorização da despesa.	Ponto 2.2 do caderno de encargos, art. 2º do contrato e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

*Nina Cruz*

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
3.3.10.1.1.3 – A	<p>Pagamento de despesas sem observância da sequência das fases legalmente exigidas para o efeito e autorizadas verbalmente.</p> <p>Autorizaram as despesas:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ António Jorge Nunes – 1.246,99€☞ Rui Afonso Cepeda Caseiro – 5.717,46€ <p>Os pagamentos foram autorizados por:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ António Jorge Nunes – 4.817,47€☞ Rui Afonso Cepeda Caseiro – 2.146,99€	Al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
3.3.10.1.1.3 – B	<p>Autorização e pagamento de despesas com preterição das formalidades legais exigidas para o efeito.</p> <p>Montante: 7.122,82€</p> <p>A despesa foi autorizada por António Jorge Nunes e o pagamento por Rui Afonso Cepeda Caseiro.</p>	Al. c) do n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99 de 08/06 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL
3.3.10.1.2	<p>Pagamento de despesas com preterição das formalidades legais exigidas para o efeito.</p> <p>Montante: 69.292,08€</p> <p>Autorizaram os correspondentes pagamentos:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ António Jorge Nunes – 13.767,31€☞ Rui Afonso Cepeda Caseiro – 55.524,77€ <p>Desconhece-se quem autorizou a despesa.</p>	Al. a) do n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99 de 08/06 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
3.3.11.2 – A	<p>Atribuição e pagamento de subsídio a um clube desportivo sem precedência da apresentação de programa de desenvolvimento desportivo por parte da entidade beneficiária.</p> <p>Montante: 203.562,42€</p> <p>Autorizaram a despesa os responsáveis identificados no item 3.3.11.2 – A sendo que os pagamentos foram autorizados por:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ António Jorge Nunes – 59.745,90€☞ Rui Afonso Cepeda Caseiro – 143.816,51€	Art.º 8º do DL n.º 432/91, de 06/11 e alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.



Nina Cruz

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
3.3.11.6	<p>Celebração de um contrato de permuta cujo objecto parcial configura uma empreitada de obra pública, relativamente à construção de um parque público de estacionamento subterrâneo.</p> <p>O contrato de permuta foi aprovado em reunião do executivo municipal de 25/11/02, pelos membros identificados no item 3.3.11.6 do relatório.</p>	Arts. 47º e 48º do DL n.º 59/99, de 02/03.
	<p>Não liquidação e cobrança pela autarquia, das correspondentes taxas urbanísticas relativas à construção de um edifício (particular) para habitação, comércio, serviços e estacionamento, a que estava sujeito nos termos legais e regulamentares.</p> <p>Montante: 18.430,94€(3.695.071\$00)</p> <p>A isenção do pagamento de taxas é imputável ao Vereador Armando Nuno Gomes Cristóvão, em virtude de deter a respectiva competência delegada pelo presidente da Câmara.</p>	Art.º 16º, al. c) e art. 19º, al. b) da Lei n.º 42/98, de 6/08, art. 3º e art. 116º, n.º 1 e 3 do DL n.º 555/99, de 16/12, com a redacção dada pelo DL n.º 177/01, de 04/06 e art. 27º e quadro VI da tabela anexa ao “Regulamento Municipal de Urbanização, Edificação e Taxas” aprovado em reunião da Câmara Municipal de 15/02/02 e em sessão da Assembleia Municipal de 28/02/02, publicado em Diário da República, II Série, de 8/04/02.



Nina Cruz

5.2. Conta de emolumentos

Emolumentos e outros encargos

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

Proc.n.º 13/03/AUDIT

Sector de Auditoria VIII/UAT VIII.I - AL
Entidade fiscalizada: Município de Bragança
Entidade devedora: Município de Bragança

Regime jurídico:AA
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> <i>a)</i>	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99€	136		16.318,64
- Acções na área da residência oficial	88,29€	217		19.158,93
Emolumentos calculados ..				35.477,57
Emolumentos/limite máximo (VR)				15.516,50
Emolumentos pagar				15.516,50€

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

*Nina Cruz*

5.3. Responsáveis

Os responsáveis pelo exercício de 2002 do Município de Bragança, cuja relação se encontra inserta a fls. 470 a 473 do vol. II, foram os seguintes:

	Nome	Período de Responsabilidade
P.	António Jorge Nunes	01/01 a 31/12
VEREADORES	Rui Afonso Cepeda Caseiro	07/01 a 31/12
	Isabel Maria Lopes	07/01 a 31/12
	Armando Nuno Gomes Cristóvão	07/01 a 31/12
	Sandra Maria Afonso Silva	01/01 a 31/12
	Jorge Manuel Nogueiro Gomes	07/01 a 31/12
	José Leonel Branco Afonso	07/01 a 31/12
	Luís Manuel Madureira Afonso	01/01 a 06/01
	Fernando Manuel Garcia Freixo	01/01 a 06/01
	Humberto Francisco da Rocha	01/01 a 06/01
	Dina da Conceição Jerónimo Rodrigues	01/01 a 06/01
	Luís Manuel Silvestre	01/01 a 06/01

5.4. Situação das contas anteriores

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

2001 – Proc. n.º 3171 Encontra-se em análise no DVIC/SAL
2000 – Proc. n.º 4127 Encontra-se em análise no DVIC/SAL
1999 – Proc. n.º 3823 Homologada em 06/06/2002.
1998 – Proc. n.º 3426 Homologada em 06/06/2002.



Nina Cruz

5.5. Constituição do processo

O presente processo é constituído por VI volumes que integram os anexos seguidamente evidenciados:

VOLUMES	DOCUMENTOS
I	Relato, Alegações e Anteprojecto e Projecto de Relatório
II	Documentos de prestação de contas; plano da actividades e orçamento; norma de controlo interno; relação nominal de responsáveis; organograma e quadro de pessoal; actas e Plano Global/Programa de Auditoria e Fax.
III	Controlo interno; POCAL e regras previsionais.
IV	Órgãos da Autarquia-aquisição de serviços/outros; Divisão de Equipamento-bens não duradouros/outros e Divisão de Saneamento Básico-aquisição de serviços/outros.
V	Receita 04.04; empréstimos 11.04.02; empréstimos – amortização e juros; certidões de receita; custas e execuções fiscais; fundo de maneiio; subsídios; concessão da concepção/construção/exploração do parque de estacionamento; requisições e esclarecimentos.
VI	Participações financeiras; Teatro Municipal e prolongamento da Av. Sá Carneiro.

5.6. Ficha técnica

EQUIPA DE		AUDITORIA	
		Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Georgina Silva	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Gestão e Desenvolvimento Social
	Luisa Almeida	Técnico Verif. Esp. Principal	Curso Complementar de Contabilidade e Administração
	Maria José Sobral	Inspectora de Finanças Principal	Lic. Direito
Coordenação	José A. Correia Fernandes	Auditor Chefe	Lic. Direito
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas