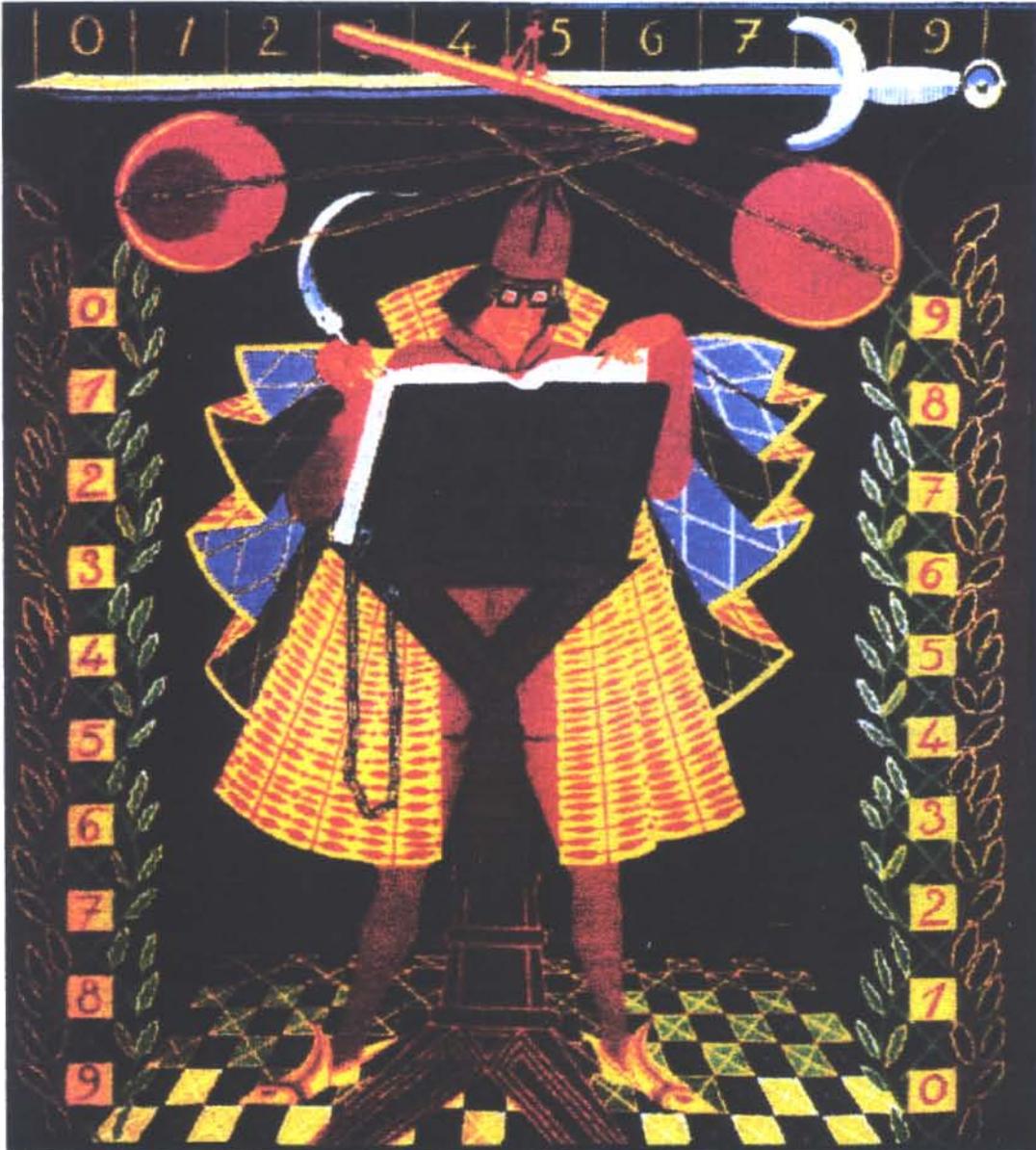




Proc.º n.º 34/03 – AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 33/2004

2.ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DE SETÚBAL

Exercício de 2002



Tribunal de Contas

ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS.....	3
SUMÁRIO EXECUTIVO	4
Nota Prévia.....	4
Conclusões e observações da auditoria	4
Recomendações	7
1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Considerações prévias	9
1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção	9
1.3. Metodologia de trabalho, plano global/programa de auditoria	10
1.4. Colaboração.....	11
1.5. Ajustamento global	11
1.6. Contraditório	13
2. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE SETÚBAL – EXERCÍCIO DE 2002	14
2.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal.....	14
2.1.1. Estrutura orgânica	14
2.1.2. Quadro de pessoal	15
2.1.3. Delegação, subdelegação de competências e distribuição de pelouros	15
2.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno.....	16
2.2.1. Levantamento do Sistema de Controlo Interno	16
2.2.2. Avaliação final do Sistema de Controlo Interno	20
2.3. Exercício de 2002.....	26
2.3.1. Evolução da execução da receita e da despesa orçamental	26
2.3.2. Estrutura da receita no exercício de 2002	28
2.3.3. Estrutura da despesa no exercício de 2002.....	30
2.3.4. Regras previsionais	32
2.3.5. Análise económica e financeira.....	34
2.3.6. POCAL – implementação	37
2.3.7. Análise dos documentos de prestação de contas	43
2.3.8. Limites legais com despesas de pessoal	44
2.3.9. Endividamento	44
2.3.9.1 Capacidade de endividamento.....	44
2.3.9.2 Endividamento global	45



Tribunal de Contas

2.3.9.2.1 Empréstimos de Curto Prazo	46
2.3.9.2.2 Encargos Assumidos e não Pagos	47
2.3.9.2.3 Leasing financeiro	48
2.3.9.2.4 Renting	55
2.3.9.2.5 Empréstimos de médio e longo prazo	56
2.3.9.2.6 Factoring	57
2.3.10. Transferências/Subsídios	58
2.3.10.1 Serviços Sociais do Pessoal da CMS	60
2.3.10.2. Vitória Futebol Clube	63
2.3.11. Fundos de maneiio.....	70
2.3.12. Emolumentos Notariais.....	71
2.3.13. Contrato de concessão dos serviços municipalizados de água e saneamento.....	72
2.3.14. Protocolo celebrado entre a CMS e os promotores do Plano de pormenor da Q.ta Vale da Rosa.....	103
2.3.15. Outras questões analisadas.....	116
2.3.15.1 Bonificação – Consumo de água por funcionários do Município	116
2.3.15.2 Contrato de concessão de exploração de parques de estacionamento	117
2.3.15.3 Assalto à Tesouraria/Alcance	118
2.3.15.4 Conta de documentos	119
3. DECISÃO.....	122
4. ANEXOS	123
4. 1. Eventuais infracções financeiras.....	123
4. 2. Conta de emolumentos.....	127
4. 3. Responsáveis no exercício.....	128
4. 4. Situação das contas anteriores	129
4. 5. Constituição do processo	129
4. 6. Ficha técnica	130



LISTA DE SIGLAS

AL	Autarquias Locais
AM	Assembleia Municipal
BPI	Banco Português de Investimento
CABIM	Comissão de avaliação de bens imóveis
CMS	Câmara Municipal de Setúbal
CPA	Código de Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA	Departamento de Auditoria
DCED	Departamento de Cultura, Educação e Desporto
DFIN	Departamento Financeiro
DGTC	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DIAE	Divisão de Actividades Económicas
DIAZV	Divisão de Ambiente e Zonas Verdes
DL	Decreto-Lei
DTA	Departamento de Turismo e Ambiente
DVIC	Departamento de Verificação Interna de Contas
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FGM	Fundo Geral Municipal
IMOPPI	Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário
OP	Ordem de Pagamento
PF	Plano de Fiscalização
PGA/PA	Plano Global de Auditoria/Programa de Auditoria
PMGIAS	Projecto Municipal para Gestão do Investimento em Águas e Saneamento
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
SEIL	Secção de Impostos e Licenças
SMS	Serviços Municipalizados de Setúbal
UAT	Unidade de Apoio Técnico
VFC	Vitória Futebol Clube



RELATÓRIO DE AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SETÚBAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

Nota Prévia

No âmbito do PF/2003 do DA VIII/UAT VIII.1/AL, foi realizada uma auditoria ao Município de Setúbal, 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 sumário executivo sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes.

Conclusões e observações da auditoria

- ♦ 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 2.2.1.A);
- ♦ Cabimentação em momento posterior à autorização da despesa (ponto 2.2.1.C);
- ♦ Desrespeito pelo princípio de segregação de funções porquanto os cheques estão guardados e são emitidos na tesouraria (ponto 2.2.1.D);
- ♦ Balanços à tesouraria efectuados de acordo com o legalmente previsto (ponto 2.2.1. E);
- ♦ Não efectivação das reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL (ponto 2.2.1.E);



Tribunal de Contas

- ♦ Não observação do princípio orçamental do equilíbrio corrente na elaboração do orçamento (ponto 2.3.1);
- ♦ Inobservância das regras previsionais na elaboração do orçamento (ponto 2.3.4);
- ♦ Implementação do POCAL (ponto 2.3.6):
 - ✓ Não adopção do sistema de inventário permanente;
 - ✓ Não observação do registo metódico dos factos nas operações contabilísticas em cujos pagamentos se procede a retenções;
 - ✓ Não identificação dos eleitos, dirigentes, funcionários e agentes nos processos administrativos e da qualidade em que intervêm;
 - ✓ Não contabilização dos subsídios para investimentos na conta 2745;
 - ✓ Não efectivação de provisões para todas as situações que o justifiquem.
- ♦ Em 31/12/02, o valor dos encargos assumidos e não pagos era de €30.422.848 (ponto 2.3.9.2.2);
- ♦ Pagamentos ilegais resultantes de despesas suportadas por contratos que não respeitaram os lotes definidos nas peças concursais. Contratos que não foram submetidos a fiscalização prévia quando os valores dos lotes a isso obrigavam. Montante: 147.051,57€ (ponto 2.3.9.2.3);
- ♦ Inexistência de controlo “*a posteriori*” dos subsídios atribuídos (ponto 2.3.10);
- ♦ Pagamento ilegal de subsídios a entidade que não se encontrava legalmente constituída e por mero despacho em vez de deliberação do executivo. Montante: 96.268,00€ (ponto 2.3.10.1);
- ♦ Pagamento ilegal de subsídios autorizados por despacho em vez de deliberação do executivo. Montante: 217.963,00€ (ponto 2.3.10.1);
- ♦ Pagamentos ilegais no âmbito do contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado entre a CMS e o Vitória Futebol Clube em 18/05/01, em virtude de terem sido realizados ao abrigo de um contrato de *factoring*, sem suporte documental comprovativo da



Tribunal de Contas

realização da despesa e, ainda, pelo facto de não terem sido objecto de acompanhamento e controlo por parte da autarquia. Montante: 207.832,50€(ponto 2.3.10.2.1.1 e 2.3.10.2.1.2);

- ♦ Assunção de encargos relativos a um protocolo celebrado entre a autarquia e o VFC, sem que tenha sido celebrado um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, razão pela qual não devem constar da lista dos encargos assumidos e não podem ser pagos sem a prévia celebração daquele contrato (ponto 2.3.10.2.2);
- ♦ Inobservância de alguns pontos do POCAL respeitantes a fundos de maneo (ponto 2.3.11):
 - ✓ Inexistência de regulamento para utilização de tais verbas;
 - ✓ Deliberação que procede à sua constituição não identifica a classificação económica e orgânica;
 - ✓ Reconstituição efectuada por classificações diferentes das da constituição;
 - ✓ Inobservância das disposições legais aplicáveis à sua reposição.
- ♦ Assunção e autorização de despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos relativos à realização de trabalhos na instalação do sistema de telegestão, cuja competência legal e contratual cabe à concessionária dos serviços municipalizados de água e saneamento.
Montantes: Encargos assumidos – 1.120.570,72€
Pagamentos – 431.949,53€(ponto 2.3.13.1.A).
- ♦ Assunção e autorização de despesas ilegais no âmbito da empreitada da “Conduta da Av. Belo Horizonte – Av. Luísa Todi”, por impossibilidade legal de adjudicação à concessionária, não abertura de procedimento concursal, não submissão a visto do Tribunal de Contas e, ainda, pela existência de uma diferença, para mais, entre os valores facturados pelos empreiteiros à concessionária e os valores facturados por esta à autarquia.

Montantes: 510.327,50€/ 94.341,70€(ponto 2.3.13.1.C);
- ♦ Assunção de despesas ilegais no âmbito de um Protocolo celebrado entre a autarquia e os promotores de um Plano de Pormenor, porquanto prevê a construção de um estádio municipal de futebol, cuja despesa foi assumida pela autarquia, através da redução de taxas de urbanização e edificação, sem submissão a concurso público e sem fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não obstante configurar uma empreitada de obra pública.



Tribunal de Contas

Montante: 10.973.500,00 €(ponto 2.3.14);

- ♦ Bonificação do custo do consumo de água aos funcionários da autarquia, sem suporte legal (ponto 2.3.15.1);
- ♦ Inexistência de controlo eficaz que permita aferir do cumprimento da cláusula remuneratória do contrato de concessão de exploração de parques de estacionamento (ponto 2.3.15.2).

Recomendações

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

- a) Elaboração e implementação de normas de controlo interno de modo a observar, na íntegra, o estatuído no ponto 2.9. do POCAL;
- b) Observância da tramitação legal na realização das despesas, de modo a que sejam cabimentadas antes de serem autorizadas e da aquisição ser efectuada;
- c) Cumprimento de todas as regras previsionais e observação do princípio do equilíbrio corrente na elaboração do orçamento;
- d) Implementação de um controlo de assiduidade eficaz nos dias de greve;
- e) Efectivação de provisões nos termos do ponto 2.7.1. do POCAL;
- f) Contabilização dos subsídios para investimento na conta 2745;
- g) Adopção do sistema de inventário permanente;
- h) Observância da legislação reguladora da aquisição de bens e serviços e do regime jurídico de empreitadas de obras públicas;



Tribunal de Contas

- i)** Renegociação do processo inerente à instalação do Sistema de Telegestão da rede de abastecimento de água – designadamente através do não pagamento de despesas facturadas e a facturar e ressarcimento das já liquidadas – em virtude de se tratar de trabalhos cuja competência legal e contratual cabe à concessionária, no âmbito do contrato de concessão dos serviços municipalizados de água e saneamento (item 2.3.13.1.- A);
- j)** Não assunção da despesa e do pagamento da diferença entre os valores da facturação apresentada pela concessionária à autarquia e os valores facturados pelos empreiteiros à concessionária no âmbito do contrato de empreitada da “Conduta da Av. Belo Horizonte – Av. Luísa Todi” (item 2.3.13.1.- C);
- k)** Declaração de nulidade, pelo órgão executivo, do Protocolo celebrado em 2002 e alterado em 2003, entre a autarquia e a empresa Pluripar, em virtude de se encontrar ferido de ilegalidades que geram a nulidade do mesmo, mais especificamente, a assunção de despesas relativas à construção de um estádio municipal de futebol, através da redução de taxas urbanísticas legalmente devidas e a não submissão às regras concursais e à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não obstante configurar uma empreitada de obra pública (item 2.3.14.);
- l)** Imediata cessação da bonificação do custo do consumo de água aos funcionários da autarquia, dada a ausência de suporte legal.
- m)** Controlo eficaz do cumprimento da cláusula remuneratória do contrato de concessão de exploração de parques de estacionamento.



1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações prévias

O presente documento consubstancia os resultados do trabalho efectuado no decurso da **auditoria financeira** realizada ao Município de Setúbal, acção aditada ao Programa de Fiscalização para 2003 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais (conforme alínea b) do art. 40º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto), o qual foi 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 **03/11** a **17/12/03**.

1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A presente auditoria teve como **fundamentos** a oportunidade de controlo, de harmonia com o disposto na al. a) do art. 40º da Lei n.º. 98/97, de 26/08, bem como a dimensão financeira da entidade.

Por despacho de 21/10/03 do Juiz Conselheiro da Área, foi aprovado o PGA/PA, a que se refere a Informação n.º. 13/03 - UAT VIII.1/AL (fls. 899 a 905 do Vol. II).

A acção de fiscalização teve o seu **âmbito** circunscrito ao **exercício de 2002** e centrou-se apenas em algumas 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.

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;



Tribunal de Contas

- 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; e
- breve análise ao contrato de concessão dos serviços municipalizados de água e saneamento.

1.3. 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 17 a 30 de Setembro de 2003 e teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao Município, a partir dos documentos de prestação de contas e do dossier permanente da autarquia.

A acção iniciou-se no dia 03 de Novembro de 2003 com uma reunião que contou com a presença do Presidente da Câmara e da respectiva Chefe de Gabinete, do Auditor Coordenador 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 simultaneamente na análise do sistema de controlo interno, com a realização de testes de procedimento e de conformidade, bem como às contas e operações contabilísticas, com a efectivação de testes substantivos.**



Tribunal de Contas

1.4. Colaboração

Nos termos das disposições conjugadas dos arts. 2º e 10º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os serviços da autarquia e respectivos responsáveis devem coadjuvar o Tribunal de Contas, no exercício das suas funções.

Não obstante tal dever, legalmente consagrado, aqueles serviços e respectivos responsáveis não colaboraram de uma forma pronta e célere, imprescindível ao regular desenvolvimento do trabalho de auditoria no prazo previamente determinado.

Na verdade, no decurso da auditoria, a colaboração obtida dos serviços da autarquia em geral, e do Departamento de Administração Financeira em particular, com excepção feita ao Chefe de Divisão Financeira, que colaborou eficazmente, revelou-se incapaz de responder em tempo oportuno e de forma cabal às solicitações feitas pela equipa de auditoria.

De tal modo se prolongou no tempo a prestação de informações e a entrega de documentos que a equipa se viu forçada, em primeira instância, a pedir a prorrogação do prazo inicialmente estipulado e, no término do mesmo, aquando da reunião de encerramento, a solicitar ao Presidente da Câmara a disponibilização dos documentos e demais informações ainda em falta (vd. requisição a fls. 717 a 721 do Vol. VIII), sob pena de poder ficar inviabilizado o trabalho de auditoria e a elaboração do correspondente Relato.

A totalidade da documentação foi facultada dentro do novo prazo, deslocando-se a equipa à autarquia entre os dias 14 e 16 de Janeiro de 2004, para proceder à recolha dos documentos em falta. Ou seja, só nesta data é que se pode considerar que o trabalho de campo terminou.

1.5. Ajustamento global

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



Tribunal de Contas

Unidade: Euros

DESCRIÇÃO	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSABILIDADE TOTAL
DÉBITO			
<i>Receita virtual liquidada</i>	38.454,33		
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>			18.442,09
<i>Receita orçamental cobrada</i>		49.861.097,96	49.861.097,96
<i>Entrada de Fundos p/ Operações de Tesouraria</i>		4.866.975,16	4.866.975,16
<i>Saldo em 01/01/02</i>	107.888,11	4.236.043,32	4.343.931,43
<i>Alcance (1)</i>		19.010,35	19.010,35
TOTAIS	146.342,44	58.983.126,79	59.109.456,99
CRÉDITO			
<i>Receita anulada</i>	14,02		14,02
<i>Despesa orçamental realizada</i>		51.840.923,61	51.840.923,61
<i>Saída de Fundos p/ Operações de Tesouraria</i>		4.884.876,71	4.884.876,71
<i>Receita virtual cobrada</i>	20.012,24		
<i>Saldo em 31/12/02</i>	126.316,18	2.238.316,12	2.364.632,30
<i>Alcance (1)</i>		19.010,35	19.010,35
TOTAIS	146.342,44	58.983.126,79	59.109.456,99

(1) Vide ponto 2.3.15.3

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 da gerência de 2001 não se encontrar ainda homologada.



Tribunal de Contas

1.6. Contraditório

Para efeitos do exercício do direito de contraditório, nos termos do disposto no 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 CMS foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Os responsáveis, Regina Maria Machado Marques, João Manuel Chaleira Damas, Luís Armando Catarino Costa, Duarte Batista Machado e Ana Isabel Luís Alves Ribeiro nada disseram. Os restantes pronunciaram-se dentro do prazo, sendo certo que algumas das alegações remetidas apresentam conteúdo igual, motivo pelo qual doravante serão identificadas pelos seguintes grupos:

Grupo A – Carlos Manuel Barateiro de Sousa e José Manuel Aranha Figueiredo.

Grupo B – João José Mota Ramos, Francisco Ventura Soares Feio e Maria Teresa Mourão de Almeida.

Grupo C – Manuel da Mata de Cáceres.

Grupo D – André Valente Martins, Eusébio Manuel Candeias, Manuel João Pisco Lopes e Maria das Dores Marques Meira.

No âmbito desta auditoria foram ainda detectadas situações que envolvem a empresa Águas do Sado, SA, pelo que em cumprimento de despacho do Juiz Conselheiro Relator foi igualmente facultado o direito ao Presidente e restantes membros do Conselho de Administração desta empresa para, querendo, se pronunciarem sobre as situações mencionadas no Relato, que lhes diziam respeito.

O Presidente do Conselho de Administração pronunciou-se dentro do prazo estabelecido e doravante será identificado como **Grupo E**.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente **Relatório**, constando dos respectivos pontos, ora na íntegra, ora de forma sucinta, consoante a sua pertinência.



2. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE SETÚBAL – EXERCÍCIO DE 2002

2.1. 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.

2.1.1. Estrutura orgânica

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 Setúbal na sua sessão ordinária de 27/04/00, sob proposta da Câmara Municipal, de 11 do mesmo mês, tendo sido publicada no Diário da República n.º 98, II Série, apêndice n.º 62 de 27/04/00, (fls. 27 a 35 do Vol. III), e encontra-se gizada no organograma constante a fls. 800 do Vol. VIII. Da análise comparativa com a situação de facto constatou-se o seguinte:

- ▶ Dos sete departamentos existentes, não se encontram providos do cargo de director os seguintes:
 - ✓ Administração Geral;
 - ✓ Cultura Educação e Desporto;
 - ✓ Habitação e Urbanismo.

- ▶ A Companhia de Bombeiros Sapadores, em termos legais e reais encontra-se na dependência directa do Presidente da Câmara Municipal e ao mesmo nível dos departamentos;

- ▶ Das vinte e cinco divisões existentes, não se encontram providas de chefias as seguintes:
 - ✓ Serviços Administrativos;
 - ✓ Modernização Administrativa;
 - ✓ Gestão Patrimonial;
 - ✓ Gestão Administrativa;
 - ✓ Cultura;
 - ✓ Educação;



Tribunal de Contas

- ✓ Desporto;
- ✓ Apoio Administrativo;
- ✓ Controlo de Obras de Reabilitação de Saneamento e Águas;
- ✓ Ambiente e Zonas Verdes;
- ✓ Turismo.

2.1.2. Quadro de pessoal

Quanto ao quadro de pessoal (com 2.286 lugares previstos) e com referência à data da auditoria, salienta-se o seguinte:

- ▶ No cômputo global encontra-se preenchido a 60%;
- ▶ O pessoal dirigente está provido em 23%;
- ▶ O pessoal auxiliar e operário representa 58% dos efectivos;
- ▶ O pessoal técnico profissional, técnico e administrativo corresponde a 23,5% e o técnico superior e técnico superior de informática reflecte 9% desses lugares.

Relativamente ao exercício a que se reporta a auditoria, constatou-se um índice de tecnicidade baixo para os lugares preenchidos (17%), ou seja, 11% abaixo do constante do quadro de pessoal publicado (28%), também ele pouco elevado, o que é bem demonstrativo do reduzido número de pessoal qualificado.

INDICE DE TECNICIDADE	2002	
	Quadro legal	Efectivos
Tec. Sup. + Tec. + Tec. Sup. Inf. + Tec. Prof.	$214+32+33+353 = 28\%$	$72+14+11+121 = 17\%$
Efectivo Total	2286	1258

2.1.3. Delegação, subdelegação de competências e distribuição de pelouros

No que diz respeito à delegação e subdelegação de competências, bem como à distribuição de pelouros no mandato de 2002-2005, constatou-se que as deliberações do órgão executivo, os despachos proferidos pelos delegantes e, ainda, a publicidade dada aos mesmos através de editais, obedeceram às normas legais aplicáveis, designadamente, às normas vertidas nos arts. 29º, 30º, 35º e



Tribunal de Contas

36º do CPA e às constantes dos arts. 64º, 65º, 68º 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.

2.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno

2.2.1. Levantamento do Sistema de Controlo Interno

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, situação que, porém, não foi totalmente observada.

No tocante ao levantamento do SCI são de salientar os aspectos constantes dos seguintes pontos:

A – Regulamento de Sistema de Controlo Interno

A autarquia 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 o 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 (vd. fls. 519 a 526 do Vol. III), pelo que nem todas as receitas municipais estão a ser cobradas na tesouraria.

O produto das cobranças está a ser entregue diariamente naquela unidade orgânica, com excepção para o Posto 18 – DCED, cuja periodicidade de entrega é mensal, procedimento este que contraria o disposto no ponto 2.9.10.1.4 do POCAL, nos termos do qual a entrega dos montantes das receitas cobradas, por entidade diversa do tesoureiro, deverá ser feita diariamente.

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 mencionadas.



Tribunal de Contas

C – Procedimentos contabilísticos

No exercício em apreciação apesar da autarquia ter adoptado o POCAL, iniciou o ano com o anterior sistema contabilístico, tendo em Abril/Maio procedido à reconversão de toda a documentação anterior.

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, exceptuando o cabimento que é posterior à autorização da despesa e coincidente com o compromisso, o que viola o ponto 2.3.4.2 do POCAL, alínea d).

O registo das facturas recebidas pela Câmara é efectuado pelo departamento responsável pela despesa apenas após a respectiva conferência. Este procedimento implica existência de facturas que, apesar de já recebidas, não se encontram registadas, o que dificulta a gestão financeira e a avaliação dos compromissos da Câmara.

Nas aquisições de bens e serviços, as consultas prévias são efectuadas pelo serviço requisitante e não pela Secção de Compras.

D – Segregação de funções

Quanto a esta matéria, verificou-se que não é respeitado o princípio de segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria, porquanto os cheques estão guardados na Tesouraria, sendo também aí emitidos. Esta situação viola o preceituado nos pontos 2.9.5 e 2.9.10.1.3. do POCAL.

Neste contexto, regista-se que no dia em que se procedeu à visita da Tesouraria se ter verificado que se encontravam à guarda do adjunto de tesoureiro 133 cheques emitidos, contendo as duas assinaturas necessárias à sua movimentação, situação esta contrária às mais elementares regras de segurança e que se recomenda que seja urgentemente revista.

E – Operações de controlo

- ▶▶ Balanços à Tesouraria: são efectuados com a regularidade legalmente prevista, acompanhados das respectivas reconciliações bancárias.



Tribunal de Contas

- ▶ Reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL não são efectuadas tendo os serviços invocado a escassez de recursos humanos.

F – Património e inventário

Nesta área, constatou-se que os bens patrimoniais móveis estão inventariados mas nem todos estão valorizados. Quanto aos imóveis de domínio público e privado, alguns ainda se encontram por avaliar e valorizar e quanto à rede de esgotos e electricidade encontra-se em fase de inventariação e valorização.

Quanto às existências, não está implementado o sistema de inventário permanente, procedendo-se a contagens físicas apenas no fim do ano.

G – Armazém e parque auto

- ▶ A gestão de stocks é efectuada informaticamente e em relação a alguns produtos seleccionados para conferência, não coincidiam as existências físicas com as fichas informáticas (ou informatizadas);
- ▶ Os materiais estão armazenados em prateleiras sem qualquer identificação;
- ▶ Relativamente à frota automóvel, o abastecimento está a ser efectuado num posto existente nas instalações municipais, e por cartões galp frota quando se deslocam em serviço para fora do concelho e em situações de inoperacionalidade das bombas de combustível.

H – Assiduidade

O controlo de assiduidade dos funcionários não se efectua de modo uniforme em todos os serviços. Com efeito, dos 33 existentes verificou-se a seguinte situação:

- ▶ 4 dispõem de relógio de ponto em funcionamento;
- ▶ 5 dispõem de livro de ponto diário;
- ▶ 12 têm o relógio de ponto avariado; fazem relação de ausências;
- ▶ 12 apenas fazem relação de ausências.



Tribunal de Contas

Neste contexto, verificou-se que em dias de greve as portas de acesso a alguns dos serviços municipais se encontravam encerradas, pelo que o controlo das presenças e ausências compreende três situações, ou seja:

1. funcionários que aderiram à greve;
2. funcionários que compareceram ao serviço e não puderam trabalhar, em virtude de o mesmo se encontrar encerrado;
3. funcionários que trabalharam porque as instalações se encontravam abertas.

Tendo em vista analisar o **sistema de controlo da assiduidade** nos dias de greve e, bem assim, os reflexos nos vencimentos dos funcionários que à mesma aderiram, cujo desconto deve ser feito na respectiva remuneração mensal, solicitaram-se os seguintes elementos:

listagem dos funcionários que aderiram às greves de 21/11/03, bem como àquelas que ocorreram em 2002;

folha de processamento de vencimentos referentes aos meses em que foram regularizadas as situações de greve ocorridas em 2002;

listagem dos funcionários que, apesar de se terem apresentado para trabalhar foram impedidos de o fazer em virtude de as instalações dos respectivos serviços estarem encerradas (greves do dia 21/11/03 e daquelas que ocorreram em 2002).

Em resposta ao solicitado, os serviços apresentaram “uma relação dos funcionários que não aderiram à greve (e trabalharam); uma relação das ausências e/ou justificativos de não comparência ao serviço pelo motivo de greve; as respectivas folhas de vencimentos comprovativas do desconto/regularização da mesma e uma listagem de todos os funcionários que aderiram à greve”.

Resulta, assim, que a situação relativa aos funcionários que não aderiram à greve mas foram impedidos de trabalhar pelo facto de as instalações se encontrarem encerradas, não se encontra tratada pelos serviços da autarquia, concluindo-se que o pagamento da remuneração relativa ao dia de greve é feito nos precisos termos em que o é relativamente aos funcionários que efectivamente trabalharam.

Esta situação suscita-nos questões de vária ordem que se prendem com o facto de o **direito à greve** constituir um direito fundamental, como tal reconhecido pelo art. 57º da Constituição e, como



Tribunal de Contas

qualquer direito fundamental, sofrer limitações resultantes de eventual conflito com outros direitos constitucionalmente previstos, obrigando à sua harmonização e conciliação, cujo paradigma se consubstancia, precisamente, no **direito ao trabalho**, consagrado na norma do art. 58º da CRP e na norma do art. 4º da Lei n.º 65/77, de 26/08.

Acresce ainda que a ausência ao trabalho, protagonizada pelos funcionários que não aderiram à greve, mas foram impedidos de trabalhar, em virtude de as instalações se encontrarem encerradas, não consta da enumeração taxativa da relação das “*Faltas justificadas*” vertida no art. 21º da Lei n.º 100/99, de 31/03.

Nos termos do art. 68º, n.º 2, al. a) da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção dada pela Lei n.º 5-A/02, de 11/01) compete ao Presidente da Câmara Municipal “*Decidir todos os assuntos relacionados com a gestão e direcção dos recursos humanos afectos aos serviços municipais*”.

Porém, através do Despacho n.º 71/02/GAP, de 19/09/02, o Presidente da Câmara delegou no **Vereador Manuel Pisco Lopes**, a competência para a “*Gestão das áreas de recursos humanos e administração geral*”. Neste sentido, recomenda-se a implementação de um adequado controlo de assiduidade, bem como a tomada de medidas que permitam o acesso, em dias de greve, aos funcionários que queiram trabalhar.

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 identificava a quem pertenciam as assinaturas e/ou a qualidade em que intervinham, situação que se recomenda seja corrigida.

2.2.2. 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. 802 a 804 do Vol. VIII, e depois de realizados testes de conformidade, a equipa de



Tribunal de Contas

auditoria concluiu pela existência de um sistema que não pode ser considerado fiável, porquanto carece que sejam alteradas as situações que seguidamente se descrevem:

- ▶▶ Inexistência de regulamento de sistema de controlo interno;
- ▶▶ Cabimentação em momento posterior à autorização da despesa,
- ▶▶ Existência de facturas recebidas e só posteriormente registadas;
- ▶▶ Inobservância do princípio de segregação de funções;
- ▶▶ Não efectivação de reconciliações previstas no POCAL (ponto 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7, 2.9.10.2.8);
- ▶▶ Não está implementado um sistema de inventário permanente;
- ▶▶ Gestão de Stocks deficiente;

Subsídios

Relativamente ao circuito inerente a esta área cujos procedimentos se encontram desenvolvidos a fls. 805 do Vol. VIII, constatou-se que existe um regulamento interno aprovado pelo órgão executivo em 05/02/2003, portanto não aplicável ao exercício em análise. Das situações apreciadas, pode concluir-se que o Município dispõe dos elementos de constituição legal de algumas das entidades subsidiadas, mas não faz o controlo das verbas atribuídas.

As situações descritas no ponto 2.2.1 – A, B, C, D e E (segundo ponto), para além de existirem à data da auditoria, subsistem no âmbito temporal do exercício em apreciação (2002), sendo a implementação das medidas legais de controlo interno da competência do executivo municipal.

Sobre estas questões, vêm os responsáveis alegar que:

Grupos A e D:

“2.2.1. A — Regulamento de Sistema de Controlo Interno

O actual executivo municipal tomou posse no início do mês de Janeiro de 2002 e, como é do conhecimento público, a Autarquia encontrava-se em situação de ruptura financeira e de desequilíbrio estrutural, que vieram a ser reconhecidos pelo Governo através da aprovação do Contrato de Reequilíbrio Financeiro.



Tribunal de Contas

Sendo verdade que não existia ainda Regulamento de Controlo Interno aprovado, nem sequer elaborado, o Município centrou durante o ano de 2002 os seus esforços em acções de contenção de despesas, e na elaboração e apresentação do Plano de Reequilíbrio Financeiro ao Governo.

A escassez de recursos humanos, em particular nos níveis mais qualificados, que o próprio Relato de Auditoria evidencia, impediu que a Câmara Municipal dispusesse de recursos para afectar a esta área de trabalho.

Por outro lado, cedo se sentiu a necessidade de se proceder a uma reorganização de serviços, que constituiria sempre um facto relevante para a formatação do Regulamento de Controlo Interno, e que, por vicissitudes várias, só irá ser apreciada formalmente pela Câmara Municipal no decorrer do presente mês.

O facto de não existir formalmente um Regulamento de Controlo Interno não significa no entanto que não se tenham adoptado entretanto importantes medidas naquele âmbito, que permitiram, apesar de tudo, introduzir melhorias significativas em diversos domínios da actividade administrativa e financeira.

Reconhecendo no entanto a urgência em dotar o Município de tão importante instrumento de gestão e controlo, foi já determinado nesta data que o Departamento Financeiro deverá apresentar, até 31 de Outubro de 2004, proposta de Regulamento de Controlo Interno, por forma que a mesma possa entrar em vigor em 01 de Janeiro de 2005 (cópia do despacho em anexo).

2.2.1. B — Manuseamento e Guarda de Valores

A situação relatada não corresponde, com o devido respeito, à realidade. É certo que nem todos os dias é entregue receita arrecadada pelo posto 18 — DCED na Tesouraria, mas apenas pelo facto de nem todos os dias aquele posto 18 arrecadar receita. Efectivamente, a arrecadação de receitas verifica-se apenas num reduzido número de dias por mês, e sempre que é arrecadada receita, e salvo excepção fundada em caso de força maior, a mesma é entregue, no mesmo dia, na Tesouraria. Anexa-se à presente resposta a informação prestada pela respectiva Chefe de Secção, que confirma o exposto.

2.2.1. C — Procedimentos Contabilísticos

A situação descrita no Relato de Auditoria relativa à realização do cabimento posteriormente à autorização para a realização da despesa não era generalizada. Não obstante, as situações que pontualmente ainda subsistiam têm vindo a ser corrigidas. Em 28 de Novembro de 2003 foi emitida pela Sra. Directora do Departamento Financeiro informação dirigida ao Sr. Presidente da Câmara e aos Srs. Vereadores com competência delegada para autorizar a realização de despesas, alertando para a situação e solicitando que apenas sejam objecto de despacho de autorização de despesa aquelas que tenham sido previamente cabimentadas (cópias em anexo). Nesta data foi já emitido despacho no sentido de reforçar aquelas orientações (cópia em anexo).

A situação descrita no Relato de Auditoria relativa ao registo de facturas pelo departamento responsável pela despesa não é generalizada. E tem igualmente vindo a ser objecto de correcção. No início de 2004 foram transitoriamente adoptados procedimentos que, embora não sendo ideais, consubstanciaram um maior controle interno, e nesta data foi já emitido despacho no sentido de todas as facturas recebidas serem imediatamente remetidas ao Departamento Financeiro, para registo, e posterior distribuição para conferência (cópia em anexo).

A situação descrita no Relato de Auditoria relativa ao facto de as consultas prévias serem efectuadas pelo serviço requisitante e não pela Secção de Compras é pontual, e verificava-se apenas quanto a um serviço municipal (a Divisão de Informação e Comunicação), pela especificidade dos trabalhos e serviços necessários, e pelos prazos muito reduzidos impostos ao serviço, por outros serviços municipais. Nesta data foi já emitido despacho no sentido de todas as consultas prévias, e salvo excepção devidamente fundamentada, serem realizadas pela Secção de



Tribunal de Contas

Compras, devendo os serviços requisitantes, sempre que necessário ou adequado, participar na análise das propostas recebidas (cópia em anexo).

2.2.1. D — Segregação de Funções

Para a compreensão da situação descrita no Relato de Auditoria relativa à segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria é necessário explicitar, o que o Relato não faz, que os cheques, antes da sua emissão, estão à guarda do Chefe de Divisão. Actualmente, o Chefe de Divisão não emite os cheques, sendo esta uma responsabilidade do Tesoureiro. Em qualquer caso, após a reorganização dos serviços municipais, que muito brevemente será concretizada, e considerando a prevista extinção da Divisão de Tesouraria, por transformação em Secção integrada na Divisão de Gestão Financeira, a par com a Secção de Contabilidade, passará a ser da responsabilidade desta a guarda dos cheques antes da sua emissão, e também a sua emissão.

A situação descrita no Relato de Auditoria de existência de um número significativo de cheques assinados na Tesouraria, contendo as duas assinaturas, revestiu um carácter absolutamente excepcional, decorrente de, sendo previsível que nesse dia viesse a ocorrer um número significativo de pagamentos, terem os serviços procurado criar as condições para um rápido atendimento. Reforçando-se o carácter absolutamente excepcional da situação, regista-se no entanto que foram transmitidas orientações definitivas no sentido de a segunda assinatura a apor no cheque o ser apenas no momento imediatamente anterior ao pagamento.

2.2.1. E — Operações de Controlo

A situação descrita no Relato de Auditoria relativa às reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.6., 2.9.10.2.7. e 2.9.10.2.8. do POCAL ficou a dever-se a manifesta ausência de recursos humanos para a sua realização. Nesta data, existindo já mais meios humanos disponíveis, foi já emitido despacho no sentido de serem efectuadas todas as reconciliações necessárias e adequadas (cópia em anexo).

2.2.1. F — Património e Inventário

A situação descrita no Relato de Auditoria relativa à não valorização de alguns bens patrimoniais móveis vai ser corrigida a partir do final do mês em curso, situação possível pela afectação de recursos humanos à Divisão de Património, prevista para aquela data.

Quanto à situação descrita no Relato de Auditoria relativa à não implementação do sistema de inventário permanente, confirma-se, registando-se que não se conhece disposição legal que obrigue à sua adopção, não resultando, salvo melhor opinião, da conjugação do estatuído no ponto 2.8.1. do POCAL, nem mesmo conjugado aquele preceito com as disposições do ponto 4., tal obrigação.

2.2.1. H — Assiduidade

O Relato de Auditoria analisa com detalhe o tratamento da informação relativa ao controlo de assiduidade e ausências dos trabalhadores em dias de greve, nomeadamente no dia 21 de Novembro de 2003.

Também refere o Relato que foi solicitada aos serviços diversa informação relativa ao controle de assiduidade e ausência, não suscitando a informação prestada a evidência de qualquer deficiência de controlo, salvo quanto aos trabalhadores que não aderiram à greve mas terão sido impedidos de prestar trabalho pelo facto de as instalações se encontrarem encerradas, concluindo o Relato que o pagamento da remuneração a estes trabalhadores foi feito nos mesmos termos em que o foi relativamente aos funcionários que trabalharam. O Relato de Auditoria evidencia ainda que a ausência ao trabalho protagonizada pelos trabalhadores que não aderiram à greve, mas foram impedidos de trabalhar, em virtudes de as instalações se encontrarem encerradas, não consta da



Tribunal de Contas

enumeração taxativa da relação das “Faltas Justificadas” vertida no artigo 21º da Lei 100/9, de 31/03.

Sobre a matéria, importa sublinhar a concordância, em absoluto, com a opinião expressa no Relato a propósito da igual relevância do direito ao trabalho, face ao direito à greve.

Não obstante, não encontrou até à data esta Câmara Municipal qualquer forma de obviar situações como a relatada, uma vez que a abertura da generalidade das instalações da Câmara Municipal é feita por trabalhadores municipais, e considerando também as limitações legais existentes à substituição de trabalhadores em greve por outros trabalhadores, ou por serviços contratados. Efectivamente, a Câmara Municipal registou todas as presenças, todas as ausências, por motivo de greve, ou por outro motivo, e a não prestação de trabalho por impossibilidade de acesso às instalações.

Ora, o trabalhador que comparece no seu local de trabalho (ou à porta das instalações), e por motivo alheio à sua vontade, não pode prestar o seu trabalho, deverá ser considerado como ausente ao trabalho? Parece evidente que não.

É entendimento da Câmara Municipal que a impossibilidade de prestação efectiva de trabalho por impossibilidade de acesso às instalações não configura uma situação de ausência ao trabalho, pelo que não se terá verificado, neste caso, qualquer ilícito.

2.2.1. I — Identificação de Intervenientes em Processos Administrativos

A recomendação do Tribunal de Contas foi já adoptada, tendo sido emitido sobre a matéria despacho a determinar o cumprimento do estatuído no ponto 2.9.6. do POCAL, prática aliás já seguida pela Câmara Municipal, embora de forma não sistemática e generalizada (cópia em anexo).

Grupos B e C:

“A actividade municipal encontra-se organizada por áreas (pelouros), cada uma das quais está confiada em termos de gestão e através do instituto da delegação de poderes, a membros individualizados do Executivo a cada qual cabendo, por isso, a iniciativa da apresentação das correspondentes propostas para decisão camarária.

A Signatária não respondia, em tais termos, pela área de gestão económico-financeira onde é suposto caber a iniciativa da preparação das deliberações a tomar nesta matéria.”

As alegações apresentadas pelos responsáveis para os pontos 2.2.1. – A, D, E e I não alteram as considerações constantes do Relato de Auditoria. Com efeito, embora evidenciem algumas alterações de forma a procurar dar cumprimento aos normativos legais aplicáveis (através dos despachos e informações enviados), mantém-se, contudo, a recomendação no sentido de que sejam efectivamente implementadas as alterações mencionadas.

Quanto à situação relatada na alínea H (Assiduidade), a autarquia não apresenta qualquer proposta de solução, mantendo-se, pois, a análise efectuada e a recomendação inerente.



Tribunal de Contas

Quanto ao ponto 2.2.1. – B, o relatado fundamenta-se numa informação prestada pelos serviços da autarquia aquando da realização da auditoria. Face aos esclarecimentos adicionais apresentados em sede de alegações, revê-se a posição assumida anteriormente recomendando-se, contudo, a tomada de medidas no sentido de, nesta e noutras situações de idêntica natureza, ficar expresso os dias em que não se verifica a entrega de valores e justificação de tal situação.

Relativamente ao ponto 2.2.1. – C, os alegantes esclarecem que as situações elencadas não eram generalizadas e que já se encontram corrigidas de acordo com o despacho emanado pelo edil camarário. Porém, mais uma vez, não remetem nenhuma prova documental da sua concretização não sendo assim possível emitir opinião acerca da sua conformidade legal.

Acresce que as vicissitudes aludidas, podendo não ser generalizadas, não revestiam o carácter excepcional, agora invocado, atendendo ao número de documentos que se encontraram nessas circunstâncias.

No que respeita ao ponto 2.2.1. – F, o município adoptou o sistema de **inventário intermitente**, procedimento este que contraria o estatuído no ponto 2.8.1 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 qual significa a existência de inventário permanente.

Sobre esta matéria não se pode também deixar de ter presente o ponto 2.9.10.3.3 o qual estabelece que *“As fichas de existências do armazém são movimentadas para que o seu saldo corresponda **permanentemente** aos bens existentes no mesmo armazém”* (bold nosso).

Face ao exposto, não se aceita que os responsáveis invoquem o desconhecimento de disposição legal que obrigue a adopção de inventário permanente, pelo que se mantém o expresso no Relato de Auditoria.

Assim, as situações descritas nos pontos 2.2.1 – A, C, D e E 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.



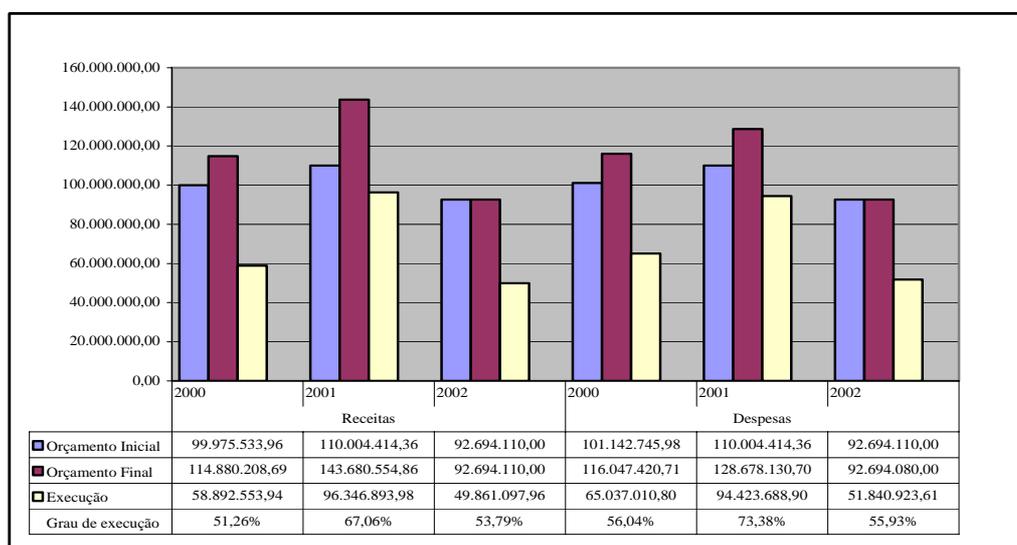
Tribunal de Contas

2.3. Exercício de 2002

2.3.1. Evolução da execução da receita e da despesa orçamental

A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos, Contas de exercício e Relatório de Actividades 2000, 2001 e 2002 apresentando-se seguidamente as conclusões mais relevantes:

Un: EUROS



No triénio 2000/2002 a média de execução orçamental das receitas e das despesas municipais foi de 57,37%, e 61,78%, respectivamente.

Em 2001 a autarquia arrecadou 67% das receitas previstas e ao elaborar o orçamento para o ano seguinte, calculou, face à execução orçamental desse ano, que a receita desceria 3,9%. Contudo, o que aconteceu foi um decréscimo de 48,2%, passando de 96.346.893,98€ para 49.861.097,96€facto este decorrente da quebra verificada nas receitas de capital.

As rubricas que mais contribuíram para esta quebra foram as “Transferências de Capital” e os “Passivos Financeiros”, como resultado da contratação de empréstimo de saneamento financeiro em 2001 e o abrandamento dos investimentos comparticipados imposto pela difícil situação financeira da autarquia.

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



Tribunal de Contas

Em termos de previsão, há ainda a realçar que não foi observado o princípio orçamental do equilíbrio corrente, quer em termos de orçamento inicial, quer no orçamento final, resultando um valor para as receitas correntes inferior ao das despesas correntes o que contraria o disposto na al. e) do ponto 3.1.1 do POCAL, como se evidencia através do quadro seguinte:

Un: EUROS

Orçamento inicial			
	Correntes	Capital	Total
Receitas	40.799.252,00	51.894.958,00	92.694.110,00
Despesas	52.827.226,00	39.866.884,00	92.694.110,00
Orçamento final			
	Correntes	Capital	Total
Receitas	40.799.252,00	51.894.958,00	92.694.110,00
Despesas	51.457.114,00	41.236.966,00	92.694.080,00
		Diferença	30,00

São responsáveis pela inobservância do princípio do equilíbrio corrente, os membros do executivo presentes na reunião camarário de 17/04/02 que aprovaram o orçamento. Votaram favoravelmente:

- ↵ Carlos Manuel Barateiro de Sousa;
- ↵ André Valente Martins;
- ↵ Maria das Dores Marques Banheiro Meira;
- ↵ José Manuel Aranha Figueiredo;
- ↵ Manuel Joaquim Pisco Lopes;
- ↵ Eusébio Manuel Candeias.

Abstiveram-se os vereadores:

- ↵ Luís Armando Catarino da Costa;
- ↵ Duarte Baptista Machado.

Especificamente sobre este ponto apenas se pronunciaram os responsáveis identificados nos **Grupos A e D**, invocando que:

“A orçamentação das despesas correntes para 2002 ocorreu em montante superior ao das receitas correntes, quer no Orçamento inicial, quer no orçamento final.

Importa a propósito referir que, por um lado, sendo o exposto verdadeiro quanto ao orçamento, não pode deixar de relevar-se que em termos de execução orçamental, quer em 2002, quer em 2003, as despesas correntes vieram afinal a conter-se em montante inferior ao das receitas correntes, pelo que a situação se restringe à orçamentação, e não à execução orçamental, que cumpriu o princípio do equilíbrio corrente.



Tribunal de Contas

Por outro lado, o próprio Relato evidencia o elevado peso das receitas cuja evolução a Autarquia não pode influenciar, e o seu decréscimo em 2002 de 17% face ao ano anterior. Quanto às despesas correntes, o peso daquelas que a Autarquia não pode influenciar a curto prazo é também muito significativo, nelas se incluindo as despesas com pessoal, os juros decorrentes de empréstimos contraídos, encargos com instalações e outras despesas obrigatórias por lei ou contrato.

Tendo consciência da situação, a Autarquia está a realizar um grande esforço no sentido de inverter estruturalmente aquela situação, em sede de execução do Contrato de Reequilíbrio Financeiro, embora deva ser reconhecido que não será possível, pela natureza das receitas e das despesas, obter resultados significativos imediatos, na correcção de uma situação de desequilíbrio estrutural.

Assim, é previsível que mediante a adopção de um conjunto de medidas, quer do lado da receita, quer do lado da despesa, a situação evolua favoravelmente e que em 2008 esteja estruturalmente corrigida, conforme consta do Contrato de Reequilíbrio Financeiro aprovado para o Município de Setúbal.”

Relativamente a este ponto os responsáveis apresentaram comentários concordantes com a interpretação formulada pelos auditores. Não obstante as considerações apresentadas relativamente à situação financeira do Município, as mesmas não podem constituir fundamento para a inobservância de um dos princípios orçamentais, equilíbrio corrente, estatuído na al. e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

Assim, mantém-se a posição expendida no Relato 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, 26/08.

2.3.2. Estrutura da receita no exercício de 2002

A receita arrecadada por esta Autarquia atingiu em 2002 o montante de 49.861.098,00€, o que representa uma taxa de execução de 54%.

A percentagem de realização das Receitas Correntes foi de 86%, o que se aproxima do previsto.

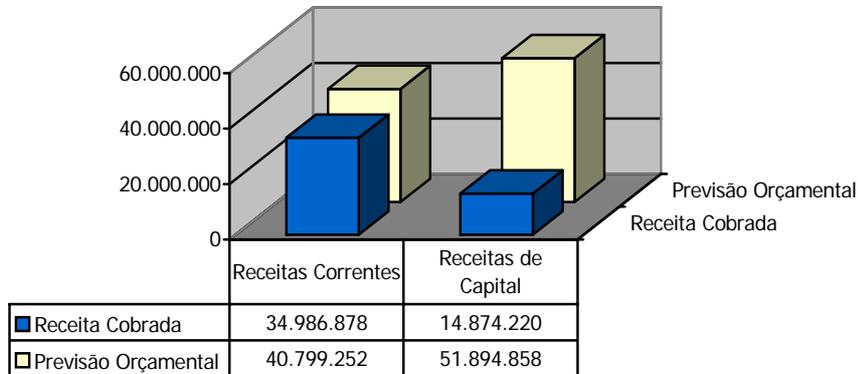
Ao nível das Receitas de Capital o grau de execução foi apenas de 29%, muito abaixo do previsto em resultado do abrandamento das transferências de capital e dos Passivos Financeiros.

Un: EUROS

TIPO	RECEITAS		EXECUÇÃO
	COBRADAS	PREVISTAS	
Correntes	34.986.877,66	40.799.252,00	85,7%
Capital	14.874.220,30	51.894.858,00	28,7%
Total	49.861.097,96	92.694.110,00	53,8%



Tribunal de Contas

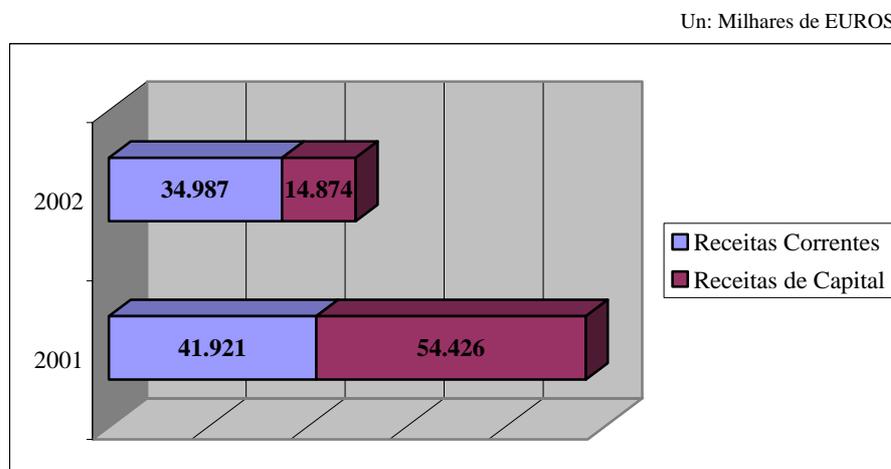


Quanto à **estrutura das Receitas Totais** cobradas em 2002 verifica-se fraca dependência orçamental das transferências da Administração Central (24% do total) face à obtenção de Receitas Próprias (56% do total).

Un: EUROS

Transf. de Fundos da Administração Central	11.884.409,73	23,84%
Apoios Comunitários e Outras Transferências	1.010.813,51	2,03%
Empréstimos	8.890.551,54	17,83%
Receitas Próprias	28.075.323,18	56,30%
Total	49.861.097,96	100%

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





Tribunal de Contas

No decurso do ano de 2002 a receita global atingiu o montante de 49.862 milhares de euros, o que representa uma descida de 48% em relação ao ano anterior.

No conjunto das receitas correntes, que tiveram um decréscimo de 17%, sobressaem os impostos directos que representam 56% deste tipo de receitas, que caíram cerca de 23%, o que se ficou dever à diminuição dos Impostos Municipais de Sisa e da Derrama que no seu conjunto significam 63% destes impostos.

As receitas de capital, no montante de 14.874 milhares de euros, apresentam uma quebra de 73% face ao ano anterior, estando subjacente a esta variação a diminuição verificada nas rubricas Transferências de Capital e Passivos Financeiros que passaram, respectivamente, de 23.084 e 29.754 milhares de euros em 2001 para 5.896 e 8.891 milhares de euros em 2002 e que têm um peso de 99% no total das receitas de capital.

2.3.3. Estrutura da despesa no exercício de 2002

A despesa paga pela Autarquia em 2002 atingiu os 51.840.923€ o que representa uma taxa de execução de 56%.

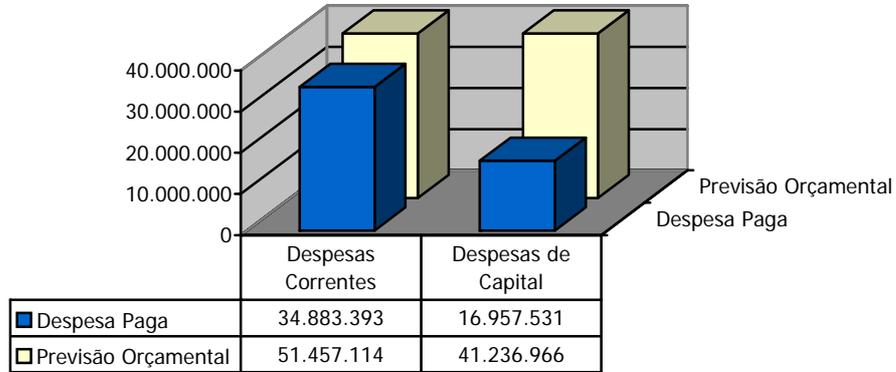
A percentagem de realização quer das Despesas Correntes (68%) quer das Despesas de Capital (41%), foi muito inferior ao previsto, como se pode constatar de seguida:

Un: EUROS

TIPO	DESPESA		EXECUÇÃO
	PAGA	PREVISTAS	
Correntes	34.883.392,87	51.457.114,00	67,79%
Capital	16.957.530,74	41.236.966,00	41,12%
Total	51.840.923,61	92.694.080,00	55,92%



Tribunal de Contas

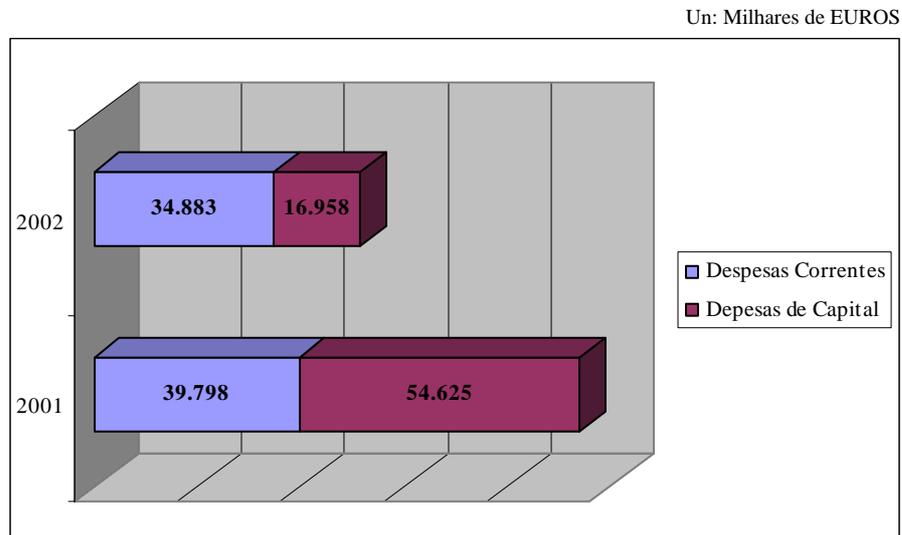


Quanto à **estrutura das Despesas Totais** realizadas em 2002 verifica-se que as despesas com pessoal correspondem a cerca de 43% do total da despesa paga e as de investimento a 27%.

Un: EUROS

Despesas com o pessoal	22.065.705,18	42,6%
Aquisição de bens e serviços	6.745.093,31	13,0%
Transferências (correntes e capital)	3.584.856,10	6,9%
Despesas de investimento	14.036.944,46	27,1%
Activos Financeiros	658.271,92	1,3%
Passivos Financeiros	2.242.362,44	4,3%
Outros encargos	2.507.690,20	4,8%
Total	51.840.923,61	100%

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





Tribunal de Contas

A Despesa Global atingiu o montante de 51.841 milhares de euros, registando-se um decréscimo de 45% relativamente ao ano anterior.

Nas despesas correntes, cuja diminuição foi de 12%, destacam-se as efectuadas com Aquisição de bens e serviços, as quais apresentam uma evolução regressiva de 44% e as Outras despesas correntes com diminuição de 50%, relativamente ao ano precedente.

A maior fatia da despesa foi absorvida com o pessoal (43%), superior ao ano anterior em cerca de 4%.

Quanto às despesas de capital que caíram 69% relativamente ao ano de 2001, os investimentos, com um peso de 83%, apresentam uma quebra de 68%. Esta situação é ocasionada essencialmente pelas dificuldades financeiras que têm vindo a limitar a capacidade de investimento.

Refira-se ainda que estas despesas representam 33% do total da despesa e que a receita corrente foi superior à despesa corrente em 104 milhares de euros.

2.3.4. Regras previsionais

O POCAL – no seu ponto 3.3. estabelece as regras previsionais a que deve obedecer a elaboração do orçamento das autarquias locais. Neste contexto solicitou-se, através da requisição n.º 1, a documentação que evidenciasse a sua observância, tendo os serviços apresentado um documento do qual constam todas as classificações da receita municipal e as cobranças efectuadas em 2000 e 2001, com o apuramento da correspondente média.

Da análise à documentação facultada, constatou-se relativamente à al. a) do ponto do POCAL anteriormente referido, que o valor inscrito no orçamento de 2002, nas diferentes classificações, raramente é coincidente com a média apurada. Quanto às restantes alíneas, não foi fornecida à equipa documentação que evidenciasse o seu cumprimento.

Assim, verificando-se que os elementos disponibilizados não satisfaziam aquele normativo, e que não permitiam avaliar os critérios utilizados, solicitaram-se esclarecimentos adicionais tendo-se obtido a seguinte informação:



Tribunal de Contas

“Relativamente ao orçamento de 2002 não nos é possível esclarecer quais as regras previsionais utilizadas, uma vez que quem elaborou o documento já não se encontra ao serviço deste Município, e o Departamento Financeiro não teve intervenção nessa matéria”

A justificação apresentada nada esclarece pelo que, em face do exposto, se conclui pela violação expressa das normas previsionais constantes do citado ponto 3.3 do POCAL, sendo responsáveis pela aprovação do Orçamento para o exercício de 2002, os membros do executivo camarário presentes na reunião de 17/04/02.

Votaram favoravelmente:

- ↵ Carlos Manuel Barateiro de Sousa;
- ↵ André Valente Martins;
- ↵ Maria das Dores Marques Banheiro Meira;
- ↵ José Manuel Aranha Figueiredo;
- ↵ Manuel Joaquim Pisco Lopes;
- ↵ Eusébio Manuel Candeias.

Abstiveram-se os vereadores:

- ↵ Luís Armando Catarino da Costa;
- ↵ Duarte Baptista Machado.

Em sede de alegações, os responsáveis constitutivos dos **Grupos A e D** pronunciaram-se nestes termos:

Não sendo esta a sede adequada para questionar a possibilidade de aplicação prática das actuais regras previsionais a que deve obedecer a elaboração do Orçamento, sobre a qual é legítimo afirmar a maior dúvida, é certo que algumas das receitas orçamentadas para 2002 apresentam pequenos desvios ao valor que resultaria da aplicação daquelas regras.

No entanto, deve tomar-se em consideração que o Orçamento foi elaborado já no decurso do ano de 2002, em virtude da realização de eleições no final do ano de 2001, numa situação de grande instabilidade da Autarquia, decorrente da situação de ruptura financeira e de desequilíbrio estrutural que se verificava, e com um estágio de carência técnica dos serviços que conduziu a que o Departamento normalmente responsável pela elaboração do Orçamento não tenha intervindo naquela elaboração, como aliás o próprio Relato evidencia.

A compreensão da situação de excepção vivida durante todo o ano de 2002 ajudará a compreender alguns pequenos lapsos que se verificaram, e que o Município corrigiu já em 2003 e em 2004.

Por outro lado, não está identificada no Relato nenhuma situação concreta de orçamentação em violação das regras previsionais aplicáveis, e o respectivo desvio concreto, pelo que se entende não ser possível, em concreto, exercer o contraditório.”



Tribunal de Contas

Os responsáveis refutam a posição vertida no Relato apresentado para contraditório. Tal opinião não é de colher porque as situações estão identificadas, indicando-se concretamente que, na generalidade, não foi observada a al. a) do ponto 3.3. do POCAL e que, nas restantes situações, não é possível aferir do seu cumprimento **uma vez que não foi fornecida à equipa a documentação que permitiria uma avaliação concreta das situações.**

Acresce que os alegantes trazem novamente à colação a situação económica e financeira do município, o período temporal em que o orçamento foi elaborado e aprovado bem como as carências de meios humanos, **elementos estes que não podem interferir na objectiva aplicação da lei.**

Em face do exposto, mantém-se a posição apresentada no Relato 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

2.3.5. Análise económica e financeira

A presente análise tem como suporte as demonstrações financeiras (Balanço, Demonstração de Resultados e Balancetes) referentes ao exercício de 2002.

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:

Un: EUROS

Resultado(s)	2002
Operacionais	-38.559.700,08
Financeiros	-1.752.469,15
Correntes	-40.312.169,23
Extraordinários	140.518,73
Líquido do Exercício	-40.171.650,50



Tribunal de Contas

O Município encerrou as suas contas relativas ao exercício de 2002 com um Resultado Líquido negativo de 40.171.650,50€, motivado pelo desempenho registado ao nível dos Resultados Operacionais e Resultados Financeiros, que contribuíram em cerca de 96% e 4% respectivamente, para a sua formação.

Resultados Operacionais

O conjunto dos proveitos operacionais, que em 2002 representou cerca de 99% dos proveitos globais da Autarquia, está fortemente condicionado pela evolução dos impostos e taxas (contribuição autárquica, imposto de sisa, derrama, taxas de loteamentos e obras), das transferências e subsídios obtidos (donde se realça o FGM e FCM, apoios comunitários e acordos de cooperação técnica e financeira) e das vendas e prestações de serviços (com particular destaque para as rendas e alugueres).

Nos custos operacionais, que representam 98% dos custos totais, salientam-se os custos inerentes às amortizações do exercício (47%) os custos com pessoal (32%) e os fornecimentos e serviços externos (14%).

Un: Milhares de EUROS

PROVEITOS OPERACIONAIS			CUSTOS OPERACIONAIS		
Vendas e Prestações de Serviços	7.131	17,7%	Custos com Pessoal (Rem. e encargos sociais).	25.127	31,9%
Impostos e Taxas	21.432	53,2%	Fornec. Serviços Externos	11.313	14,4%
Transferências e Subsídios Obtidos	11.592	28,8%	Custo mercadorias vendidas e matérias-primas consumidas	1.055	1,3%
Proveitos suplementares e outros proveitos e custos operacionais	106	0,3%	Transf. e Sub. Concedidos e Prestações Sociais	4.410	5,6%
TOTAL	40.261	100%	Amortizações do exercício	36.754	46,6%
			Outros custos e perdas operacionais	162	0,2%
			TOTAL	78.821	100%

Resultados Financeiros

Em 2002, os resultados financeiros foram de -1.752 milhares de euros. Os proveitos financeiros, que incluem juros obtidos de depósitos à ordem (114 milhares de euros), são manifestamente



Tribunal de Contas

insuficientes para cobrirem os custos financeiros (1.866 milhares de euros) que englobam juros de empréstimos e de contratos de locação financeira.

Resultados Extraordinários

Os resultados extraordinários apresentam um valor positivo de 140 milhares de euros.

Os custos extraordinários que ascenderam a 83 milhares de euros traduzem as indemnizações e restituições a terceiros. Os proveitos extraordinários, que atingiram 224 milhares de euros, reflectem maioritariamente os juros de mora referentes a contribuição autárquica.

RÁCIOS DE RENDIBILIDADE

Rendibilidade dos capitais próprios	(Resultado líquido/Capital próprio) *100	-5,77%
Rendibilidade dos capitais totais	(Resultado líquido/Capitais totais) *100	-5,37%
Rendibilidade do activo total	(Resultado líquido/Activo total) *100	-5,14%
Rendibilidade do activo fixo	(Resultado líquido/Activo fixo) *100	-5,40%
Rendibilidade das vendas e prest. de serviços	(Resultado líquido/Vendas e prest. serv.) *100	-563,30%
Rendibilidade dos investimentos	(Resultado operacional/Activo total) *100	-4,94%

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 negativo.

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

RÁCIOS DE ESTRUTURA

Liquidez Imediata	(Disponível/ Exigível curto prazo+Acréscimo de custos)	0,12
Liquidez Reduzida	(Disponível+Realizável curto prazo/ Exigível curto prazo+Acréscimo de custos)	0,35
Liquidez Geral	(Activo circulante/Exigível curto prazo+Acréscimo de custos)	1,37
Autonomia financeira	(Fundos próprio/Activo Total)*100	0,89

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, no rácio de liquidez imediata, valores abaixo da unidade, situação que igualmente se verifica no rácio de liquidez reduzida. De notar, contudo, que em termos de liquidez geral o rácio já apresenta valor superior à unidade.



Tribunal de Contas

O rácio de autonomia financeira apresenta o valor de 89%, em virtude de ser calculado com inclusão dos valores dos bens do domínio público, que representam 80% do activo. Excluindo tais bens, o valor do rácio passa a ser de cerca de 46%.

2.3.6. POCAL – implementação

No âmbito da aplicação do **POCAL**, as áreas analisadas evidenciaram situações que não observam as disposições legais aplicáveis e que seguidamente se identificam:

A – BALANÇO INICIAL

O executivo municipal aprovou, em 21/04/03, conjuntamente com os documentos de prestação de contas, o balanço inicial, reportado a 01/01/02, o inventário e respectiva valorização. Ora, considerando que o n.º 2 do art.º 10º do DL n.º 54-A/99, de 22/02, com a redacção dada pelo DL n.º 315/00, de 02/12, estatui que aqueles documentos deveriam ter sido elaborados e aprovados até 1 de Janeiro de 2002, a autarquia não acatou este normativo.

B – PROVISÕES

Contrariando o disposto no ponto 2.7.1. do POCAL, a autarquia não constituiu provisões, ocorrendo que no exercício em análise existia o risco de cobranças duvidosas (dívidas há mais de seis meses e processos judiciais que poderiam originar encargos) para as quais, desta forma, não houve qualquer cobertura, apresentando o serviço a seguinte explicação:

“Aplicações de Tesouraria – não foram constituídas por não se conhecer o valor do mercado à data de 31 de Dezembro de 2002 e pressupor-se que o valor actual é igual ao custo de aquisição.

Cobranças Duvidosas – A criação de provisões não foi concretizada nos termos dos critérios e métodos específicos do ponto em referência, atendendo a que os elementos fornecidos à contabilidade não estão calendarizados de forma a identificar as dívidas de terceiros há mais de seis meses e até doze meses e superiores a 12 meses.



Tribunal de Contas

Para além disso, existem programas próprios de determinadas matérias, como sejam por exemplo o de rendas de habitação social, que não se encontram interligadas à contabilidade, o que dificulta obter a informação via automática.

Depreciação de Existências – Não foi feito. Sobre os processos judiciais em curso o Departamento Financeiro já elaborou uma informação para que lhe sejam enviados documentos de suporte desses processos bem como a quantificação de cada um deles que permita efectuar as provisões. Não foram efectuadas provisões em 2002 por desconhecimento de processos.

Acidentes de Trabalho – Não foram constituídas provisões em virtude de existir um seguro de acidentes de trabalho que cobre eventuais encargos”

Os motivos invocados não constituem fundamento bastante para o incumprimento verificado uma vez que cabia ao DFIN encetar diligências para que em 31 de Dezembro de cada ano, e para efeito de encerramento de contas, todas as dívidas constantes da conta 218 “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” devessem ser subdivididas em dois grupos distintos, tendo em consideração a mora, a fim de lhe ser atribuída a percentagem a provisionar, ou seja:

- ✓ dívidas em mora há mais de 6 e até 12 meses – 50%;
- ✓ dívidas em mora há mais de 12 meses – 100%.

Por outro lado, cabia-lhe igualmente adoptar as medidas necessárias tendentes ao cumprimento de todas as outras situações constantes do ponto 2.7.1 do POCAL.

Assim, ao não serem adoptados estes procedimentos, os serviços não equacionaram a probabilidade de não cobrarem as receitas nem os eventuais custos derivados das restantes situações, pelo que em obediência ao princípios da prudência e da especialização, deveriam ter considerado estes prováveis custos⁽²⁾, situação para que se alerta, recomendando-se o cumprimento das pertinentes normas do POCAL.

C – INVENTÁRIO

O município adoptou o sistema de **inventário intermitente**, procedimento este que contraria o estatuído no ponto 2.8.1 o qual impõe que as autarquias locais elaborem e mantenham actualizado o

⁽²⁾ Note-se que não são despesa.



Tribunal de Contas

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 qual significa a existência de inventário permanente.

↳ IMOBILIZADO

De acordo com a informação recolhida conclui-se que a maioria, quer os bens móveis quer os bens imóveis, se encontravam inventariados e valorizados, havendo contudo a referir que relativamente aos critérios de valorimetria, se observou o seguinte:

- Os bens móveis foram valorizados de acordo com o custo de aquisição em observância ao estatuído (cfr. ponto 4.1.1 do POCAL);
- Os bens imóveis de domínio público e privado foram avaliados por uma comissão constituída pela autarquia que definiu critérios diferentes dos estabelecidos no POCAL.

Relativamente à segunda das situações apontadas, saliente-se que na reunião do executivo de 29/02/00, foi nomeada uma Comissão de Avaliação dos Bens Imóveis (CABIM), com a missão de proceder à avaliação dos bens do domínio público do município.

Esta Comissão, em reunião de 20/04/00, definiu os critérios a utilizar na avaliação tanto dos imóveis de domínio público como do domínio privado alargando deste modo o seu campo de acção. Constatou-se, no entanto, que tais critérios tiveram subjacentes, no essencial, o disposto na al. d) do n.º 1 do art. 39º e al. a) do n.º 2 do mesmo artigo, ambos da Portaria n.º 671/00, de 17/04.⁽³⁾

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 é registada na conta correspondente, como se pode verificar pelo exemplo que seguidamente se apresenta, e que foi extraído do caso prático apresentado pelos serviços e inserto a fls. 139 do Vol. IV.

⁽³⁾ Esta Portaria aprova as instruções regulamentadoras do cadastro e inventário dos bens do Estado (CIBE) e respectivo classificador geral.



Tribunal de Contas

	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 (retenção) 11.2 – Caixa(valor líquido)
	(Nota de lançamento pelo valor da transferência)	11.2 – Caixa(valor líquido)	12.xx
	Registo das retenções	11.1 – Caixa (retenção)	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, orgânicas e económicas
yy corresponde às diversas entidades

De acordo com a matriz contabilística preconizada pelo POC (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 se processa por débito, das respectivas subcontas da 64 “Custos c/ pessoal”, e por crédito da 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 corresponde a qualquer entrada de fluxo monetário, o que configura desrespeito do princípio do registo metódico dos factos.

E – CONTABILIZAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA INVESTIMENTO



Tribunal de Contas

Os subsídios/transferências para investimento não foram contabilizados na conta 2745 – “Subsídios para investimento”.

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 (...).”

Questionado o serviço acerca da não adopção de tal procedimento, foi indicado que:

“Os débitos só devem ser feitos na conta 2.7.4.5.1.1 quando a obra se encontrar concluída. Por isso não foram feitos débitos porque as obras não estão concluídas.”

A explicação apresentada apenas se reporta a investimentos em curso, sendo omissa quanto aos investimentos já concluídos e que foram subsidiados por fundos comunitários.

Quanto a esta matéria, o SATAPOCAL emanou a seguinte orientação que se transcreve no essencial:

“(...) as autarquias devem fazer um levantamento da situação de todos os projectos participados para efeitos de elaboração do balanço inicial no âmbito do POCAL. Os bens imobilizados devem ser contabilizados pelo valor bruto, a conta 48 – Amortizações acumuladas deve reflectir a respectiva depreciação dos anos já decorridos e a conta 2745 – subsídios para investimentos deve figurar o valor da participação recebida líquida das regularizações anuais efectuadas na percentagem do co-financiamento.”

Apesar da indicação dos serviços o facto é que no exercício em apreciação existiam situações enquadráveis nesta tramitação e para as quais não foi cumprido o princípio contabilístico da especialização, consagrando este que 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.

CONCLUSÃO



Tribunal de Contas

Relativamente aos **pontos B, C e E**, é de salientar que o facto de não terem sido constituídas provisões, a não contabilização de subsídios para investimento, e não serem tidos em atenção os princípios oportunamente invocados, origina que as demonstrações financeiras não apresentem uma imagem fiel da situação económica da autarquia, configurando erros técnicos que devem ser rectificadados e para os quais se chama desde já a atenção.

Quanto ao **ponto D**, a situação transcrita enferma de erro semelhante e pese embora o facto de decorrer da indicação divulgada pelo SATAPOCAL, não se configura correcta, face à matriz base do POCAL, consubstanciada no POC, cujo tratamento é substancialmente diverso.

Sobre estas questões os **Grupos A e D** alegaram que:

A — Balanço Inicial

A situação descrita no Relato de auditoria relativa à data de aprovação do Balanço Inicial, o inventário e a respectiva valorização ficou a dever-se ao facto de, à data da tomada de posse do actual executivo municipal, não existirem ainda aqueles documentos, nem terem sido adoptadas as mediadas à sua elaboração, em tempo útil. Face a esse cenário, e considerando a situação de ruptura financeira e de desequilíbrio financeiro estrutural em que o Município se encontrava, reconhecida aliás na aprovação do contrato de reequilíbrio financeiro pelo Governo, era absolutamente impossível cumprir a data de 30/04/02 (conforme orientação do SATAPOCAL), pelo que os documentos foram aprovados, embora apenas em conjunto com os Documentos de Prestação de Contas relativos a 2002, reportando ao início daquele ano.

B — Provisões

Regista-se a recomendação feita pelo Tribunal de Contas no Relato de Auditoria, tendo já sido transmitidas orientações ao Departamento Financeiro no sentido de, já relativamente ao exercício de 2004, serem consideradas todas as provisões que o Município deva constituir (cópia do despacho em anexo).

C — Inventário

Reafirma-se o exposto supra sobre a matéria, da não existência de obrigação legal ou regulamentar de adopção do sistema de inventário permanente, não obstante se reconhecerem as suas vantagens, face ao sistema de inventário intermitente, pelo que o Município irá fazer um esforço no sentido de vir a adoptar aquele sistema.

D — Registos Contabilísticos em cujos pagamentos é efectuada retenção

A situação descrita no Relato de auditoria relativa aos Registos Contabilísticos em cujos pagamentos é efectuada retenção corresponde à realidade, está conforme às orientações emanadas pelo SATAPOCAL (facto que o Relato também refere), e não se conhece forma concreta de efectuar os registos contabilísticos de outra forma. Em qualquer caso, mediante uma recomendação concreta, clara, e exequível, será sempre possível ao Município rever a sua prática.



E — Contabilização dos Subsídios para Investimento

A situação descrita no Relato de auditoria relativa à contabilização dos subsídios para investimento irá ser corrigida, com efeitos retroactivos a 01 de Janeiro de 2002, conforme despacho já emitido nesse sentido (cópia em anexo)."

À excepção do ponto C os responsáveis apresentam alegações concordantes com o expresso no Relato de Auditoria.

Relativamente à discordância apresentada para aquele ponto, torna-se presente o já explanado ao comentário das alegações para o ponto 2.2.1 F, pelo que não se altera a posição assumida no Relato de Auditoria.

Em relação ao ponto E, refira-se que as correcções que vieram a ocorrer devem ser reportadas ao exercício em que se verificarem e não se lhes deve conferir retroactividade, uma vez que os balanços e demonstrações de resultados de exercícios anteriores já se encontram encerrados e aprovados pelos órgãos competentes.

2.3.7. Análise dos 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 POCAL” – concretamente os documentos identificados com o n.ºs 20 – Subsídios concedidos, 23 – Subsídios obtidos, 24 – Activos de rendimento fixo e 25 – Activos de rendimento variável.

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, recomendando-se alteração do procedimento seguido.



Tribunal de Contas

2.3.8. Limites legais com despesas de pessoal

No ano de 2002 as despesas com o pessoal ascenderam a 15.566.648,79€ Deste montante, 13.622.601,44€ respeitam a pessoal dos quadros e 1.944.047,35€ a pessoal em qualquer outra situação.

Efectuados os cálculos dos limites legais para este Município, constatou-se que os mesmos não foram ultrapassados como se reflecte no quadro seguinte:

Un: EUROS

	Limite legal	Despesa paga	% utilizada
Pessoal dos Quadros	60% Rec. Correntes do ano anterior (41.920.687) 25.152.412	13.622.601	54,2
Pessoal em qualquer outra situação	25% Desp. Pessoal dos Quadros (13.622.601) 3.405.650	1.944.047	57,1

2.3.9. Endividamento

2.3.9.1 CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO

a) Empréstimos obtidos a curto prazo (n.º 1, art. 24º da Lei n.º 42/98, de 06/08).

O Município contraiu um empréstimo de curto prazo em 16/01/02 no montante de 840.973,25€ para fazer face a necessidades de tesouraria. Os encargos com este empréstimo ascenderam a 17.288,44€

O montante em dívida foi amortizado até 31/12/02.

Cifrando-se o limite em 1.037.292,30€ este não foi ultrapassado.

b) Empréstimos obtidos a médio e longo prazo

b1) Limite legal da capacidade de endividamento (n.ºs 2, 3, 4, 5 e 6, art. 24º da Lei n.º 42/98, de 06/08).



Un: EUROS

LIMITES		EMPRÉSTIMOS OBTIDOS A MÉDIO E LONGO PRAZO	
3/12 FGM e FCM 2.593.231€	20% Desp. Invest. (n-1) 2.807.389€	Encargos do ano	2.883.232,14
		n.º 6 art. 24º da Lei n.º 42/98, de 6/08	(171.361,91)
		Isento até 4.976.097,60 € por ser participado pelo Fundo de Coesão	(330.258,85)
		Art. 21º do DL n.º 163/93, de 07/05, alterado pela Lei n.º 54/96, 29/08	(836.411,88)
		Art. 32º da Lei n.º 42/98, 06/08, na redacção dada pela Lei n.º 3-B/00, 04/04	(14.827,92)
		TOTAL	1.530.371,58

b2) Limite do endividamento líquido

Tendo em conta o cumprimento dos objectivos em matéria de défice público, no qual se integram as autarquias locais e de acordo com o art. 7º da Lei n.º 16-A/02, de 31/05, efectuaram-se os cálculos necessários, os quais permitiram concluir que não foi ultrapassado o limite de endividamento líquido.

Os dois empréstimos contratados no exercício em análise não concorreram para este limite em virtude de um se encontrar isento ao abrigo do art.º 32º da Lei n.º 42/98, de 06/08 e a contratação do outro ter ocorrido em 03/04/02, data anterior à entrada em vigor da Lei n.º 16-A/02, de 31/05.

2.3.9.2 ENDIVIDAMENTO GLOBAL

Este ponto respeita à situação económica e financeira global do município que se apresenta bastante débil. Com efeito, embora a autarquia não tenha excedido os seus limites legais de endividamento, como ficou demonstrado no ponto anterior, recorreu a diferentes formas de financiamento que a levam a uma situação de endividamento total da ordem de 82.285.676,41€ o que denota um desequilíbrio financeiro estrutural e uma situação de ruptura financeira, como ressalta do quadro seguinte.



Tribunal de Contas

Un.:EUROS

Situação em 31/12/2002					
Encargos assumidos e não pagos (1)	Empréstimos de médio e longo prazo (2)	Leasing financeiro (3)	Renting (4)	Factoring (5)	TOTAL (6=1+2+3+4)
30.422.848,13	50.733.780,67	941.689,87	187.357,74	8.158.646,69	82.285.676,41

Para esta situação concorreram vários factores, dos quais se salientam os seguintes:

- ☞ Crescimento das despesas correntes sempre superior ao das receitas correntes, sobretudo as despesas com pessoal e o pagamento do serviço da dívida;
- ☞ Aumento do endividamento bancário, principalmente a partir de 2001, com a contracção do empréstimo de saneamento financeiro;
- ☞ Incremento dos encargos assumidos e não pagos, resultante de compromissos com fornecedores e empreiteiros;
- ☞ Assunção de encargos relativos às empreitadas levadas a cabo pela autarquia no âmbito do contrato de concessão dos serviços de abastecimento de água e saneamento que, como se verá adiante, do ponto de vista legal deveriam constituir encargo da concessionária;
- ☞ Celebração de protocolos com entidades privadas (ex: VFC) cujos efeitos financeiros se revelam prejudiciais para a autarquia, em virtude de acarretarem encargos financeiros dificilmente suportáveis, tendo em conta a situação económica e financeira em que o Município se encontra.

Seguidamente, far-se-á uma análise detalhada de cada um dos *itens* que concorreram para o actual endividamento.

2.3.9.2.1 EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO

O Município têm recorrido, com regularidade, a empréstimos de curto prazo invocando como fundamento o facto de nos primeiros meses do ano as receitas serem diminutas. No quadro seguinte demonstra-se a regularidade com que a entidade tem recorrido a este tipo de financiamento:



Tribunal de Contas

Autorização		Entrada da verba	
CM	AM	Data	Valor
03/12/97	19/12/97	20/01/98	142.000.000\$00
03/12/98	18/12/98	12/01/99	153.000.000\$00
18/01/00	22/12/99	07/09/00	161.780.000\$00
16/01/01	21/12/00	22/01/01	168.600.000\$00
03/01/02	20/12/01	18/01/02	840.973,25€
08/01/03	19/12/02	24/01/03	1.000.000,00€

Atentas as disposições legais que regem esta matéria, constatou-se que, em termos genéricos, foram observados os procedimentos aplicáveis. Contudo, refira-se a necessidade constante de recurso a esta forma de financiamento, a qual é indiciadora de uma situação financeira precária.

2.3.9.2.2 ENCARGOS ASSUMIDOS E NÃO PAGOS

Os encargos assumidos e não pagos, de acordo com informação retirada dos documentos de prestação de contas (1998 a 2001 - Mod. 14/TC e 2002 Mapa do controlo orçamental da despesa), diminuiriam de 1998 para 2001, tendo vindo a crescer desde esse ano, sendo que a variação mais significativa foi de 2001 para 2002, apresentando um crescimento de 421%.





Tribunal de Contas

Os encargos assumidos e não pagos, em 31/12/2002, distribuem-se da seguinte forma:

Un: EUROS

2002	Compromissos por pagar de acordo com o mapa de controlo orçamental da despesa
Transitados de anos anteriores	15.257.929,30
Assumidos no próprio ano	15.164.918,83
Total	30.422.848,13

Da análise do quadro anterior, resulta que cerca de 50% dos encargos por pagar transitaram de anos anteriores e respeitam a compromissos por pagar com ou sem factura.

Acresce ainda que o valor total do mapa anterior difere do apresentado na “Relação dos encargos assumidos e não pagos” (22.591.265,43€), conforme se constatou no decurso do trabalho de campo, devido ao facto de apenas serem imputados os compromissos por pagar documentados com factura.

Da análise mais detalhada ao valor dos compromissos assumidos e não pagos (30.422.848€) verifica-se o seguinte:

- ▶▶ 64% respeitam a despesas de capital (19.544.275€) e 36% a despesas correntes (10.878.573€);
- ▶▶ de entre as despesas correntes, as referentes a aquisição de serviços são as que detêm maior peso relativo (56%);
- ▶▶ as transferências, que representam 12% do valor em dívida das despesas correntes, reportam-se essencialmente a subsídios;
- ▶▶ 99% das despesas de capital dizem respeito a investimentos.

2.3.9.2.3 LEASING FINANCEIRO

O capital em dívida relativo aos contratos de locação financeira em 31/12/02 era de 941.689,87€ como se demonstra no quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Un: EUROS

Entidade	Valor do contrato	Capital em dívida
Locapor	1.344.941,37	118.962,55
Leasing Atlântico	2.653.604,81	764.242,90
BPI Leasing	33.206,47	0,00
MC Loc	159.313,40	58.484,42
TOTAL	4.191.066,05	941.689,87

Da análise aos contratos celebrados com a LOCAPOR, constata-se o seguinte:

- a) Por deliberação do executivo municipal foram abertos concursos públicos internacionais, um para aquisição de viaturas, máquinas de obras públicas, de limpeza pública e de combate a incêndios (n.º 16/96) e outro de locação financeira (n.º 17/96).
- b) Do n.º 5 do aviso do concurso n.º 16/96, publicado no DR n.º 20, III Série de 24/01/97, constava que **o fornecimento se operava por 5 lotes**, com um valor estimado de 194.041.000\$00.
- c) No que respeita às diferentes fases concursais constatou-se que, genericamente, foram cumpridas as disposições legais aplicáveis, tendo a adjudicação ocorrido em 19/08/97, da seguinte forma:
 - ▶ **Lote 1** – 2 veículos automóveis destinados à recolha e transporte de lixo e 1 veículo automóvel destinado à lavagem de contentores e ruas à firma RESOL – Resíduos Sólidos e Equipamentos Mecânicos, Ldª. pelo valor de 61.280.000\$00;
 - ▶ **Lote 2** – 1 retroescavadora e 1 tractor à firma ENTREPOSTO SETÚBAL – Comércio de Viaturas e Máquinas, SA pelo valor de 14.100.000\$00;
 - ▶ **Lote 3** – 2 veículos de 3.5 ton. c/cabine dupla e báscula, 1 veículo ligeiro de passageiros, 4 veículos automóveis tipo pick-up de cabine dupla e 2 veículos comerciais com caixa de carga fechada à firma ENTREPOSTO SETÚBAL – Comércio de Viaturas e Máquinas, SA pelo valor de 34.878.576\$00;



Tribunal de Contas

Em reunião do executivo de 30/09/97, foi rectificada a adjudicação do lote três uma vez que por lapso não tinham sido mencionados dois veículos ligeiros de passageiros de nove lugares embora o custo total das viaturas referentes àquele lote incluía o referido equipamento (34.878.576\$00). Assim a relação das viaturas a adquirir pelo lote 3 passou a ser a seguinte: 2 veículos de 3.5 ton. c/cabine dupla e báscula , 1 veículo ligeiro de passageiros, 4 veículos automóveis tipo pick-up de cabine dupla, dois veículos comerciais com caixa de carga fechada e 2 veículos ligeiros de passageiros de 9 lugares.

- ▶ **Lote 4** – 2 veículos automóveis pesados de peso bruto de 15 ton., c/ báscula e grua hidráulica; 1 veículo automóvel pesado de 6,5 ton. c/ báscula e caixa de carga, 2 veículos de 26 ton. de 3 eixos c/ báscula e caixa de carga e 1 veículo de 7 ton. c/ cabine dupla e báscula à firma AUTO – SUECO, Lda pelo valor de 67.750.000\$00;
- ▶ **Lote 5** – 1 tanque pesado p/ combate de incêndios à firma VECOFABRIL – Acessórios e Transformao de Veículos, Lda pelo valor de 21.100.000\$00.

Quanto ao segundo concurso, corridos os seus trâmites legais, na mesma reunião, deliberou o executivo adjudicar a locao financeira à empresa LOCAPOR, SA.

A autarquia, em 29/09/97, procedeu à celebrao dos seguintes **contratos** com a empresa LOCAPOR:

Lotes	Viaturas	Contrato	
		N.	Preço (s/lva)
1	Viatura p/ lavagem de contentores e ruas	005430/010/001	25.330.000\$00
	Viatura p/ recolha e transp. Resíduos sólidos	005430/010/002	18.000.000\$00
	Viatura p/ recolha e transp. Resíduos sólidos	005430/010/003	17.950.000\$00
	Subtotal		61.280.000\$00
2	Retroescavadora	005430/011/001	8.000.000\$00
	Tractor Agrícola	005430/011/002	6.100.000\$00
	Subtotal		14.100.000\$00
3	2 Viaturas Hunday e 4 Nissan	005430/012/001	18.051.868\$00
	2 Viaturas Nissan	005430/012/002	11.202.900\$00
	3 Viaturas Peugeot	005430/012/003	5.623.808\$00
	Subtotal		34.878.576\$00
4	6 Viaturas Volvo	005430/013/001	67.750.000\$00
5	Viatura combate a incêndios	005430/014/001	21.100.000\$00
	Total		199.108.576\$00



Tribunal de Contas

Da análise ao quadro supra conclui-se que o Município, relativamente aos lotes 1, 2 e 3, não celebrou os contratos de acordo com os lotes definidos nas peças concursais, mas sim **por cada unidade ou bem, subtraindo-se, assim, nalguns casos, ao controlo prévio do Tribunal de Contas**, uma vez que deveria ter sido indicada a totalidade dos lotes (*in casu* os lotes 1 e 3).

Sobre esta matéria dispõe o n.º 1 do art. 28º do DL n.º 55/95, de 29/03, em vigor à data da prática dos factos, sob a epígrafe “*Divisão em lotes*” que “*Sempre que a aquisição ou o fornecimento de serviços e bens idênticos ou homogêneos puder ocasionar a celebração simultânea de contratos por lotes separados, o valor a atender para efeitos do regime aplicável a cada lote é o somatório dos valores estimados dos vários lotes*”. (sublinhado nosso).

Por sua vez, o art. 29º do mesmo diploma legal estatui que “*Não é permitido o fraccionamento do valor ou do número de prestações, ou contratos, quando dos mesmos resulte a inaplicabilidade do regime previsto nos artigos 26º a 28º, 32º, 96º e 97º, ou com o fim de o subtrair à aplicação do disposto no presente diploma*”. (sublinhado nosso).

A celebração de contratos individualizados relativamente aos bens que compõem os **lotes 1, 2 e 3**, viola as normas imperativas contidas nos preceitos supra citados, na medida em que estamos na presença de fraccionamento de encargos, expressamente proibidos por lei.

Cabe salientar que todos os contratos foram remetidos a fiscalização prévia tendo o respeitante ao lote 4 sido visado e os restantes **devolvidos** em virtude de os valores envolvidos não atingirem o montante legalmente exigido para submissão a esta formalidade legal.

Ora, se a autarquia tivesse procedido à celebração dos contratos nos termos legais e de acordo com as peças concursais, isto é, **por lotes, os n.ºs 1 e 3** ficariam sujeitos a fiscalização prévia de harmonia com o disposto nos n.ºs 4 e 5 do art. 114º da Lei n.º 98/97, de 26/08 e Portaria n.º 60/97, de 25/01.

Nestes termos, conclui-se que os contratos de aquisição dos bens em apreço (lotes 1, 2 e 3), celebrados por unidade e não por lotes, são ilegais, na medida em que violam os art.s 28º e 29º do DL n.º 55/95, de 29/03 pelo que deram lugar à realização de despesas e pagamentos ilegais. Acresce ainda que as aquisições foram efectuadas sem a prévia obtenção do visto do Tribunal de Contas ao



Tribunal de Contas

qual estavam sujeitos (lotes 1 e 3) em razão do valor dos lotes e em consequência, com violação do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

A autorização da despesa ocorreu no exercício de 1997 e os respectivos pagamentos, no exercício de 2002, ascenderam a:

- ▶▶ Lotes 1, 2 e 3 – 147.051,75€
- ▶▶ Lotes 1 e 3 – 128.393,87€

Os pagamentos foram autorizados pelos seguintes autarcas:

Un: EUROS

	Lote 1; 2 e 3 – 147.051,75€ (Contratos individualizados)	Lote 1 e 3 – 128.393,87€ (Não sujeição a Visto)
Manuel da Mata de Cáceres	5.406,17	5.406,17
Carlos Barateiro de Sousa	111.668,57	96.115,95
José Manuel Aranha Figueiredo	29.977,01	26.871,75

Relativamente a este ponto, os responsáveis pronunciaram-se nos seguintes termos:

Grupo A:

“A situação descrita no Relato de auditoria relativa à celebração de contratos de locação financeira carece de esclarecimentos, para melhor compreensão de toda a factualidade constitutiva do processo de adjudicação e de contratação, bem como do processo de remessa para visto do Tribunal de Contas.

Efectivamente, a Câmara Municipal de Setúbal iniciou em 1996 um procedimento concursal para aquisição de serviços de locação financeira. Mas é decisivo sublinhar que o procedimento iniciado era apenas um, tendo sido adoptada, em função do valor, a modalidade de concurso público internacional. A análise das propostas recebidas decorreu normalmente, e a Câmara Municipal deliberou proceder à adjudicação à empresa LOCAPOR.

Celebrados os contratos de locação financeira, os mesmos foram remetidos em conjunto para o Tribunal de Contas, por uma vez, identificando claramente a situação como um concurso, cuja adjudicação se repartia por vários contratos.

O Tribunal de Contas entendeu apreciar alguns dos contratos, tendo-lhes concedido visto, e considerar que outros não estavam sujeitos a visto prévio, em função do seu valor, individualmente considerado.

O Relato de Auditoria do Tribunal de Contas identifica várias normas legais alegadamente violadas.

A primeira teria sido o n.º 1 do art. 28.º do DL 55/95, de 29 de Março, que dispõe que “Sempre que a aquisição ou o fornecimento de serviços e bens idênticos ou homogêneos puder ocasionar a celebração simultânea de contratos por lotes separados, o valor a atender para efeitos do regime aplicável a cada lote é o somatório dos valores estimadas dos vários lotes.”.

Não se compreende como possa a Autarquia ter violado o preceito citado, uma vez que a Câmara Municipal, em cumprimento daquela disposição, somou o valor estimado de despesa dos diferentes



Tribunal de Contas

lotes, e, em função desse valor, adoptou a modalidade de concurso público internacional, quando, em função do valor de lote, o procedimento a adoptar seria o de concurso público nacional. Concluiu-se assim que a Autarquia cumpriu rigorosamente a disposição legal.

A segunda norma legal alegada violada teria sido o artigo 29º do mesmo diploma, que impede o fraccionamento do valor ou do número de prestações, ou contratos, quando dos mesmos resulte a inaplicabilidade do regime previsto nos artigos 26º a 28º, 32º, 96º e 97º do DL 55/95, ou com o fim de o subtrair à aplicação daquele Decreto Lei.

Ora, como foi já demonstrado, e é do conhecimento do Tribunal de Contas, a Autarquia procedeu a apenas um Concurso Público Internacional, procedeu a uma única adjudicação, e procedeu a um único envio do processo para visto prévio ao Tribunal de Contas.

Assim, a Autarquia não subtraiu o processo ao âmbito das disposições legais aplicáveis do DL 55/95, em função da totalidade do valor estimado da despesa, antes pelo contrário, cumpriu-as e respeitou-as escrupulosamente.

Não se verificou portanto qualquer ilícito, e nunca menos a intenção de o praticar.

Porque, a celebração de diferentes contratos só não seria admissível quando originasse a subtracção ao regime previsto no DL 55/95, não sendo esse o caso em apreciação. E tanto assim não foi, que todas as normas aplicáveis em função do valor global estimado da adjudicação foram cumpridas.

Acresce que a celebração de vários contratos não é ilegal, por si. Apenas é ilegal quando dessa prática resulte a alteração do tipo de procedimento concursal, e/ou a não sujeição a visto prévio do Tribunal de Contas. Existem aliás outras situações em que um procedimento concursal e uma adjudicação originam vários contratos, nomeadamente nas adjudicações de empreitadas de obras públicas, em que tal situação é comum. No caso concreto, os bens objecto da locação financeira eram bens sujeitos a registo, com regimes de amortização diferentes, e relativamente aos quais a Autarquia poderia, na vigência, ou no final do contrato, deliberar soluções diferentes. Justificava-se por isso, plenamente, a celebração de contratos individualizados.

Por último, importa sublinhar que a Autarquia procedeu ao envio de apenas um processo para o Tribunal de Contas, submetendo à apreciação do Tribunal, em simultâneo, e por uma vez apenas, a totalidade dos contratos celebrados.

O que estará portanto aqui em causa é o juízo feito em 1997 pelo Tribunal de Contas, de considerar cada um dos contratos isoladamente, entendendo por isso que alguns deles estariam sujeitos a visto e outros não. Obviamente que a Autarquia discordava à data, como discorda hoje, de tal entendimento. Tanto assim era que remeteu todos os contratos para visto prévio, em simultâneo, na convicção de que todos seriam apreciados, e visados.

O entendimento então adoptado pelo Tribunal de Contas foi o de considerar apenas o valor de cada contrato. A título de comparação, e a aplicar-se o mesmo entendimento, um contrato de trabalhos a mais de uma empreitada, cujo valor, não atingisse, por si, o patamar para sujeição a visto prévio do Tribunal de Contas, mas tivesse sido celebrado na sequência de um contrato de empreitada sujeito a visto, não seria apreciado pelo Tribunal de Contas, porque este ignoraria o processo de adjudicação e olharia apenas para o valor do contrato isolado.

Em conclusão, a Autarquia atendeu ao valor global estimado para a prestação de serviços para a escolha do procedimento de adjudicação, tendo utilizado o concurso público internacional, assegurou toda a legalidade do procedimento, efectuou apenas uma adjudicação, à entidade que apresentou a proposta globalmente mais vantajosa, e remeteu para visto prévio do Tribunal de Contas um único processo, por única vez, integrando todos os contratos celebrados no âmbito da adjudicação.

Não resultou deste procedimento a utilização de processo concursal diferente do concurso público internacional, nem a preterição de qualquer norma àqueles aplicável, nem a não sujeição a visto prévio da totalidade da despesa contratada.



Tribunal de Contas

Assim, não terá a Autarquia violado qualquer norma, sendo absolutamente legais todos os pagamentos autorizados e realizados na execução dos contratos.

A única questão que eventualmente estaria em causa seria a decisão do Tribunal de Contas de não apreciação de alguns contratos enviados para visto prévio, mas essa seria uma questão que extravasa o âmbito do Relato e do respectivo contraditório.”

Grupo C:

“Como se mostra registado no Relatório, as aquisições em causa foram objecto de concurso público internacional.

Por se reconhecer que os diferentes tipos de viaturas e máquinas não podiam ser fornecidos pelos mesmos operadores, optou-se por agrupar em lotes distintos essas viaturas e máquinas conforme as suas afinidades funcionais e demais características construtivas para assim abrir a possibilidade a maior numero de concorrentes.

Decididas as adjudicações dos diferentes lotes, aconteceu que a celebração dos contratos passou a ser feita conforme a disponibilidade do fornecedor para a entrega.

Não houve qualquer propósito assumido de desdobrar os contratos para evitar a sua sujeição a VISTO, tanto mais que todos esses contratos, porque se consideravam parte do lote, foram apresentados a VISTO, como é reconhecido no Relatório e ficou tratado através dos ofícios desse Venerando Tribunal com os n.ºs: SAEV/47239/97, de 28.10.97; CGV/53107/97, de 12.12.97; e 5.t.G.V./5789, de 16. 12.97.

Sempre se acrescentará porém, que a proibição de desdobramento, na sede indicada, DL .n.º 55/95, de 29/03 -, visará obstar, primeiramente, à selecção do fornecedor através de procedimento com menores garantias para estes e, nesse aspecto, o procedimento adoptado foi o concurso público internacional.”

Em face das alegações supra referenciadas, cumpre dizer que efectivamente e no que respeita ao procedimento concursal, foi cumprida a norma do n.º 1 do art. 28º do DL n.º 55/95, de 29/03, já que foi adoptado o tipo de procedimento que legalmente era exigido em razão do valor global dos lotes a adquirir.

No entanto, tal dispositivo legal foi violado na parte em que exige “*a celebração simultânea de contratos por lotes separados*”, uma vez que foram celebrados contratos por unidades pertencentes ao mesmo lote.

Acresce que não podemos esquecer o princípio da unidade da despesa, segundo o qual o respectivo processo se desenvolve através de uma sucessão de procedimentos de cuja **verificação cumulativa** depende a legalidade da despesa e correspondente pagamento.

Ora, no caso vertente, constata-se um **fracionamento da despesa**, consubstanciado na **celebração simultânea de diversos contratos relativos a um lote**, também simultaneamente enviados ao Tribunal de Contas, cujos valores individuais ficaram aquém do valor limite fixado no ano em



Tribunal de Contas

questão, para submissão a visto, o que não aconteceria caso o contrato respeitasse ao lote, cujo valor exigia a obtenção do visto do Tribunal de Contas.

Em primeiro lugar, não vislumbramos a razão de ser de tal fraccionamento, uma vez que a sua execução financeira ficou dependente da submissão a visto, que ocorreu em simultâneo, tornando-se ainda evidente que os valores dos contratos (fraccionados) induziram o Tribunal em erro, uma vez que a avaliação da submissão a visto é feita em função do valor de cada contrato.

Assim sendo, forçoso se torna concluir que os pagamentos das despesas relativas aos contratos objecto de fraccionamento encontram-se feridos de **ilegalidade**, na medida em que não respeitaram o requisito legal de celebração de contratos por lote e ocorreram sem a prévia obtenção do visto, sendo certo que em função do **valor global de cada lote** – de acordo com o disposto no DL n.º 55/95, dava lugar à celebração de um único contrato – o visto do Tribunal de Contas era legalmente exigido.

Termos em que se mantêm as conclusões do relato, por violação das normas anteriormente citadas e da 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 n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.3.9.2.4 RENTING

A autarquia celebrou ainda contratos de aluguer de longa duração de veículos com a empresa, V.S.C. – Aluguer de Veículos sem Condutor, Lda, cujas rendas, no exercício em apreciação, se cifraram em 31.901,13€ as quais se identificam no quadro a fls. 813 do Vol. VIII.

As aquisições em análise estavam sujeitas ao DL n.º 197/99, de 08/06, constatando-se que as adjudicações foram efectuadas em conformidade e que as rendas vincendas, incluindo juros, em 31/12/02 ascendiam a 187.357,74€

Un: EUROS

Entidade	Valor dos contratos	Capital em dívida
V.S.C.	187.672,82	187.357,74

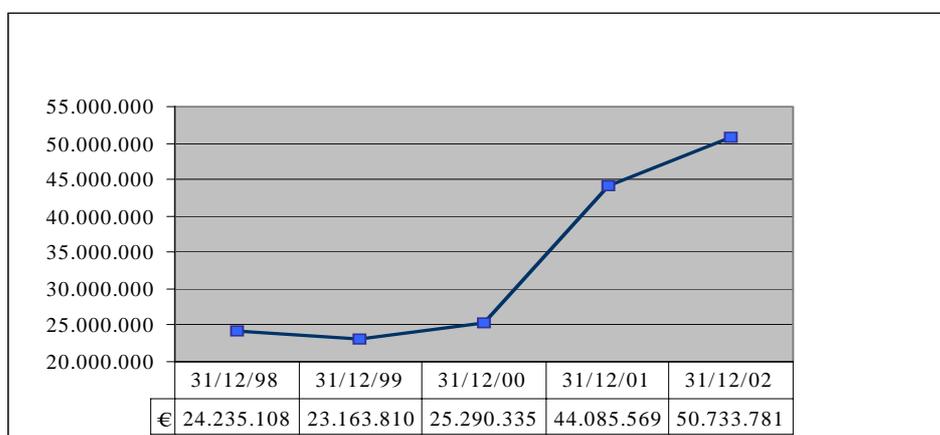


Tribunal de Contas

2.3.9.2.5 EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO

A dívida a Instituições de Crédito, reportada a 31/12/2002, era de 50.733.780,67€ sendo que 40% deste montante respeita a um empréstimo para saneamento financeiro da autarquia, saneamento esse que não se verificou na prática, atenta a situação financeira em que a autarquia se encontrava à data da auditoria (2003), que a levou à celebração de um contrato de reequilíbrio financeiro.

A dívida financeira reportada aos últimos cinco anos tem vindo sempre a aumentar como se demonstra pelo gráfico seguinte:



O maior incremento ocorreu em 2001, ano em que foi contratado o **empréstimo de saneamento financeiro** no valor de 20.375.894€ o qual foi utilizado nas seguintes despesas:

Un: EUROS

TIPO DE DESPESA	VALOR	%
Amortização de outros empréstimos	9.226.469	44,7
ADSE	257.869	1,2
Águas do Sado, SA	1.414.623	6,9
Aquisição de bens e serviços	1.950.193	9,5
Subsídios	168.693	0,8
Investimentos	6.036.732	29,3
Outras despesas	1.563.384	7,6
Total	20.617.963	100



Tribunal de Contas

Note-se que cerca de 45% do empréstimo foi utilizado para amortização de outros empréstimos de médio e longo prazo e 55% para pagamento de dívidas a fornecedores e empreiteiros, à ADSE e à concessionária Águas do Sado, SA.

No que concerne aos restantes empréstimos, as receitas daí provenientes foram utilizadas segundo a finalidade objecto dos contratos e na generalidade foi efectuada uma consignação de receitas a receber do Estado nos termos da legislação em vigor. Quanto aos empréstimos destinados à aquisição de imóveis, foi dada garantia sob a forma de hipoteca sobre os imóveis adquiridos.

2.3.9.2.6 FACTORING

Os contratos de *factoring* apresentam a seguinte tipologia e valores:

CONTRATOS DE <i>FACTORING</i>		Valor em dívida em 31/12/2002
1	Contratos celebrados entre diversas empresas de <i>factoring</i> e diversos fornecedores e/ou empreiteiros do município para cedência dos créditos que os mesmos tinham sobre esta edilidade (e que se encontram discriminados a fls. 814 a 816 do Vol. VIII).	1.629.821,41€
2	Contratos celebrados entre diversos fornecedores e/ou empreiteiros do município e a EUROGES, no valor de 3.662.095,62€(734.184.254\$00). Relativamente a estes contratos a autarquia suportará encargos à taxa coincidente com a Euribor a 6 meses acrescida de 1,25% ao ano, arredondada para 1/16 imediatamente superior, mensalmente desde a data do pagamento pela EUROGES ao fornecedor até à data de liquidação pela autarquia a esta empresa de <i>factoring</i> .	2.480.668,05€
3	Contrato celebrado entre o Vitória Futebol Clube e a EUROGES para transmissão dos créditos no valor de 498.797,90€ resultantes do Contrato-Programa que aquele clube assinou com o município.	290.965,40€
4	Acordo de pagamento celebrado entre a EUROGES e a autarquia por impossibilidade desta proceder ao pagamento das facturas objecto de um contrato de <i>factoring</i> nas respectivas datas de vencimento (4.415.378.54€).	3.757.191,83€

De harmonia com o DL n.º 171/95, de 18/07, que regula o regime jurídico das sociedades e do contrato de *factoring*, o **objecto** deste contrato traduz-se na **cessão de créditos** do aderente sobre o



Tribunal de Contas

devedor à empresa de *factoring*, resultantes de fornecimentos ou prestações de serviços **decorrentes da actividade comercial** do aderente.

Em cumprimento do disposto no art. 583º do Código Civil, a CMS foi notificada por diversos aderentes de contratos de *factoring* da cessão dos respectivos créditos, limitando-se a aceitar a cessão, tanto mais que os encargos com juros e eventuais comissões de garantia foram assumidos pelos aderentes (empreiteiros ou fornecedores).

Todavia, constatou-se que em determinados contratos de *factoring*, relativamente aos quais a autarquia não procedeu ao pagamento dos débitos ao *factor* nas respectivas datas de vencimento, o devedor, no caso o município, celebrou um acordo com a empresa de *factoring*, no sentido de proceder ao pagamento faseado dos montantes em dívida, suportando os encargos mensais relativos aos juros de mora.

Ora, sendo certo que tais encargos para o devedor podem resultar de disposições específicas dos contratos de *factoring*, desde que este os aceite expressamente, a situação não nos merece qualquer observação.

De entre os contratos de *factoring* onde a autarquia surge como devedor, consta o denominado “*contrato de factoring*” celebrado entre o VFC e o *factor*, o qual tem em vista o pagamento da participação financeira assumida pela autarquia no contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado em 18/05/01, no valor 100.000.000\$00.

Tal contrato de *factoring* será objecto de análise no **item 2.3.10.2.1.2 infra**, relativo às Transferências/Subsídios.

2.3.10. Transferências/Subsídios

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, e de acordo com o classificador orçamental, estas verbas deixaram de denominar-se “subsídios” e passaram a ter a designação de transferências.



Tribunal de Contas

É de salientar, contudo, que apesar da nova designação, continuam a configurar 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 que carece de correcções, a saber:

- ▶ Existência e actualização de um cadastro das entidades subsidiadas onde constem todos os elementos pertinentes, relacionados com as mesmas, que evidenciem a sua constituição legal bem como as actividades de interesse público prosseguidas;
- ▶ Implementação de efectivo controlo “a posteriori” dos subsídios atribuídos, de forma a garantir que as verbas foram canalizadas para o fim previsto;
- ▶ Que todos os subsídios sejam autorizados pelo órgão competente.

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

Un: Euros

ENTIDADE	TRANSFERÊNCIA	
	Paga	Assumida e não paga
1 - Serviços Sociais do Pessoal da CMS	314.231,00	0,00
2 - Vitória Futebol Clube	212.232,50	796.363,30
3 - ESTEIROS – Assoc. p/ o Ambiente e Desenvolvimento	5.000,00	22.480,00
4 - TAS – Teatro de Animação de Setúbal	110.000,00	109.217,90
5 - Núcleo Desportivo e Recreativo dos Ídolos da Praça	18.900,00	16.900,00
6 - Centro de Cultura e Desporto	76.300,00	0,00
TOTAL	736.663,50	944.961,20

Todos os subsídios atribuídos foram objecto de publicitação, como decorre do preceituado no art. 1º da Lei n.º 26/94, de 19/08.

Da análise efectuada constatou-se que as transferências/subsídios nem sempre foram atribuídos pelo órgão executivo (o caso da entidade indicada em 1) e que genericamente as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõe 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.



Tribunal de Contas

Seguidamente dar-se-á nota das situações que mereceram especial atenção:

2.3.10.1 SERVIÇOS SOCIAIS DO PESSOAL DA CMS

Sobre esta matéria, dispõe a al. p) do n.º 1 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09 que compete ao órgão executivo *”deliberar sobre a atribuição de subsídios a instituições legalmente existentes, criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.”* (sublinhado nosso).

Este preceito estabelece, assim, os requisitos indispensáveis os quais constituem *“conditio sine qua non”* para que o órgão executivo possa atribuir subsídios (instituições **legalmente existentes**) exigência que só veio a estar satisfeita em **16/05/02**, data em que por escritura de constituição aqueles Serviços Sociais passaram a existir legalmente.

A autarquia não observou este requisito, tendo procedido a pagamento de subsídios antes daquela data, que atingiram o montante de 96.268,00€ (OP n.º 10, 1045, 1788 e 2442), sendo os mesmos autorizados pelos seguintes autarcas:

- ☞ Manuel da Mata de Cáceres – 24.067,00€(em virtude da OP n.º. 10 ter sido emitida no período em que o anterior executivo se encontrava em funções);
- ☞ Carlos Barateiro de Sousa – 48.134,00€
- ☞ José Manuel Aranha Figueiredo – 24.067,00€

Acresce ainda que os subsídios **não foram atribuídos por deliberação camarária**, tendo o serviço adoptado o seguinte procedimento *“Os pagamentos efectuados a esta entidade têm por base a inscrição no orçamento da autarquia aprovado em reunião de Câmara e posterior aprovação pela Assembleia Municipal.”*

Regulamenta esta matéria o preceito que integra a al. p) do n.º 1 do mencionado art. 64º com a epígrafe “competências”, que de resto se insere nos domínios da gestão corrente. Trata-se de matéria indelegável segundo o disposto no n.º 1 do art. 65º do mesmo diploma.



Tribunal de Contas

Significa, por isso, que o pagamento de todo e qualquer subsídio carece de autorização prévia do órgão competente, independentemente da sua inscrição orçamental, conduta que não foi adoptada pela CMS.

Ora, para além dos subsídios referidos anteriormente, foram ainda pagos outros, no montante de 217.963,00€, autorizados pelos seguintes membros do executivo, para além de 16/05/02, suportados em mero despacho e, por conseguinte com violação do artº. 64º, nº. 1, alínea p) da lei citada:

- ☞ Carlos Barateiro de Sousa – 193.896,00€
- ☞ José Manuel Aranha Figueiredo – 24.067,00€

Em ambos os casos, houve a consequente violação da alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Quanto a esta matéria, os responsáveis alegaram:

Grupo A:

“O Relato de Auditoria enuncia sobre a atribuição de subsídios aos Serviços Sociais do Pessoal da Câmara Municipal de Setúbal duas questões de diferente natureza.

Uma primeira respeita à atribuição de subsídios aquela entidade antes da perfeição da sua constituição, cabendo informar sobre a matéria que desconhecia em absoluto a situação, até à leitura do Relato de Auditoria do Tribunal de Contas, e que lamento que práticas da Câmara Municipal de Setúbal anteriores ao meu mandato tenham ainda subsistido, embora por um período de tempo reduzido.

Uma segunda respeita à alegada atribuição de subsídios sem deliberação da Câmara Municipal, considerando o Tribunal de Contas que “...o pagamento de todo e qualquer subsídio carece de autorização prévia do órgão competente, independentemente da sua inscrição orçamental.

Importa sobre a matéria reforçar o esclarecimento já prestado pelos serviços, reiterando que o subsídio a atribuir aos Serviços Sociais do Pessoal da CMS está inscrito no Orçamento de forma absolutamente individualizada, em rubrica própria e exclusiva, pelo que não existiria qualquer possibilidade de afectar diferentemente a verba inscrita e aprovada. Nestes termos, a aprovação do Orçamento implica o conhecimento expresso e detalhado, e por maioria de razão a aprovação, do subsídio a atribuir aquela entidade.

Em qualquer caso, sempre se acrescentará que o eventual ilícito imputado, de pagamento de subsídios, não encontra, salvo melhor opinião, suporte legal, uma vez que a competência para determinar a realização de pagamento de despesa não é da Câmara Municipal, mas sim do seu Presidente, pelo que o que poderia estar em causa não seria nunca autorização de pagamento, mas a atribuição do subsídio. Estando o eventual ilícito qualificado como “Pagamento ilegal de subsídios”, e não como “Atribuição ilegal de subsídios”, é meu entendimento não enunciar o Relato e Auditoria, sobre a matéria, a prática de qualquer ilícito.”

Grupo C:

“No que respeita ao “subsídio” viabilizado por Despacho do Signatário, a situação explica-se nos termos seguintes:



Tribunal de Contas

Os Serviços Sociais do Município foram criados em 1980 por deliberação municipal, ao abrigo do que então dispunha o art. 8.º do decreto-lei n.º 45362, de 21.11.63.

Desde então sempre foram assumidos pelo Município como instituição de previdência, com natureza de fundação pública e relativamente à qual não se colocavam dúvidas sobre a regularidade do seu processo constitutivo.

Não se conhece disposição legal que haja revogado expressamente aquela norma ao abrigo da qual os Serviços Sociais foram constituídos por deliberação municipal.

Dessa forma e sem prejuízo da alteração que tenha ocorrido por virtude da sua recriação por escritura pública de 16-05-02, como é referido no Relatório, o certo é que mesmo no período anterior a essa escritura sempre os ditos Serviços Sociais terão de ser considerados como existindo legalmente para os efeitos da exigência constante do art. 64.º, n.º 1, alínea p) da Lei n.º 169/99, de 18 (república).

Quanto à reserva de competência para decidir sobre a atribuição do “subsídio” diremos que tal entrega assumia natureza compensatória relativamente às prestações sociais que os ditos Serviços asseguram aos funcionários municipais e seus familiares e apenas na medida dos montantes atribuídos nessas prestações eram essas transferências concretizadas.

O procedimento adoptado era consequência das obrigações mutuamente assumidas e, uma vez que tal tipo de compromisso figurava todos os anos individualizado no orçamento municipal, entendia-se que estava em causa não uma decisão constitutiva do encargo financeiro, mas apenas uma mera intervenção do Signatário, condição para a devida tramitação burocrática de rotina.”

Sobre as alegações apresentadas pelo grupo A cumpre dizer que, apesar do orçamento prever uma determinada verba como sendo subsídio para uma entidade concreta, não pode deixar-se de ter presente o consubstanciado no artº. 64º, nº. 1, al. p) da Lei n. 169/99, de 18/09, o qual confere competência ao órgão executivo para atribuição de subsídios a entidades legalmente existentes, *criadas ou participadas pelo município ou criadas pelos seus funcionários, visando a concessão de benefícios sociais aos mesmos e respectivos familiares.* Assim, se tal não constituísse um dos requisitos da autorização da despesa não haveria necessidade de o legislador o prever em alínea própria.

A aprovação do orçamento é um acto no qual o órgão executivo, nos termos do art. 64º, nº. 2, al. c), confere legalidade a um documento previsional, no qual estão contempladas todas as receitas e todas as despesas municipais. Este documento, como previsional que é, não é mais do que um conjunto de intenções que se poderão ou não concretizar, isto porque nenhuma despesa pública poderá ser assumida, autorizada e paga sem que esteja prevista em orçamento e nele tenha adequada dotação.

Assim, quando o executivo aprova o orçamento apenas está a prever as despesas que tenciona efectuar. Acto distinto será o da sua autorização que terá de ser avaliado em função das prioridades estabelecidas e disponibilidade financeira, deixando-se de estar no plano das intenções e passando-se à concretização carecendo esta, no caso em apreço, de autorização do órgão executivo.



Tribunal de Contas

Este grupo refuta a posição expressa no Relato no tocante à autorização dos pagamentos. Contudo, a responsabilidade atribuída ao Presidente é tão somente por autorizar pagamentos sem ter acautelado que estavam cumpridos todos os requisitos legais prévios a tal acto, nomeadamente a despesa estar autorizada pelo órgão competente, que no caso seria o órgão executivo, nos termos legais anteriormente citados.

Quanto ao Grupo C, refira-se que em face das alegações apresentadas, deve salientar-se que constitui jurisprudência pacífica e uniforme da 2ª Secção do Tribunal de Contas que, embora o art. 8º do DL nº 45362, de 21/11/63 não tenha sido expressamente revogado, veio a sê-lo globalmente “*ex vi*” do disposto no nº 2 “*in fine*” do art. 7º do Código Civil, na medida em que todo o instituto jurídico das atribuições e competências dos respectivos órgãos foi regulado de novo pela Lei nº 79/77, de 25/10, cuja alínea g) do nº 3 do art. 62º- referente às formas de apoio a conceder pelas Câmaras – foi reproduzida pela al. q) do nº 1 do art. 51º do DL nº 100/84, de 29/03 (al. i) na redacção dada pela Lei nº 18/91, de 12/06).

Assim, apenas esta última disposição legal permite à autarquia deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes que prossigam no Município fins de interesse público.

Com efeito, nos termos do disposto na Lei nº 79/77, os poderes que antes eram atribuídos aos corpos administrativos em geral pelo DL nº 45 362, passaram a pertencer, de forma concreta, à Freguesia e ao Município, bem como passou a ser diverso o critério das entidades elegíveis para beneficiarem de apoio autárquico, só podendo este ser concedido a entidades que, para além de legalmente existentes, prossigam fins de interesse público municipal.

Por último, saliente-se que o critério definido na Lei nº 79/77 e mantido no DL n.º 100/84, depende de pressupostos diferentes e incompatíveis com os estatuídos no art. 8º do DL nº 45 362, de 21/11/63.

Face ao exposto, mantêm-se as conclusões vertidas no relato, as quais configuram situações passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do nº 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.3.10.2. VITÓRIA FUTEBOL CLUBE

Relativamente ao apoio financeiro prestado ao VFC, importa sublinhar os seguintes factos:



2.3.10.2.1. – Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo

Em reunião de 10/04/2001 o órgão executivo aprovou, por unanimidade, a proposta n.º 39/01, que propunha a celebração de um **Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo** entre a CMS e o Vitória Futebol Clube.

Nesta votação estiveram presentes os seguintes membros:

- ✘ Manuel Pisco Lopes;
- ✘ Ana Isabel Luís Alves Ribeiro;
- ✘ Regina Maria Machado Marques;
- ✘ Francisco Ventura Soares Feio;
- ✘ João Manuel Chaleira Damas;
- ✘ Maria Teresa Mourão de Almeida.

Manuel da Mata de Cáceres e Duarte Baptista Machado ausentaram-se para não participarem na votação, por impedimento, de acordo com o n.º 6 do art. 90º da Lei n.º 169/99, de 18/09.

O referido **contrato foi celebrado em 18/05/2001**, para vigorar entre esta data e 31/12/01, tendo como objecto o apoio por parte do Município ao desenvolvimento desportivo levado a cabo pelo VFC através da beneficiação de infra-estruturas e equipamentos desportivos que visam o aumento das condições da prática desportiva e, ainda, através do fomento desportivo, em especial ao nível dos escalões de formação e da promoção de actividades, aspectos fundamentais para o incremento da prática desportiva.

Na comparticipação financeira nele prevista competia à CMS prestar apoio financeiro no montante de **100.000.000\$00 (498.798€)**.

Em 24/05/2002, a CMS comunicou à empresa EUROGES – Aquisição de Créditos a Curto Prazo, SA, ser do seu conhecimento que os “créditos” resultantes do contrato-programa assinado em **18/05/01** com o VFC, no valor de 498.798,00€ tinham sido transmitidos àquela empresa de *factoring* e que **assumia sem quaisquer reservas ou restrições a obrigação de proceder ao seu pagamento integral à EUROGES em 12 prestações mensais (11x41.566,50€ e 1x41.566,40€)**;

- ▶▶ No exercício em análise foram efectuados os seguintes pagamentos:



Tribunal de Contas

Un: EUROS

OP	Valor (€)	Apoios financeiros
4768	41.566,50	EUROGES – Contrato-Programa de 18/05/01
6182	41.566,50	
6707	41.566,50	
7081	41.566,50	
7590	41.566,50	
Total	207.832,50	

► Transitaram como encargos assumidos e não pagos os seguintes montantes:

Un: EUROS

Propostas	Valor (€)	Apoios financeiros
39/01	112.899,91	Contrato-Programa celebrado em 18/05/01
39/01	178.065,49	
Total	290.965,40	

Relativamente à transmissão à empresa EUROGES – Aquisição de Créditos a Curto Prazo, SA, dos créditos resultantes do contrato-programa assinado em 18/05/01, em que a autarquia assumiu sem quaisquer reservas ou restrições a obrigação de proceder ao seu pagamento integral em 12 prestações mensais, remete-se para a análise feita no item 2.3.9.2.6.1., relativo aos contratos de factoring.

2.3.10.2.1.1. Acompanhamento e Controlo

De harmonia com a **Lei de bases do sistema desportivo**, aprovada pela Lei n.º 1/90, de 13/01, a “*Concessão de participação financeira*” está subordinada à celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo.

O regime aplicável a tais contratos-programa, plasmado no DL n.º 432/91, de 6/11, refere, no seu art. 6º, que essa subordinação tem em vista, entre outras finalidades, as seguintes:

- “*Enquadrar os apoios financeiros públicos na execução de planos concretos de promoção do desporto;*
- “*Reforçar o sentido de responsabilidade dos outorgantes relativamente ao cumprimento das obrigações por eles livremente assumidas;*
- “*Assegurar a plena publicidade e transparência das condições com base nas quais os apoios financeiros foram concedidos*” (sublinhado nosso).



Tribunal de Contas

Neste contexto, o art. 12º do mesmo diploma estabelece normas imperativas acerca do conteúdo mínimo obrigatório dos contratos-programa, designadamente:

- ✘ Obrigações assumidas pela entidade responsável pela execução do programa de desenvolvimento desportivo;
- ✘ Destino dos bens adquiridos ou construídos ao abrigo do programa (...);
- ✘ Sistema de acompanhamento e controlo da execução do programa;

Por sua vez, o art. 14º determina a obrigatoriedade, por parte da entidade concedente, de proceder ao acompanhamento e controlo da execução dos mesmos, através de diversas acções fiscalizadoras, nomeadamente:

- ✘ Realizar inspecções, inquéritos e sindicâncias;
- ✘ Solicitar todas as informações acerca da execução do contrato;
- ✘ Exigir da entidade beneficiária a inclusão nos seus relatórios anuais de actividades de uma referência expressa ao estado de execução do contrato-programa e, uma vez concluída a sua realização, o envio de um relatório final sobre a execução do contrato.

Não obstante a imperatividade de tais normas, não há evidência de acompanhamento e controlo do presente contrato-programa por parte da autarquia, nem a mesma dispõe de relatório de actividades do VFC ou relatório final de execução do contrato, não obstante a sua vigência ter terminado em 31/12/01.

Assim sendo, estamos perante o **incumprimento** de cláusulas obrigatórias do diploma legal em referência, quer por parte da autarquia, quer por parte do VFC, porquanto não cumpriram o conteúdo mínimo obrigatório do contrato-programa, com especial destaque para o sistema de acompanhamento e controlo, o qual também não veio a ser exercido pelas mesmas entidades, aquando da sua execução.

Conclui-se, assim, que a autarquia apenas cumpriu a cláusula do contrato-programa que definia o valor da comparticipação financeira, descurendo o cumprimento das demais cláusulas que a obrigavam a acompanhar e fiscalizar a respectiva execução, pelo que se pode afirmar que não foi cumprido o objectivo visado pela celebração do contrato-programa que, como acima se referiu,



Tribunal de Contas

pretende assegurar a responsabilidade, publicidade e transparência de tais participações financeiras.

2.3.10.2.1.2. O Contrato de Factoring

De entre os contratos de *factoring* onde a autarquia surge como devedor, consta o denominado “*contrato de factoring*” celebrado entre o VFC e o *factor*, o qual tem em vista o pagamento da participação financeira assumida pela autarquia no contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado em 18/05/01, no valor de 100.000.000\$00.

O contrato-programa em apreço confere ao VFC o direito à participação financeira aí assumida pela autarquia, mas esse direito não consubstancia um crédito resultante de uma actividade mercantil, incluído no património do credor e portanto, transmissível por natureza, pelo que não poderá ser objecto de um contrato de *factoring*, em virtude de não se subsumir nos pressupostos legais consagrados no DL n.º 171/95, de 18 de Julho.

A qualificação jurídica da actividade de *factoring* ou cessão financeira assenta na aquisição de créditos a curto prazo, derivados da **venda de produtos ou prestação de serviços**, nos mercados interno e externo, tal como resulta do art. 2º, n.º. 1 do DL n.º. 171/95, supra referido, pelo que as bases económico-jurídicas do contrato de *factoring* asseguram uma tríplice ordem de funções:

- ▶▶ cobrança, gestão e cobertura dos riscos dos créditos cedidos;
- ▶▶ financiamento de curto prazo decorrente da antecipação de pagamentos pelo *factor*;
- ▶▶ assinalável utilidade para as empresas produtoras de bens e serviços, sobretudo na área das pequenas e médias empresas.

Acresce que nos termos do diploma legal aplicável, a transmissão de créditos ao abrigo de contratos de *factoring* é sempre celebrada por escrito e deve ser acompanhada pelas correspondentes **facturas ou suporte documental equivalente**, nomeadamente informático, ou título cambiário (cfr. art. 7º do diploma supra citado), pelo que não restam dúvidas quanto à **natureza mercantil dos créditos objecto de cessão financeira**.



Tribunal de Contas

Resulta, assim, que a cessão de créditos constitui o mecanismo operacional da cessão financeira, consistindo o processo de transferência destes direitos no envio ao *factor* das facturas relativas aos créditos do aderente sobre os seus devedores (art. 7º, n.º 2 do DL n.º 171/95, de 18/07).

Nesta conformidade, a comparticipação financeira assumida pela autarquia perante o VFC, no âmbito do contrato-programa de desenvolvimento desportivo, não configura um crédito resultante de uma actividade mercantil, pelo que não poderia ser **objecto** de **contrato de factoring**. Assim, a autarquia não poderia ter aceite o mencionado contrato sem quaisquer reservas, tal como fez.

Saliente-se que não sendo a autarquia detentora de documentos contabilísticos que suportem a realização da despesa inerente ao cumprimento das obrigações assumidas pelo VFC no contrato-programa de desenvolvimento desportivo, das quais **não existe evidência de controlo**, não é lícito proceder ao pagamento da respectiva comparticipação financeira.

Nesta perspectiva, os pagamentos efectuados pela autarquia no âmbito da comparticipação financeira assumida no presente contrato-programa de desenvolvimento desportivo, constituem **pagamentos ilegais**, em virtude de violarem os arts. 12º e 14º do DL n.º 432/91, de 06/11 e os pontos 2.3.4.2., alínea d) e 2.9.1 do POCAL.

Tais pagamentos, no montante de 207.832,50€ foram autorizados por:

- ✚ Carlos Barateiro de Sousa - 166.266,00€
- ✚ José Manuel Aranha Figueiredo – 41.566,50€

Especificamente sobre este ponto apenas se pronunciaram os responsáveis identificados como **Grupo A**:

“O Relato de Auditoria expressa a opinião de que a comparticipação assumida pela Autarquia perante o VFC não poderia ter sido objecto de um contrato de factoring celebrado entretanto entre o VFC e uma entidade devidamente autorizada para o efeito, adiante designada por factor.

Não questionando a posição assumida pelo Tribunal de Contas, apenas se dirá que o contrato foi celebrado entre aquelas duas entidades, não sendo a Câmara Municipal parte no contrato.

Nos termos da lei (DL 171/95, de 18 de Julho, artigo 7º nº 1), “O contrato de factoring é sempre celebrado por escrito e dele deve constar o conjunto das relações do factor com o respectivo aderente”, não qualificando a lei o “devedor” como parte naquele contrato.

A única atitude da Câmara Municipal foi reconhecer a existência de uma dívida, tomar conhecimento da cessão do crédito e aceitar proceder ao seu pagamento ao cessionário. O modo como se procedeu à cessão do crédito, o formalismo observado, a onerosidade ou gratuitidade da cessão, o respectivo valor, etc., são matérias que não respeitam à Câmara Municipal, mas às partes do contrato, pelo que a eventual preterição de qualquer preceito legal não poderá ser imputada à Câmara Municipal, que repete-se, não foi parte no contrato.”



Tribunal de Contas

Perante os argumentos apresentados pelos responsáveis, não pode deixar de se sublinhar, em primeiro lugar, que não se compreende a explanação jurídica sobre o contrato de *factoring*, na medida em que é coincidente com aquela que foi feita no relato de auditoria e que resulta, aliás, de forma clara, do texto da lei que regula tal instituto legal.

Em segundo lugar, tal explanação jurídica não afasta a análise dos factos e respectivas conclusões, vertidas no relato de auditoria e, portanto, não pode aceitar-se a alegação de acordo com a qual “... a eventual preterição de qualquer preceito legal não poderá ser imputada à Câmara Municipal, que repete-se, não foi parte no contrato.”.

Ora, tal argumento não procede, na medida em que a questão foi sobejamente analisada no sentido de demonstrar que não sendo a autarquia “parte no contrato”, também **não é detentora de documentos contabilísticos que suportem a realização da despesa** (factura ou documento equivalente objecto de cessão ao factor) inerente ao cumprimento das obrigações assumidas pelo VFC no contrato-programa de desenvolvimento desportivo, pelo que **não estão reunidas as condições legais para proceder ao pagamento** da respectiva comparticipação financeira, através do contrato de *factoring*, por falta de documentos comprovativos da realização da despesa (vd. ponto 2.8.2.3 do POCAL).

Termos em que se mantém a posição assumida no relato de auditoria e se corrobora o entendimento segundo o qual os pagamentos efectuados pela autarquia no âmbito da comparticipação financeira assumida no presente contrato-programa de desenvolvimento desportivo, constituem pagamentos ilegais, em virtude de violarem os arts. 12º e 14º do DL n.º 432/91, de 06/11 e os pontos 2.3.4.2., alínea d), 2.8.2.3 e 2.9.1. do POCAL e são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto na al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.3.10.2.2. – Protocolo de Cooperação

Em reunião de 06/11/2001 foi aprovada a proposta n.º 200/01, que propunha a celebração de um **Protocolo de Cooperação** entre esta autarquia e o VFC.

Em **13/11/2001**, foi assinado o referido protocolo no qual a CMS se vinculou a outorgar com o VFC um contrato-programa no valor de **200.000.000\$00 (997.596€)**, que contemplaria a entrega ao Vitória de **um lote de terreno no valor de 100.000.000\$00** sendo os restantes 100.000.000\$00 (498.798€) pagos em numerário.



Tribunal de Contas

Acontece, porém, que o protocolo de cooperação não pode produzir quaisquer efeitos financeiros, isto é, o apoio que a Câmara pretende prestar, no valor de 200 000 000\$00, apenas constituirá uma obrigação da autarquia e, correlativamente, um direito do VFC, após a celebração do **contrato-programa** de desenvolvimento desportivo que, sublinhe-se, terá que ser ainda precedido de um programa de desenvolvimento desportivo a apresentar pelo VFC (cfr. arts. 5º, 8º e 9º do DL n.º 432/91, de 6/11).

Nesta medida, a comparticipação financeira de 100 000 000\$00 prevista no dito protocolo de cooperação não reúne condições legais para constar da relação dos encargos assumidos e não pagos referentes ao exercício de 2002, já que a sua assunção apenas se pode verificar aquando da celebração do contrato-programa de desenvolvimento desportivo, enquanto requisito formal exigido pela lei aplicável.

O mesmo se diga relativamente ao lote de terreno, cuja “*entrega*” apenas pode ser feita ao abrigo de um contrato-programa de desenvolvimento desportivo que respeite o conteúdo especificado na lei (art. 12º do DL n.º 432/91, de 06/11).

A despesa foi indevidamente assumida em 2001, em virtude de não ter sido celebrado o contrato-programa de desenvolvimento desportivo, pelo que não deveria constar da relação dos encargos assumidos e não pagos.

Sobre esta matéria, os responsáveis não se pronunciaram.

2.3.11. Fundos de manei

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 manei.

Tendo por base tais princípios, foi feita a análise à autorização, constituição, movimentação e reposição dos fundos de manei existentes, tendo sido seleccionados para conferência os constituídos a favor de Rafael Rodrigues⁽⁴⁾ e Conceição Noronha, aprovados em 2002, sendo de salientar o seguinte:

⁽⁴⁾ A partir de 21/08/02 passou a ser responsável por este fundo de manei Eva Susana Santos Cruz



Tribunal de Contas

A – Regulamento

No exercício em apreciação, a autarquia não dispunha de qualquer regulamento atinente a esta matéria. Contudo, em 22/01/03, procedeu à aprovação do documento em causa.

B – Constituição:

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

C – Reconstituição:

Os fundos de maneiço oneram diferentes classificações orgânicas e económicas.

D – Reposição:

Os fundos de maneiço são saldados no fim do exercício.

Conclui-se, assim, que o procedimento adoptado pelo serviço não respeitou as disposições legais e normativas aplicáveis, configurando meras irregularidades contabilísticas que, embora não tendo expressão a nível financeiro, deve ser revisto.

Relativamente à contabilização das diferentes fases do Fundo de Maneiço e aos movimentos contabilísticos utilizados pela autarquia, nada há a referir.

De notar, por último, que dado o POCAL não ter sido implementado no princípio do ano, os fundos permanentes constituídos no início deste exercício foram-no ao abrigo do DL n.º 341/83, de 21/07, ou seja, de um diploma que já não era aplicável.

2.3.12. Emolumentos Notariais

O despacho n.º 18/2002 do Vice-Presidente da CMS, proferido ao abrigo das als. b) e c) do n.º 1 do art.º 68º da Lei n.º 169/99, de 18/09, para definição, nos termos do n.º 1 do art.º 58º, do DL n.º 247/87, de 17/06, do exercício das funções de notário privativo e de oficial público, acompanhou os documentos de prestação de contas “*Relação dos Funcionários que na Gerência Receberam*



Tribunal de Contas

Participação Emolumentar e/ou Custas de Execução Fiscais”, mapa este que continha algumas incorrecções, motivo pelo qual foi substituído.

Neste âmbito, e tendo por base a legislação aplicável, nomeadamente o art. 58º do DL n.º 247/87, de 17/06, o n.º 2 do art. 43º do DL n.º 353-A/89, de 16/10 e o Parecer n.º 7 – G.E./92, aprovado em sessão da 2ª Secção do T.C. de 19/03/92, foi analisado o mapa onde se evidenciam os valores percebidos a título de emolumentos notariais, tendo-se concluído que Maria Alice Gaspar Raposeiro, excedeu em 1.651,78€ os limites legais vigentes (cfr. fls. 820 do Vol. VIII).

Sobre as conclusões insertas neste ponto do Relatório, somente se pronunciou o **Grupo A**:

“Conforme foi informado pelos serviços municipais ainda no decurso do trabalho de campo da Auditoria, a situação detectada foi objecto de despacho no sentido da sua regularização, tendo a trabalhadora sido notificada para proceder à reposição em 19/03/04.

Tendo a trabalhadora solicitado autorização para proceder à reposição em quatro prestações mensais, e tendo a pretensão sido autorizada, foram efectuadas duas reposições, cada uma no valor de € 690,99, em 23/04/04 e 06/05/04, prevendo-se a conclusão da reposição para o próximo mês de Julho de 2004 (cópia da documentação comprovativa em anexo).”

Em face do exposto, considera-se sanada a situação.

2.3.13. Contrato de concessão dos serviços municipalizados de água e saneamento

2.3.13.1. Trabalhos realizados pela autarquia no âmbito do contrato de concessão

Por escritura pública lavrada em 24/11/97, a CMS celebrou o contrato de “*Concessão da exploração do sistema de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e do sistema de recolha, tratamento e rejeição de efluentes do concelho de Setúbal*” com a empresa “*Águas do Sado, SA*”, na qualidade de adjudicatária no âmbito do concurso público internacional publicado em Diário da República, 3ª Série, de 11/10/96.

Na vigência do presente contrato de concessão, a autarquia levou a cabo diversos trabalhos de manutenção, construção, renovação e reparação de obras e equipamentos afectos à exploração e gestão dos serviços de distribuição de água e tratamento de efluentes.



Tribunal de Contas

Tendo em vista verificar a conformidade legal e contratual de tais trabalhos, a análise dos respectivos processos foi feita à luz de **três regimes aplicáveis**, a saber:

- ☞ O regime dos direitos e deveres consignados nas cláusulas do contrato de concessão;
- ☞ O regime jurídico que regula a gestão e exploração dos sistemas municipais em referência (DL n.º 379/93, de 05/11 e DL n.º 147/95, de 21/06);
- ☞ O regime jurídico das empreitadas de obras públicas (DL n.º 59/99, de 02/03);

Assim, começamos por extrair as **cláusulas do contrato de concessão** que assumem especial relevância no âmbito da realização de trabalhos, a saber:

- ☞ “*O concedente põe à disposição da concessionária as instalações (...) que se manterão sempre da propriedade municipal, quaisquer que sejam as obras de melhoramento ou a introdução de novos equipamentos que visem melhorar as condições de operação e manutenção (art. 3º, 3);*”
- ☞ *A concessionária, no âmbito do contrato, deverá promover a prestação dos seguintes serviços (...)* (art. 4º, 1):
 - a) *Efectuar todos os trabalhos de manutenção, reparação e conservação necessários ao perfeito estado dos elementos de construção civil das **infra-estruturas** postas à disposição;*
 - b) *Efectuar todos os trabalhos de manutenção, reparação e conservação adequados dos **equipamentos eléctricos, electrónicos, mecânicos e electromecânicos dos sistemas;***
 - c) *Efectuar todos os trabalhos de manutenção, reparação e conservação das instalações dos sistemas;*
 - d) *Manter em perfeito estado de funcionamento e utilização todos os bens móveis dos sistemas, os quais deverão ser **substituídos** por outros de qualidade não inferior quando se deteriorarem;*
 - e) *Adquirir, financiar, manter e renovar todos os meios necessários à prestação dos serviços;*
 - f) *Adquirir todos os materiais, instrumentos e serviços necessários à **operação, manutenção e conservação dos sistemas;***
 - g) *Preparar os estudos, projectos e processos de concurso destinados ao lançamento dos concursos para a adjudicação das empreitadas referentes às obras definidas no Documento V – Elementos técnicos do processo de concurso, bem como proceder ao apoio técnico, à fiscalização e ao controlo global daquelas **obras por conta do concedente;***



Tribunal de Contas

h) *Proceder à implementação do Programa Bienal de ampliações, extensões e renovações, se tal for a opção do concedente, nos termos do contrato;*

 *Os trabalhos de conta da **concessionária** associados à **exploração** e respectivos conteúdos são os descritos no **caderno de encargos** (art. 4º, 2);*

 *O prazo de concessão é de **25 anos** contados da data da consignação (art. 6º);*

 *O contrato tem o **valor de 1 850 000 000\$00**, correspondente ao valor global do património posto à disposição da concessionária pelo concedente (art. 7º);*

 *Decorrido o período de transição, inicia-se o período de funcionamento normal até ao termo do contrato, durante o qual a **concessionária deverá dar cumprimento integral às actividades de operação, manutenção e renovação** nele previstas (art. 10º);*

 *Se as instalações de tratamento se tornarem insuficientes (...) as **obras ou outras intervenções novas** ou que sejam alterações ou ampliações das existentes (...) serão da **responsabilidade do concedente** depois de definidas e caracterizadas pela concessionária (art. 21º);*

 *Os diversos tipos de obras e trabalhos relativos a infra-estruturas associados aos serviços serão efectuados pela concessionária ou pelo concedente, conforme se estipula nos artigos seguintes (art. 38º);*

 *Todas as construções, equipamentos e acessórios necessários à **exploração** serão mantidos em bom estado de funcionamento e reparados pela **concessionária** que suportará os custos (39º);*

 *São **considerados trabalhos de manutenção e reparação**, aqueles que se referem a (39º, 2):*

a) *equipamentos mecânicos, equipamentos eléctricos e electrónicos, electromecânicos, acessórios hidráulicos;*

b) *construção civil das captações, estações elevatórias, reservatórios e estações de tratamento;*

 *Os trabalhos de renovação são aqueles que se destinam a repor as infra-estruturas em condições idênticas às que se verificam em novo (art. 42º);*

 *Os trabalhos de renovação respeitantes aos ramais domiciliários (...) são da responsabilidade da **concessionária** (art. 42º, 2);*

 *Os trabalhos de **renovação** respeitantes às obras de construção civil das captações, estações elevatórias, reservatórios e estações de tratamento (...) são da responsabilidade do **concedente** (art. 42º, 3);*



Tribunal de Contas

-  Os trabalhos de **renovação respeitantes aos equipamentos mecânicos, eléctricos e electrónicos, electromecânicos, acessórios hidráulicos das captações, estações elevatórias, reservatórios e estações de tratamento** são da responsabilidade da **concessionária** (art. 42º, 4);
-  Os **trabalhos de renovação respeitantes às canalizações** são da responsabilidade de **concedente** (art. 42º, 5);
-  Todos os **trabalhos de ampliações e extensões referentes a novas canalizações e construção de novas obras com o objectivo de aumentar a capacidade produtiva dos sistemas (...)** são da responsabilidade do **concedente** (art. 43º);
-  Até 30 de Setembro de cada ano a concessionária apresentará o **Plano Bienal**, (...) que proporá o conjunto de obras que, sendo embora da responsabilidade do concedente, poderão, pela sua especificidade, ser executadas pela concessionária, em regime de administração directa ou contratação a terceiros (art. 44º, 3) (sublinhado nosso);
-  No âmbito da aprovação do Plano Bienal, o **concedente** assumirá a responsabilidade do respectivo **financiamento**, reservando para tal e de forma definitiva os fundos provenientes da retribuição da concessão (art. 44º, 4) (sublinhado nosso);
-  No âmbito da concretização do Plano Bienal, o concedente poderá atribuir à concessionária a execução de obras a que se refere o n.º 3 do art. 44º, as quais serão realizadas pelos custos constantes da lista de preços unitários que, para o efeito, será anualmente proposta pela concessionária ao concedente (...) (art. 45º,1);
-  No caso de outro tipo de obras, a concessionária poderá ser autorizada a assumir-se como entidade adjudicante de empreitadas ou fornecimentos associados ao objecto do contrato, ficando sujeita à necessidade de lançamento de concursos públicos ou outros desde que aquelas obras venham a usufruir de fundos da união europeia ou outras participações ao concedente (art. 45º,2);
-  O estipulado nos números um e dois anteriores é estabelecido sem prejuízo da aplicação do regime legal de realização de despesas a que o concedente se encontra sujeito, se for o caso (art. 45º,4 e 64º, 2) (sublinhado nosso);
-  A concessionária deverá preparar os estudos, projectos e processos de concurso referentes às obras definidas em anexo ao contrato e indicadas como plano geral de investimentos no município (art. 48, 1);



Tribunal de Contas

- ☰ *A retribuição a pagar pela concessionária em anuidades será **consignada** ao financiamento do Plano Geral de Investimentos que o concedente estabeleceu para **novas construções, ampliações e extensões dos sistemas** (art. 56º, 2);*
- ☰ *Os fundos constituídos pela retribuição só poderão ser utilizados pelo concedente no âmbito do **financiamento das obras referidas** (...) (art. 56º, 3);*
- ☰ *As anuidades terão os seguintes valores mínimos:*

ANUIDADES	
1º Ano	1 000 000 000\$00
2º Ano	1 500 000 000\$00
3º Ano	1 000 000 000\$00
4º Ano	10 000 000\$00
5º Ano	10 000 000\$00
6º Ano	10 000 000\$00
7º Ano	50 000 000\$00
8º Ano	50 000 000\$00
9º Ano	50 000 000\$00
10º Ano e seguintes	800 000 000\$00

Considerando as cláusulas do **contrato de concessão** supra transcritas, foram analisados **três processos relativos aos trabalhos** assumidos pela **autarquia**, na qualidade de **concedente** dos sistemas de abastecimento de água e tratamento de efluentes, cujos efeitos financeiros se reflectem no exercício de 2002:

- a) **Sistema de telegestão da rede de abastecimento de água do concelho de Setúbal;**
- b) **Desvio da conduta 355 na Rua João de Deus, Setúbal;**
- c) **Conduta da Av. Belo Horizonte – Av. Luísa Todi**



Tribunal de Contas

A) Sistema de telegestão da rede de abastecimento de água do concelho de Setúbal

A1) Os factos

O processo administrativo da *empreitada*⁽⁵⁾ mencionada em epígrafe evidencia a elaboração de peças documentais tendentes à **abertura de concurso público internacional**, nos termos do disposto no art. 80º do DL n.º 59/99, de 2/03, com a designação de “*Fornecimento e montagem de instalações e equipamentos electro-mecânicos, hidráulicos, rádio-eléctricos e informáticos no posto de comando, nos postos de observação e nas várias estações remotas que integram o actual sistema de abastecimento de água do concelho de Setúbal*”, o preço base de **240 000 000\$00** e a CMS como **dona da obra**.

Em reunião de 28/03/00, a CMS deliberou aprovar as respectivas peças concursais (programa de concurso, caderno de encargos, projecto e orçamento), bem como “*delegar*” na empresa “*Águas do Sado, SA*”, “*(...) os poderes necessários à selecção do adjudicatário por concurso público, à adjudicação, à consignação e exercício de todas as funções de fiscalização (...)*” em virtude de “*(...) a Câmara não dispor, no momento, dos conhecimentos técnicos e organizacionais que permitam assegurar um tratamento eficaz e seguro deste tipo de projecto* (sublinhado nosso).

Porém, em reunião de 28/04/00, a Câmara Municipal, ao arripio da deliberação anteriormente tomada, veio a deliberar o seguinte:

“(...) quer o regime legal aplicável, quer o regime previsto no contrato de concessão (...) vide art. 3º, n.º 1, al. h) do DL n.º 59/99, de 2/03 e art. 45º, n.º 2 do contrato de concessão, não impõe o formalismo do procedimento de concurso público”, pelo que se suprime tal condição “...devendo contudo proceder-se a uma selecção do empreiteiro através de consulta no mínimo a 3 empresas”.

Em cumprimento de tal deliberação e no exercício dos poderes que lhe foram delegados, a concessionária procedeu à consulta a 3 entidades que apresentaram as seguintes propostas:

EMPRESAS CONSULTADAS E RESPECTIVAS PROPOSTAS	
ESPECTRO	286 085 725\$00
MACRAUT	244 960 500\$00
CENTRO AGRÍCOLA DE SANTARÉM	264 887 100\$00

⁽⁵⁾ Qualificado indevidamente pela autarquia como empreitada quando, na realidade, a componente de maior expressão financeira respeita ao fornecimento de bens e serviços.



Tribunal de Contas

Após a apresentação da respectiva proposta, a empresa Macraut informou a concessionária, em 02/08/00, que conforme previamente acordado, aceitou baixar os preços unitários em 3%, ficando o valor global da empreitada em **237 611 680\$00**.

Contudo e apesar da redução do preço, a concessionária elaborou em 10/09/00 o relatório de análise das propostas onde concluiu pela adjudicação à Macraut pelo valor constante da proposta, isto é, **244 960 500\$00**, informando a autarquia do teor da presente adjudicação.

Posteriormente, em 27/10/00, a concessionária informou a Macraut que lhe foi adjudicada a empreitada, “... *conforme proposta apresentada para o efeito e alteração dada pela carta datada de 02/08/00, pelo valor de 237 611 680\$00 + IVA à taxa legal em vigor*”.

O respectivo contrato veio a ser celebrado entre a concessionária e a Macraut, em 29/11/00, pelo valor global de **237 611 680\$00 + IVA**, tendo a garantia bancária sido prestada a favor da concessionária no valor de 11 880 584\$00.

Não obstante os trabalhos terem sido adjudicados pela Concessionária e o respectivo contrato de empreitada ter sido celebrado entre esta e a Macraut, a CMS continuou a assumir a qualidade de dona da obra e, em reunião de 06/11/02, aprovou trabalhos a mais relativos a esta empreitada, no valor de 73 799,17€ (14 795 405\$00) e trabalhos a menos no valor de 59 137,48€ (11 856 000\$00), de que resultou um **acréscimo financeiro de 14 661,69€** (2 939 405\$00).

Atento o facto de o contrato de empreitada se desenvolver numa “*relação tripartida*”, isto é, entre a CMS, a Concessionária e a Macraut, constatou-se, ainda, que sobre os trabalhos realizados esta última emitiu as respectivas facturas em nome da Concessionária e esta, por sua vez, emitiu facturas em nome da Câmara Municipal.

Acrescente-se que no âmbito da respectiva facturação, a Macraut liquidou IVA à taxa de 17% e a concessionária liquidou IVA à taxa de 5%, situação que resultou do facto de a Macraut emitir facturas em nome de um particular e a concessionária emitir facturas em nome de uma entidade pública (vide art. 18º do CIVA e ponto 2.17 da Lista Anexa I).

Esta situação, em particular, levanta questões de ordem fiscal que se prendem com a **natureza da actividade** desenvolvida pela concessionária, que não respeita à actividade de empreiteiro de obras



Tribunal de Contas

públicas e, ainda, com a diferença entre o IVA liquidado e o IVA dedutível, que poderá eventualmente ter levado à obtenção de uma mais-valia por parte da concessionária.

A execução financeira da presente empreitada apresenta o seguinte quadro:

FACTURAS EMITIDAS PELA MACRAUT À CONCESSIONÁRIA		FACTURAS EMITIDAS PELA CONCESSIONÁRIA À AUTARQUIA	
Trabalhos Normais (19 autos)	1.195.631,44€*	Trabalhos Normais (13 autos)	1.164.045,77€**
Trabalhos a Mais (19 autos)	294.934,79€*	Trabalhos a Mais (1 auto)	77.489,13€**
TOTAL	1.490.566,23€*	TOTAL	1.241.534,90€**

*Este valor inclui Iva à taxa de 17%

**Este valor inclui Iva à taxa de 5%

Relativamente ao exercício de 2002, a autarquia assumiu encargos no valor global de **1 120 570,72€**, correspondentes a **10 autos de medição de trabalhos normais**, de acordo com o seguinte quadro:

FACTURAS EMITIDAS PELA MACRAUT (até 31/12/2002)		FACTURAS EMITIDAS PELA CONCESSIONÁRIA (até 31/12/2002)	
Trabalhos Normais (18 autos)	1.174.047,54€*	Trabalhos Normais (10 autos)	1.120.570,72€**
Trabalhos a Mais (16 autos)	289.936,52€*	Trabalhos a Mais	0,00€**
TOTAL	1.463.984,06€*	TOTAL	1.120.570,72€**

*Este valor inclui Iva à taxa de 17%

**Este valor inclui Iva à taxa de 5%

A2) O Direito

A matéria de facto supra expandida suscita, desde logo, duas questões que importa equacionar, quais sejam:

- a) A autarquia, como dona da obra, enquadrou os trabalhos em apreço como **empreitada de obra pública** e, por consequência, estaríamos perante um contrato nulo, resultante da preterição de formalidades essenciais: uma relativa à **não abertura de concurso público legalmente exigido** (art. 48º do DL n.º 59/99, de 02/03) e outra relativa à **não submissão a fiscalização prévia do Tribunal de Contas** (art. 45º, n.º 1 e art. 46º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08);ou



Tribunal de Contas

- b) Estamos perante uma **empreitada particular**, levada a cabo pela Concessionária, em cumprimento das obrigações que resultam do contrato de concessão e da lei que regula o regime de exploração e gestão dos presentes sistemas municipais (DL n.º 379/93, de 05/11 e DL n.º 147/95, de 21/06) e, por consequência, estaríamos perante uma **despesa pública ilegal e pagamentos ilegais e indevidos**, por parte do Município.

A resposta às presentes questões deve começar por atender à natureza do **objecto** da empreitada - “*Fornecimento e montagem de instalações e equipamentos electro-mecânicos, hidráulicos, rádio-eléctricos e informáticos no posto de comando, nos postos de observação e nas várias estações remotas que integram o actual sistema de abastecimento de água do concelho de Setúbal*” – e à sua posterior submissão nas obrigações legais e contratuais da autarquia ou, ao invés, nas obrigações legais e contratuais da concessionária.

Ainda a propósito do **objecto do contrato**, deve salientar-se que a sua definição, bem como as componentes que traduzem a maior expressão financeira do contrato, evidenciam tratar-se de uma aquisição de bens e serviços e não de uma empreitada.

Independentemente de tal qualificação jurídica, devemos começar por analisar o disposto nos diplomas legais aplicáveis - DL n.º 379/93, de 5/11 e DL n.º 147/95, de 21/06 – de acordo com os quais o contrato de concessão, nos sistemas municipais, tem por **objecto a exploração e a gestão** dos serviços de fornecimento de água e tratamento de efluentes, que “... **abrangem a construção, extensão, reparação, renovação, manutenção de obras e equipamentos e respectiva melhoria**” (art. 9º, n.º 1 e 2 do DL n.º 379/93, de 5/11).

Por sua vez, o art. 4º, n.º 1, als. e) e f) do contrato de concessão, em cumprimento das disposições legais supra referenciadas, estipula o seguinte:

“A **concessionária**, no âmbito do contrato, **deverá promover a prestação dos seguintes serviços**:

- ▶ **Adquirir, financiar, manter e renovar todos os meios necessários à prestação dos serviços;**
- ▶ **Adquirir todos os materiais, instrumentos e serviços necessários à operação, manutenção e conservação dos sistemas”;**

De resto, refira-se que a proposta da adjudicatária e actual concessionária apresentou, no âmbito do respectivo concurso público internacional, uma “*Discriminação dos principais investimentos a*



Tribunal de Contas

efectuar pelo adjudicatário nos primeiros anos do contrato”, que aqui se destacam, dada a identidade com o objecto da presente empreitada:

Estudos e projectos;
Sistema informático de apoio;
Sistema de informação geográfica;
Terminais portáteis de leitura;
Equipamento rádio-comunicação;
Sistema automático de aviso de avarias;
Detecção de fugas;
Cadastro informatizado.

O equipamento acima enumerado constitui **parte indissociável** de um **sistema de telegestão** da rede de abastecimento de água, pelo que também nesta perspectiva não se aceita a assunção da despesa e o pagamento, pela autarquia, do sistema de telegestão.

Ponderados os elementos acima referenciados, não nos resta senão concluir que os trabalhos em presença são da **responsabilidade da concessionária** “*Águas do Sado, SA*”, uma vez que o respectivo objecto respeita “... *a equipamentos mecânicos, eléctricos, electrónicos e electromecânicos, ...*” que têm em vista a melhoria dos sistemas de gestão e exploração dos serviços públicos em causa (arts. 4º e 39º do contrato de concessão e art. 9º, n.º 1 e 2 do DL n.º 379/93, de 5/11).

Por último, importa salientar que também a **natureza jurídica** da **concessão** da exploração e gestão dos presentes sistemas municipais - que por inerência abrange a transferência de responsabilidades técnicas e financeiras – leva-nos a concluir que cabe ao concessionário efectuar os investimentos necessários à **boa prestação do bem ou do serviço** ou, dito de outro modo, assumir as obrigações decorrentes da **manutenção e melhoria da operacionalidade dos sistemas**.

Assim, o **concessionário assume ope legis os riscos da exploração**, incumbindo-lhe efectuar os investimentos necessários à concepção, organização, financiamento, gestão e manutenção dos serviços e, em contrapartida, é-lhe reconhecido o direito de amortizar os capitais investidos e ainda de obter uma remuneração razoável dos capitais utilizados na exploração, que deve ser tida em conta na determinação da duração da concessão (cfr. art. 5º, als. a) a c) e art. 13º, nº 1, do DL n.º 379/93, de 05/11 e art. 4º do contrato de concessão).



Tribunal de Contas

Do mesmo modo, a transferência dos investimentos realizados pelo concessionário para o concedente, no término do prazo da concessão, é uma prática corrente, na medida em que se presume que o investimento feito pelo concessionário, **visando a melhoria das condições de gestão do serviço**, está amortizado na data da sua caducidade, pressupondo-se que o prazo de duração da concessão é suficiente para que o concessionário se possa pagar do **investimento realizado na manutenção e melhoria do serviço a prestar** (cfr. art. 7º do DL n.º 379/93, de 05/11 e art. 82º do contrato de concessão)

A3) Conclusões

Da análise que antecede, extraem-se as seguintes conclusões:

☞ De acordo com as disposições conjugadas dos diplomas legais em análise e das cláusulas do contrato de concessão - que devem obediência à lei, sob pena de nulidade (cfr. art. 17º do DL n.º 379/93) - os investimentos a realizar nos sistemas concessionados encontram-se repartidos entre o concedente e o concessionário, nos seguintes termos:

- a) As obras de **manutenção, reparação e melhoria dos equipamentos** afectos à respectiva exploração e gestão cabem à **concessionária** (art. 9º do DL n.º 379/93, de 5/11)
- b) As obras de **renovação e expansão** dos sistemas cabem ao **concedente** (art. 6º do DL n.º 147/95, de 21/06);

☞ A introdução do **sistema de telegestão** da rede de abastecimento de água configura uma **melhoria do equipamento** afecto à exploração e gestão do sistema, na medida em que permite uma **gestão mais eficaz e eficiente** daquela rede e, portanto, uma **maior satisfação das correspondentes necessidades públicas**.

☞ Nos termos das disposições legais e contratuais em referência, a **competência relativa à manutenção e melhoria dos equipamentos afectos aos sistemas** recai sobre a concessionária dos serviços municipais;

☞ O dono da obra é aquele que *“adjudica a empreitada que visa satisfazer um interesse público e a quem tenha sido conferida por lei competência para o satisfazer”*⁽⁶⁾; (sublinhado nosso).

(6) Cfr. Jorge Andrade da Silva, in *“Regime Jurídico das empreitadas de obras públicas”*, Almedina, 2002.



Tribunal de Contas

- ☞ Conferindo a lei e o contrato tal competência à concessionária, os trabalhos *sub judice* **configuram uma obra particular**, pelo que andou bem a Concessionária quando adjudicou os respectivos trabalhos e celebrou o respectivo contrato de empreitada, em virtude de se enquadrar no âmbito dos “*Trabalhos associados à concessão*” (cfr. arts. 38º e 39º do contrato de concessão) devendo, por isso, assumir os correspondentes custos e respectivos pagamentos;
- ☞ Sendo certo que a autarquia assumiu os custos da presente obra e pagou uma factura, relativa ao primeiro auto de medições dos trabalhos, contrariando o disposto nas disposições legais e contratuais citadas, conclui-se que a presente **despesa é ilegal e os pagamentos ilegais e indevidos**. Na realidade, nenhuma despesa pode ser assumida, autorizada e paga sem que seja legal (cfr. al. d) do ponto 2.3.4.2.do POCAL), sendo também certo que, no caso em apreço, não competia à autarquia efectuar qualquer pagamento, dada a responsabilidade recair na Concessionária.

A deliberação sobre a presente “*delegação*” dos trabalhos na concessionária foi tomada em reunião da CMS de 28/03/00, pelos seguintes membros do órgão executivo:

- Manuel da Mata de Cáceres
- Manuel Joaquim Pisco Lopes
- Ana Isabel Luís Alves Ribeiro
- João José Mota Ramos
- Regina Maria Machado Marques
- Francisco Ventura Soares Feio
- João Manuel Chaleira Damas
- Duarte Baptista Machado
- Maria Teresa Mourão de Almeida

No exercício de 2002, a Câmara Municipal **assumiu encargos** no valor global de **1.120.570,72€** dos quais **pagou** uma factura emitida pela concessionária, no valor de **431.949,53€** (86 598 106\$00), através da OP n.º 4462, de 11/06/02, autorizada pelo Presidente da Câmara, Carlos Manuel Barateiro de Sousa.

Em sede de alegações os responsáveis afirmam:

Grupos A, D e E:

Concluiu o relato que o procedimento administrativo referente aos trabalhos realizados com vista ao fornecimento e montagem de instalações e equipamentos electro-mecânicos, hidráulicos, rádio-eléctricos e informáticos no posto de comando, nos postos de observação e nas várias estações



remotas que integram o actual sistema de abastecimento de água do concelho de Setúbal (que se consubstancia no sistema de telegestão), teria conduzido à realização de uma despesa ilegal e pagamentos ilegais e indevidos, porquanto o MUNICÍPIO teria indevidamente assumido os custos da obra que deveriam ter sido assegurados pela AGUAS DO SADO.

Tal conclusão resulta do entendimento de que os trabalhos realizados no âmbito do SISTEMA DE TELEGESTÃO seriam da responsabilidade da AGUAS DO SADO, enquanto concessionária, uma vez que os mesmos se traduziriam na “manutenção e melhoria da operacionalidade dos sistemas”, tendo como objecto “equipamentos mecânicos, eléctricos, electrónicos e electromecânicos”, com vista “à melhoria dos sistemas de gestão e exploração dos serviços públicos em causa”, caindo, assim, no âmbito dos artigos 4.º e 39.º do CONTRATO, os quais determinariam a responsabilidade da AGUAS DO SADO pela realização dos referidos trabalhos.

Salvo o devido respeito, tal conclusão assenta numa incorrecta interpretação dos factos e dos termos contratuais da concessão.

Com efeito, os trabalhos em causa não só não se englobam na categoria referente à “manutenção e melhoria da operacionalidade dos sistemas”, como são da inteira responsabilidade do MUNICÍPIO.

Importa, quanto a este ponto, ter presente o disposto nos vários números do artigo 44º do CONTRATO.

Nos termos do n.º 1 do artigo 44.º do CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA tem apresentado um PLANO BIENAL até ao dia 30 de Setembro de cada ano, o qual, nos termos do nº2 do mesmo artigo, engloba “também as obras incluídas no Plano Geral de Investimentos analisando a totalidade das intervenções”

Através do referido plano bienal, a CONCESSIONÁRIA propõe um “conjunto de obras que, sendo embora da responsabilidade do CONCEDENTE, poderão, pela sua especificidade ser executadas pela CONCESSIONÁRIA, em regime de administração directa ou contratação a terceiros” (artigo 44º n.º 3, do contrato de concessão), assumindo o CONCEDENTE “a responsabilidade do respectivo financiamento, reservando para tal e de forma definitiva, os fundos provenientes da retribuição da CONCESSÃO” (artigo 44.º, n.º 4, do contrato de concessão).

Ora, no PLANO GERAL DE INVESTIMENTOS, anexo ao CONTRATO, encontra-se explicitamente prevista a realização do investimento no SISTEMA DE TELEGESTÃO, ao qual se atribuiu um custo estimado de 300.000 contos.

Estando os trabalhos a realizar no âmbito do SISTEMA DE TELEGESTÃO incluídos no PLANO GERAL DE INVESTIMENTOS (parte integrante do PLANO BIENAL) e traduzindo-se os mesmos num verdadeiro novo investimento e não em trabalhos de melhoria, como pretende o RELATÓRIO, só se poderá concluir que era da total responsabilidade do MUNICÍPIO o financiamento da obra em causa, nos termos do supra citado artigo 44.º do CONTRATO.

Cai assim por terra o argumento de que aos trabalhos ora em análise se aplicariam os artigos 4.º e 39.º do CONTRATO e que os pagamentos efectuados pelo MUNICÍPIO possam ser qualificados como pagamentos ilegais e indevidos.

Outro ponto abordado pelo RELATÓRIO, diz respeito a uma alegada “mais valia”, supostamente obtida pela AGUAS DO SADO, em matéria de IVA.

Se, por um lado, a MACRAUT, empresa que executou os trabalhos relativos as SISTEMA DE TELEGESTÃO, cobrou o IVA que tinha de cobrar e pela taxa adequada, por outro, a Aguas do Sado, ao facturar ao MUNICÍPIO a obra que financiara por conta deste, cobrou o IVA pela taxa aplicável e, no tempo certo, fez a sua entrega ao Estado.

Não se encontra, por isso, fundamento para o raciocínio que terá estado na base do vertido a tal respeito no RELATÓRIO a que se responde.”

Por último, cumpre fazer uma breve referência ao desconto de 3% acordado entre a ÁGUAS DO SADO e a MACRAUT.



Tribunal de Contas

O montante facturado corresponde integralmente à proposta apresentada pela ÁGUAS DO SADO em 10 de Setembro de 2000; o aludido desconto de 3% operou, obviamente, em benefício da ÁGUAS DO SADO, que negociou com a MACRAUT em termos idênticos aos que se adoptam com qualquer subcontratado; não havia, pois, que repercutir esse desconto na facturação ao Município.

Não obstante, sempre se poderá dizer que o valor cobrado ao MUNICÍPIO, e que permaneceu inalterado desde o princípio, não cobriu sequer toda a prestação da ÁGUAS DO SADO, uma vez que não contemplou a actividade desta relativamente à totalidade dos trabalhos a mais realizados. Como resulta, aliás, da análise do quadro inserido na página 68 do RELATÓRIO, onde se pode ver que na factura emitida pela MACRAUT foram cobrados 19 autos de trabalhos a mais, enquanto que na factura emitida pela ÁGUAS DO SADO ao MUNICÍPIO apenas foi cobrado um auto relativo a trabalhos a mais, pelo que não se poderá dizer que, ao pagar o preço estipulado com a ÁGUAS DO SADO, o MUNICÍPIO tenha pago mais do que aquilo que devia em função dos trabalhos efectivamente realizados.

Grupo B:

“A responsabilidade pelo financiamento:

No Caderno de Encargos que suportou o concurso para a concessão figuravam os “investimentos” (PGI - Plano Geral de Investimentos) que hão-de ser concretizados pelo Município com financiamento através das rendas a entregar pela Entidade que viesse a ser seleccionada como Concessionária.

Esse Caderno de Encargos integrou o contrato de concessão e figura nesse como Anexo para os efeitos respectivos.

Nesses “investimentos” figura explicitamente o Sistema de telegestão, com valores estimados. Conclusão necessária é a de que o Município assumia, perante os Concorrentes que, quem quer que viesse a ser escolhido para Concessionário, poderia, por direito contratual e sem encargos próprios, contar que o sistema concessionado, relativo à distribuição de água, seria oportunamente dotado com aquele sistema instrumental de telegestão.

O financiamento, pelo Município, do sistema de telegestão não acarreta qualquer colisão com o que dispõem os invocados decretos-leis n.ºs 379/93, de 05.11 e 147/95, de 21.06 quanto a responsabilidades da Concessionária neste domínio, Quando a Concessionária assumiu essa qualidade, subscrevendo o contrato de concessão, a responsabilidade desse financiamento já não era matéria disponível que devesse ser avaliada no âmbito daqueles diplomas.

Decorre do que se expressa que, para além do que resulta do articulado do contrato de concessão quanto a direitos e obrigações de ambas as partes, expressos por categorias de situações, o certo é que o Município assumiu sempre, no concreto e em todos os momentos procedimentais do concurso e no próprio contrato de concessão, a obrigação de dotar o sistema a concessionar com o sistema de telegestão.

Assim sendo e no que concerne aos actos de concretização do financiamento desse sistema, os mesmos assumem natureza de mera execução formal e material do que, antes, ficou assumido pelo Município nas deliberações que, como actos pressupostos daquele financiamento, decidiram: i) a aprovação dos documentos do concurso (caderno de encargos, programa e demais peças); ii) lançar o concurso público internacional com tais condições de compromisso municipal; iii) a homologação da proposta de ordenamento dos concorrentes; iv) a adjudicação da concessão e celebração do contrato; v) a aprovação do orçamento municipal e o plano de actividades que incluíram o investimento relativo ao sistema de telegestão.

A “delegação» na concessionária:

No “Plano Bienal” a propor pela Concessionária são incluídos os investimentos que, devendo ser suportados pelo Município, constem do PGI - Plano Geral de Investimentos. As obras e trabalhos respeitantes a esses investimentos, de acordo com o que consta do art.º 44.º, n.º 3 do Contrato de



Tribunal de Contas

Concessão, podem ser assumidos pela Concessionária, para realização por administração directa ou por recurso a terceiros, quando essa realização seja objecto de orçamentação de custos por aplicação dos “preços unitários” constantes das listas mutuamente aceites e constantes em Anexo ao contrato de concessão.

No caso do sistema de telegestão, o objecto do investimento, pela sua especificidade, não permitia a utilização daqueles “preços unitários” para determinar custos de execução. Por isso a deliberação municipal, sem deixar de considerar a situação abrangida pelo referido art.º 45.º, n.º 1 do contrato de concessão — investimento descrito no Plano Geral de Investimentos - delegou na Concessionária a selecção do fornecedor por consulta ao mercado, a adjudicação e a fiscalização do fornecimento, acautelando dessa forma, e através do mercado, a formação dos valores de adjudicação.

Sem pôr em causa o estatuído nos decretos-leis n.ºs 379/93 e 147/95 e também no clausulado contratual, o certo é que prevalece o facto incontornável da obrigação previamente assumida pelo Município, no procedimento do concurso e perante todos os candidatos, pelo financiamento do sistema de telegestão com isso determinando o conteúdo das propostas desses concorrentes e, por isso, também da proposta da actual Concessionária.”

Grupo C:

Para além do atrás exposto, este grupo alega, ainda, que “Tivesse a realização do concurso para a concessão sido retardada e poderia ter acontecido que o próprio Município, que entretanto já dera início, e num ou outro caso, já tinha mesmo executado alguns desses investimentos, tivesse dotado o seu sistema de distribuição de água também com aquele sistema de gestão sem que agora pudesse a situação ser, neste aspecto, questionada.

O financiamento, pelo Município, do sistema de telegestão não acarreta qualquer colisão com o que dispõem os invocados decretos-leis n.ºs 379/93, de 05.11 e 147/95, de 21.06 quanto a responsabilidades da Concessionária neste domínio.

Quando a Concessionária assumiu essa qualidade, subscrevendo o contrato de concessão, a responsabilidade desse financiamento já não era matéria disponível, que devesse ser avaliada no âmbito daqueles diplomas. Isto para além de o próprio decreto-lei n.º 147/95, de 21.06, no seu artº 6.º, assumir que tal consignaço se destina a investimentos.

Em sede de contraditório, os responsáveis apresentaram alegações que procuraram afastar as conclusões extraídas da análise técnico-jurídica que recaiu sobre a factualidade relativa ao “*sistema de telegestão da rede de abastecimento de água do concelho de Setúbal*”, que podem sintetizar-se no seguinte:

1. Os trabalhos não se englobam na “manutenção e melhoria da operacionalidade dos sistemas”, traduzem-se num **verdadeiro novo investimento**;
2. Os trabalhos estão explicitamente previstos no **plano geral de investimento**, são da responsabilidade do concedente e poderão ser executados pela concessionária, **em regime de administração directa ou contratação a terceiros**, assumindo o concedente a responsabilidade do respectivo financiamento.
3. O Município assumiu no **caderno de encargos** e no **contrato de concessão**, a obrigação de dotar o sistema a concessionar com o sistema de telegestão.



Tribunal de Contas

4. O desconto de 3% acordado entre a ÁGUAS DO SADO e a MACRAUT, **operou, obviamente, em benefício da ÁGUAS DO SADO**, que negociou com a MACRAUT em termos idênticos ao de qualquer subcontratado; não havia, pois, que repercutir esse desconto na facturação ao Município.

Atento o teor de tais alegações, importa equacionar cada um dos pontos de *per si*, o que se faz nos seguintes termos:

1. A telegestão constitui, por definição, um instrumento que proporciona uma **melhoria na operacionalidade do sistema**, na medida em que consubstancia uma racionalização dos meios afectos ao investimento, de molde a proporcionar eficiência, eficácia e economia à respectiva gestão e maior qualidade na prestação do serviço.

Aliás, a leitura das normas que nos diplomas legais aplicáveis fazem a distinção entre as obras de melhoria e manutenção do sistema e as obras de renovação e expansão do sistema, não deixam margem para dúvidas quanto à sua integração naquela categoria.

Assim, não se pode aceitar a afirmação segundo a qual o sistema de telegestão constitui “*um verdadeiro novo investimento*”, tanto mais que tal afirmação não foi fundamentada, nem de facto, nem de direito, pelos responsáveis, nas respectivas alegações.

2. Relativamente à alegada integração no **plano geral de investimentos** e execução pela concessionária, **em regime de administração directa ou contratação a terceiros**, convirá reafirmar o seguinte:

- ✓ a eventual integração no plano geral de investimentos **não pode ser feita em violação do disposto na lei**, que é muito clara quando dispõe que os trabalhos de manutenção e melhoria dos sistemas cabem à concessionária (cfr. art. 9º, n.º 1 e 2 do DL n.º 379/93, de 5/11);
- ✓ a aludida execução dos trabalhos pela concessionária, em regime de administração directa ou contratação a terceiros, apenas corrobora a análise feita no relato de auditoria, isto é, trata-se de uma obra particular, da competência da concessionária, cuja execução poderia ter sido levada a cabo através dos seus próprios meios técnicos e humanos ou através de um contrato de empreitada.



Tribunal de Contas

Ademais, os responsáveis reafirmaram tais conceitos, sem cuidar de fazer a sua qualificação jurídica ou, sequer, refutar aquela que lhe foi dada no relato de auditoria, pelo que nos subtrai a quaisquer argumentos jurídicos que possam aqui ser esgrimidos.

3. No que concerne à alegada previsão do sistema de telegestão no caderno de encargos e no contrato de concessão, sublinhe-se que após nova e cuidada consulta de tais peças documentais, **não encontramos qualquer referência a tal previsão** (os responsáveis não fazem prova da mesma) mas, mais uma vez, se reafirma que **tal previsão, a existir, também ela violaria o disposto na lei** que imputa a responsabilidade pela sua execução e financiamento à concessionária (cfr. art. 9º, n.º 1 e 2 do DL n.º 379/93, de 5/11).
4. O reconhecimento, por parte da concessionária, de que o desconto de 3% acordado entre a ÁGUAS DO SADO e a MACRAUT, “*operou, obviamente, em benefício da ÁGUAS DO SADO*”, corrobora a análise e respectiva conclusão vertida no relato de auditoria.

A alegação segundo a qual tal desconto resultou do acordo que é feito com qualquer **subcontratado**, leva-nos a salientar a contradição que resulta do facto de noutras passagens do texto das alegações, os responsáveis terem afirmado peremptoriamente que a autarquia não **contratou** a empresa ÁGUAS DO SADO mas, de acordo com as suas palavras, “delegou” a realização dos trabalhos, pelo que tal argumento não colhe.

Nestes termos, mantém-se o teor das conclusões constantes do relato de auditoria, porquanto se trata de matéria que viola o disposto no art. 9º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 379/93, de 5/11, no art. 45º, n.º 1 e art. 46º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08 e no ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL, por conseguinte, susceptível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, previstas na al. b) do n.º 1 do art. 65º e art. 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08, respectivamente.

B) Desvio da conduta 355 na Rua João de Deus, Setúbal

B1) Os Factos

A concessionária dos serviços municipais de água e saneamento, “*Águas do Sado, SA*”, propôs à CMS, em 01/06/01, a realização da empreitada referente ao desvio da conduta 355 na Rua João de



Tribunal de Contas

Deus, apresentando, para o efeito, memória descritiva e justificativa, medições e orçamento que ascende ao valor de 1 386 038\$00 + IVA à taxa de 5%.

Por despacho de 12/12/01, o então Presidente da Câmara, Manuel da Mata de Cáceres, “*delegou*” nas “*Águas do Sado, SA*”, a execução da presente empreitada, pelo valor de 1 386 038\$00 (6 913,53€).

Posteriormente, em 02/04/02 e através do denominado “*Auto de entrega de Instalações de Serviço Público*”, a concessionária, Águas do Sado, SA, “... *tendo levado a efeito as obras conforme projecto aprovado, faz por este meio a sua entrega à CMS, para que fiquem integrados no património desta, de cujo imobilizado passarão a fazer parte (...)*”.

Através de ofício datado de 03/05/02, a concessionária enviou à autarquia uma factura emitida em 28/03/02, no valor de 6 913,53€+ IVA à taxa de 5%.

B2) O Direito

A presente empreitada, ao contrário do que se concluiu na análise anterior, constitui uma obrigação legal e contratual da CMS, porquanto se trata da realização de trabalhos relativos às redes da canalização, cuja manutenção, renovação e extensão competem ao concedente, de harmonia com o disposto na lei e no contrato de concessão.

Com efeito, reitera-se que o art. 6º do DL n.º 147/95, de 21/06, dispõe que “*A retribuição a pagar pela concessionária reverte obrigatoriamente para um plano de investimento na expansão e renovação dos sistemas, a cargo do município concedente (...)*” (sublinhado nosso).

Por sua vez, em conformidade com aquele comando legal, os arts. 42º e 43º do contrato de concessão, acima referenciados, determinam:

“Os trabalhos de renovação respeitantes às canalizações são da responsabilidade de concedente. Todos os trabalhos de ampliações e extensões referentes a novas canalizações e construção de novas obras com o objectivo de aumentar a capacidade produtiva dos sistemas (...) são da responsabilidade do concedente”.

Deste modo, imperioso se torna concluir que a empreitada em causa pertence à esfera de atribuições da autarquia e, por consequência, os respectivos encargos foram correctamente assumidos por esta.



Tribunal de Contas

Acontece, porém, que a assunção de tais encargos por parte da autarquia pressupõe a **prévia submissão da empreitada às normas legais reguladoras da realização da despesa pública**, consagradas no DL n.º 59/99, de 02/03.

Com efeito, a adjudicação de uma empreitada de obra pública é obrigatoriamente precedida da abertura de procedimento concursal, cujo tipo depende do valor estimado do contrato, nos termos do disposto nos arts. 47º e 48º do DL n.º 59/99.

Nestas circunstâncias, atento o respectivo valor, sobre a autarquia impedia a obrigação legal de consultar três entidades, no âmbito do procedimento de ajuste directo, em conformidade com o estipulado no art. 48º, n.º 2, al. d) do citado diploma legal.

Quer isto dizer que o despacho de “*adjudicação*” da empreitada à concessionária, para além de não cumprir a obrigação legal de consulta a três entidades, é **legalmente impossível**, na medida em que esta empresa não desenvolve a actividade de empreiteiro de obras públicas e, como tal, não é titular de certificado de classificação emitido pelo IMOPPI – documento habilitante da realização de obras públicas – pelo que não pode ser sujeito de uma relação jurídica de empreitada de obra pública.

Apesar de a CMS ter sido a entidade adjudicante, certo é que o contrato de empreitada foi celebrado entre a concessionária e o empreiteiro que executou a obra, posteriormente convidado pela concessionária.

Deste modo, e uma vez que foram **preteridas formalidades essenciais** relativas à **não abertura do procedimento por ajuste directo, com consulta obrigatória a três entidades**, a autorização da correspondente despesa é **ilegal**, uma vez que não respeitou o regime jurídico das empreitadas de obras públicas (art. 48º, n.º 2, al. d) do DL n.º 59/99, de 02/03).

A despesa foi autorizada em 12/12/01, por despacho do então Presidente da Câmara, Manuel da Mata de Cáceres.

A presente despesa, no valor de 6 913,53€+ IVA, foi **facturada** à autarquia **no exercício de 2002, não tendo no mesmo ano ocorrido qualquer pagamento**.

Relativamente a este ponto, os responsáveis alegaram o seguinte:



Grupo A, D e E:

“Quanto ao DESVIO DA CONDUTA 355, consta do RELATÓRIO que teriam sido “preteridas formalidades essenciais relativas à não abertura do procedimento por ajuste directo, com consulta obrigatória a três entidades”, o que levaria a qualificar a autorização da despesa realizada como ilegal, por desrespeito do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, plasmado no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e “que o despacho de “adjudicação” da empreitada à concessionária, para além de não cumprir a obrigação legal de consulta a três entidades, é legalmente impossível, na medida em que esta empresa não desenvolve a actividade de empreiteiro de obras públicas”, não podendo ser sujeito de uma relação jurídica de empreitada de obra pública.

Com efeito, não consta do objecto social da ÁGUAS DO SADO a actividade de empreiteiro de obras públicas, nem a AGUAS DO SADO é titular de certificado de classificação emitido pelo IMOPPI.

No entanto, os argumentos aduzidos no Relatório carecem de fundamentação.

O despacho a que o RELATÓRIO faz referência não é de um despacho de adjudicação da empreitada à AGUAS DO SADO, mas antes um despacho que pretende dar cumprimento ao estipulado nos artigos 44.º e 45.º do CONTRATO, isto é, à possibilidade de a CONCEDENTE “delegar” a execução das obras na CONCESSIONÁRIA, que, por seu turno, asseguraria a execução das obras em regime de administração directa ou contratação a terceiros.

O despacho mais não é do que uma “delegação” por parte do CONCEDENTE, prevista quer no CONTRATO, quer na lei, como resulta do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 147/95, de 21 de Junho, onde se pode ler que “no caso da realização de novos investimentos não previstos inicialmente, cabe ao concedente decidir a modalidade da sua execução”.

De referir, ainda, que o orçamento de custos, obtido pela aplicação da lista de preços unitários, previamente estabelecida, faz parte dos elementos entregues ao Município com a apresentação do projecto, tendo-se evitado, assim, o aparecimento de quaisquer custos inesperados ou lesão dos interesses patrimoniais do MUNICÍPIO.

Nestes termos, não se vislumbra qualquer adjudicação à ÁGUAS DO SADO de uma empreitada de obras públicas, sendo certo que a AGUAS DO SADO agiu sempre nos precisos termos das condições contratualmente estabelecidas.”

Grupo B:

“No âmbito do art. 45.º, n.º 1 do contrato de concessão encontra-se expressamente previsto que “No âmbito da concretização do Plano Bienal, o concedente poderá atribuir à Concessionária a execução de obras a que se refere o n.º 3 do art. 44.º(...)”.

Este n.º 3 do art. 44.º dispõe que: «O Plano Bienal proporá o conjunto de obras que, sendo embora da responsabilidade do concedente, poderão, pela sua especificidade ser executadas pela Concessionária, em regime de administração directa ou contratação a terceiros.»

Com esta redacção, o Concedente estava habilitado a decidir como decidiu sendo certo que o termo “delegação” só possa significar “atribuição” como consta daquele art. 45.º, n.º 1.

O regime definido contratualmente não colide com o princípio da competência, já que estamos no domínio das relações contratuais onde concorrem regras de consignação de receitas das rendas a encargos pré-determinados, onde Concedente e concessionária terão de consensualizar formas de execução, épocas de realização e prioridade dos financiamentos tal como é próprio da tramitação que preside à elaboração do Plano Bienal, sua discussão, aprovação e concretização — art.s 44º, 48.º, 4 e 53.º, 1.3.

Acrescendo ainda que o Município, enquanto concedente, poderá ser penalizado perante atrasos de concretização do programa de execução de obras calendarizado tal como consta do próprio Plano Geral de Investimentos e, com esse atraso de execução, possa resultar agravamento dos custos de operação dos sistemas e de exploração por parte da Concessionária.



Tribunal de Contas

Por isso se sustenta a legalidade do art. 45.º, do contrato de concessão no âmbito do qual foi decidida a dita “delegação” que nunca envolveu a adjudicação de qualquer empreitada com o alcance e significado que são próprios do regime do decreto-lei n.º 59/99 e que é inaplicável às situações decididas a coberto do referido art. 45.º do contrato de concessão.

A celebração do contrato de concessão entre o Município e a Concessionária retirou ao Município o exclusivo da decisão quanto ao modo e oportunidade da realização do interesse público que está em causa na correspondente área de actuação.

A Concessionária entrou, como parceiro estratégico e operativo nessa realização. Por isso o contrato de concessão, sendo o instrumento legal disciplinador dessa parceria limitou-se, nessa parte, a submeter a realização dos investimentos a um regime de competências carecido de consensualização e, dessa forma, as obras assumidas pelo Município na sua execução, seja por administração directa seja por empreitada nas suas várias modalidades, terão de respeitar o regime público de execução.

Se essas mesmas obras forem “atribuídas” à Concessionária para execução por custos previamente definidos através dos preços unitários, passam a ser obras com execução da responsabilidade da Concessionária que poderá optar pela administração directa ou por recurso a terceiros, mas sempre com custos a suportar pelo Município e nos montantes fixos que hajam resultado daqueles preços unitários.

Tendo sido delegada a sua execução na Concessionária no âmbito do art. 45.º, 1, esta obra não estava sujeita ao regime público de execução nem, por isso mesmo, a visto desse Venerando Tribunal.

Quanto à não exigibilidade de visto houve mesmo pronúncia do Tribunal de Contas, não quanto a esta obra, mas outras nas mesmas condições, tal como consta do ofício n.º 2235, processos n.ºs 39282 e 39391/98, datado de 23.NOV.98 que se junta em anexo por fotocópia.”

Para além do acima exposto, o **Grupo C** alega ainda:

“No Despacho de 12.12.2001 do Signatário não esteve em causa qualquer “adjudicação” com o alcance que possa resultar deste conceito no âmbito do decreto-lei n.º 55/99. Por outro lado, mesmo tendo sido “autorizada” a despesa, o certo é que nesse ano nenhum pagamento ocorreu o que, por si só, determinou a caducidade dessa autorização como é próprio dos princípios de execução orçamental..

Se essas mesmas obras, tal como o permite o art. 45.º, 1 do contrato de concessão, forem “atribuídas” à Concessionária para execução por custos previamente definidos através dos preços unitários, passam a ser obras com execução da responsabilidade da Concessionária que poderá optar pela administração directa ou por recurso a terceiros.

Tendo sido delegada a sua execução na Concessionária no âmbito do art. 45.º, 1, esta obra não estava sujeita ao regime público de execução nem, por isso mesmo, a visto prévio desse Venerando Tribunal ainda que esta, como “concessionária” possa estar sujeita a fiscalização sucessiva.

Acontece ainda que, quanto à não exigibilidade de visto houve mesmo pronúncia do Tribunal de Contas, não quanto a esta obra, mas outras nas mesmas condições, tal como consta do ofício n.º 2235, processos n.ºs 39 282 e 39 391/98, datado de 23.NOV que se junta em anexo por fotocópia e aqui se dá por reproduzido.”

No que respeita aos trabalhos em presença, os responsáveis alegaram sumariamente o seguinte:

1. Não consta do objecto social da Águas do Sado a actividade de empreiteiro de obras públicas, nem ela é titular de certificado de classificação emitido pelo IMOPPI;



Tribunal de Contas

2. Não se vislumbra qualquer adjudicação à Águas do Sado de uma empreitada de obra pública;
3. O termo “delegação” só pode significar “atribuição” como consta do art. 45.º, n.º 1 do contrato de concessão e nunca envolveu a adjudicação de qualquer empreitada com o alcance e significado que são próprios do regime do DL n.º 59/99, que é inaplicável às situações previstas;
4. A “atribuição” à Concessionária para execução por custos previamente definidos através dos preços unitários, passam a ser obras da responsabilidade desta, a suportar pelo Município;
5. Tendo sido delegada a sua execução na Concessionária, esta obra não estava sujeita ao regime público de execução nem, por isso mesmo, a visto do Tribunal de Contas;
6. Quanto ao visto houve mesmo pronúncia do Tribunal de Contas, não quanto a esta obra, mas outras nas mesmas condições.

Tal como se fez no item anterior, responde-se, de seguida, ponto por ponto, às alegações acima sintetizadas, nos seguintes termos:

1. O reconhecimento, por parte da concessionária, de que a actividade de empreiteiro de obra pública não faz parte do respectivo objecto social, nem a mesma é titular de certificado de classificação emitido pelo IMOPPI, vem reforçar a tese defendida no relato de auditoria, de que a concessionária não está legalmente habilitada a **executar empreitadas de obras públicas** que, inquestionavelmente, são as **empreitadas feitas por conta de uma autarquia local**, enquanto entidade pública (cfr. art. 1º do DL n.º 59/99, de 02/03).
2. Não se pode aceitar a afirmação dos responsáveis de que não se vislumbra qualquer adjudicação à Águas do Sado de uma empreitada de obra pública, pois atenta a **essência do seu objecto**, não pode deixar de **configurar uma empreitada de obra pública**, porquanto se trata da realização de trabalhos levados a cabo por uma empresa por conta de um dono de obra pública, isto é, um processo de empreitada em que a respectiva despesa é pública, no caso vertente, assumida e paga pela autarquia.

Neste sentido, dispõe a norma do art. 1º, n.º 1 do DL n.º 59/99, de 2/03, nos seguintes termos: *“Para os efeitos deste diploma são consideradas obras públicas quaisquer obras de construção (...) de bens imóveis (...) executadas **por conta de um dono de obra pública**”*.

3. Relativamente ao facto de os responsáveis alegarem que o termo *delegação* – que, saliente-se, aparece sempre entre aspas – só pode significar *atribuição*, apenas nos pode suscitar o



Tribunal de Contas

comentário de que não foi atribuído a tais conceitos qualquer qualificação jurídica, pelo que se torna inviável analisar o regime jurídico que eventualmente poderia ser aplicado, diferente daquele que resultou do relato de auditoria.

Seja como for, reafirma-se que tais conceitos se reconduzem à figura do **contrato administrativo** (art. 183.º do CPA), na modalidade de **empreitada de obra pública** (DL n.º 59/99, de 02/03), cuja escolha do co-contratante deve ser precedida de concurso público de harmonia com o disposto nas normas que regulam a realização de despesas públicas, previstas neste diploma legal.

4. No que se refere à remessa ao Tribunal de Contas de outros processos de natureza semelhante e de ter havido pronúncia deste Tribunal no sentido de não se encontrarem sujeitos a visto, improcede a invocação de tal excepção, na medida em que, conforme jurisprudência uniforme deste Tribunal, “*Só há caso julgado quando o pedido em causa já foi submetido à cognição do Tribunal e este proferiu decisão sobre ele*” (vd. Acórdãos 236/92 – 2ª S/SS, de 15/10, s.n./93 – PG de 04/03, 211/96 de 17/10 e Sentença 13/02 – 3ª S/1ª I de 15/07) e, cumulativamente, se verificam os seguintes pressupostos:
- a) as partes serem as mesmas, sob o ponto de vista da qualidade jurídica;
 - b) o pedido ser o mesmo, e
 - c) a causa de pedir ser a mesma.

Acresce que a decisão de visto tem carácter jurisdicional e, por isso, faz caso julgado.

Porém, no caso vertente, o Tribunal de Contas não apreciou a legalidade ou ilegalidade da realidade factual que lhe estava subjacente e daí que não tenha concedido nem recusado o visto pretendido.

Quer isto dizer que a legalidade ou ilegalidade dos factos “*sub judice*” não foram conhecidas ou apreciadas por este Tribunal em sede de fiscalização prévia, pelo que nada obstará que os respectivos processos, no caso de terem sido enviados ao Tribunal de Contas, este viesse a conhecer ou decidir de forma diferente ou mesmo apreciar se a realidade que lhe foi submetida estava ou não ferida de ilegalidade.

Termos em que se mantém a análise e respectivas conclusões constantes do relato de auditoria, porquanto se trata de matéria que viola o disposto no art. 48º, n.º 2, al. d) do DL n.º 59/99, de 02/03 e no ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL.



Tribunal de Contas

C) Conduta da Av. Belo Horizonte – Av. Luísa Todi

C1) Os Factos

Em reunião de 03/01/02 o órgão executivo deliberou, por unanimidade, “... *de acordo com o n.º 2 do art. 45º do contrato de concessão*”, aprovar o projecto e orçamento da empreitada relativa à “Conduta Av. Belo Horizonte – Av. Luísa Todi” e “*delegar*” na concessionária a sua execução “... *em regime de contratação de terceiros*”, pelo valor de **510 327,50€** (102 311 478\$00) + IVA à taxa legal em vigor.

Através do denominado “*Auto de entrega de instalações de serviço público*”, de 02/04/02, a concessionária entregou à autarquia as obras em referência, para que integrassem o respectivo património e remeteu uma **factura**, emitida em **31/07/02**, **pelo valor global dos trabalhos adjudicados**, que ascende a 510 327,50€+ IVA à taxa de 5%.

C2) O Direito.

Em primeiro lugar, importa dizer que a realização da presente empreitada compete à autarquia - na qualidade de concedente dos serviços municipais de água e saneamento - quer à luz das disposições conjugadas do DL n.º 379/93, de 05/11 e do DL n.º 147/95, de 21/06, que determinam que os trabalhos de renovação e extensão do sistema cabem ao concedente, quer à luz do contrato de concessão cujos arts. 42º e 43º determinam o seguinte:

“Os trabalhos de renovação respeitantes às canalizações são da responsabilidade de concedente;

Todos os trabalhos de ampliações e extensões referentes a novas canalizações e construção de novas obras com o objectivo de aumentar a capacidade produtiva dos sistemas (...) são da responsabilidade do concedente.

Mas tal premissa acarreta, inelutavelmente, para a autarquia, a obrigação legal de **submeter a realização da empreitada às normas concursais de realização da despesa pública**, plasmadas no DL n.º 59/99, de 02/03, mais especificamente, à norma vertida no art. 48º, n.º 2, al. a), que, em função do valor do contrato, determina a abertura de **concurso público ou limitado com publicação de anúncio**.



Tribunal de Contas

Não obstante tal vinculação legal, a Câmara Municipal “*delegou*” a realização da empreitada na concessionária, sendo certo que esta empresa não desenvolve a actividade de empreiteiro de obra pública e, por conseguinte, não pode ser sujeito de uma relação contratual de empreitada de obra pública.

Nesta conformidade, para além do **acto de adjudicação à concessionária carecer em absoluto de base legal**, conclui-se pela preterição de uma formalidade essencial do contrato de empreitada, relativa à **não abertura de concurso público ou limitado**.

Acresce, ainda, que o **valor do contrato** exigia a sua **submissão ao visto do Tribunal de Contas**, no âmbito da sua competência de fiscalização prévia dos “*Contratos reduzidos a escrito de obras públicas (...) bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa*”, nos termos das disposições conjugadas do art. 46º, n.º 1, al. b) e art. 114º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Assim, conclui-se que a **autorização da despesa** (ocorrida em 03/01/02) referente à presente empreitada é **ilegal**, por três ordens de razões:

- a) **Impossibilidade legal da adjudicação à Concessionária;**
- b) **Preterição de uma formalidade essencial**, relativa à **não abertura do procedimento concursal;**
- c) **Não submissão do contrato à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.**

Em consequência, não foi respeitado o disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2.do POCAL.

Para além da questão relativa ao contrato de empreitada que, por se tratar de um contrato administrativo, está sujeito às regras do concurso público (art. 183º do CPA e art. 48º do DL n.º 59/99) e, por exceder o montante definido anualmente – art. 79º da Lei n.º 109-B/2001, de 27/12 e Portaria n.º 88/2002, de 28/01 - está sujeito ao visto de Tribunal de Contas (art. 114, n.º 4 da Lei 98/97) importa conhecer os moldes em que a concessionária realizou a obra, tanto mais que não tem por objecto a realização de empreitadas de obras públicas.

Assim, solicitaram-se à concessionária elementos contabilísticos que demonstraram os seguintes factos:



Tribunal de Contas

- **aquisição de bens e serviços a terceiras entidades;**
- **não correspondência** entre o **valor global** daqueles bens e serviços, debitados à concessionária pelos respectivos fornecedores e o valor da factura emitida pela concessionária à Câmara Municipal.

VALORES FACTURADOS À CONCESSIONÁRIA E CUSTOS POR ELA SUPORTADOS

ENTIDADES	MAO-DE-OBRA / BENS	VALOR TOTAL
CONDUSET	Aquisição de bens	42 535 353\$00
ARLINDO FERRO	Mão-de-obra	18 928 092\$00
CONSÓRCIO ZAGOPE/EDIFER/ETERMAR	Mão-de-obra	3 000 000\$00
ÁGUAS DO SADO, SA	Mão-de-obra/ Viaturas/equipamento	18 934 215\$00
TOTAL		83 397 660\$00

Na verdade, a **concessionária**, na realização da empreitada que lhe foi “*delegada*” pela autarquia, assumiu um custo global de **415 985,80€** (83 397 660\$00), onde se integram os próprios bens e serviços afectos à empreitada.

Não obstante, facturou à autarquia a importância de **510 327,50** (102 311 477\$00), de que resulta uma diferença, para mais, de **94 341,70** (18 913 812\$00).

O valor facturado à autarquia corresponde ao valor da proposta apresentada pela concessionária àquela (**510 327,50**), a qual foi elaborada de acordo com o disposto no art. 45º, n.º 1, do contrato de concessão, que diz o seguinte: “*No âmbito da concretização do PLANO BIENAL, o concedente poderá atribuir à Concessionária a execução de obras (...) as quais serão realizadas pelos custos constantes da lista de preços unitários que, para o efeito, será anualmente proposta pela concessionária ao concedente (...).*”

Todavia, a presente **cláusula é ilegal**, na medida em que pressupõe a atribuição de competência à concessionária para realizar empreitadas de obras públicas, quando é consabido que **a competência não se presume**, antes “... *é definida por lei ou por regulamento ...*”, de harmonia com o **princípio da legalidade da competência**, consagrado no art. 29º do CPA.

Por outro lado, e à luz do mesmo princípio, a competência “... *é irrenunciável e inalienável, sem prejuízo do disposto quanto à delegação de poderes e à substituição*” (art. 29º do CPA).



Tribunal de Contas

Por conseguinte, **a presente cláusula do contrato de concessão contraria o princípio da legalidade da competência**, em virtude de pretender atribuir à concessionária uma competência não reconhecida por lei e, correlativamente, renunciar ou alienar uma competência da autarquia que lhe é atribuída por lei para adjudicar as empreitadas de obras públicas, na qualidade de dona da obra (cfr. art. 1º e 3º, al. d) do DL n.º 59/99).

Em face do exposto, a autarquia apenas poderia delegar na concessionária os **poderes de condução dos procedimentos concursais tendentes à adjudicação da empreitada da obra pública** que, para todos os efeitos legais e contratuais, pertence à esfera de competência do respectivo órgão executivo (cfr. art. 6º do DL n.º 147/95, de 21/06, e arts. 42º e 43º do contrato de concessão).

Aliás, refira-se que a falta de competência legal da concessionária para realizar empreitadas de obras públicas encontra eco no facto de recorrer a terceiros para a realização dos respectivos trabalhos, pelo que a sua intervenção não se pode traduzir na prestação de trabalhos remunerados.

Neste caso particular, a cobrança à autarquia de um valor superior àquele que resulta da soma dos custos parciais apresentados pelos diferentes empreiteiros ou fornecedores, configurará – a ser pago – um **pagamento indevido por falta de contraprestação efectiva**, no valor de **94 341,70** (18 913 812\$00).

A deliberação de adjudicação da presente empreitada à concessionária, foi tomada em reunião do órgão executivo de 03/01/02 e foi aprovada pelos seguintes membros em funções no **período de 01 a 06/01/02**:

Manuel da Mata de Cáceres
Manuel Joaquim Pisco Lopes
Ana Isabel Luís Alves Ribeiro
João José Mota Ramos
Regina Maria Machado Marques
Francisco Ventura Soares Feio
João Manuel Chaleira Damas
Duarte Baptista Machado
Maria Teresa Mourão de Almeida



Tribunal de Contas

No exercício de 2002 não foram efectuados pagamentos.

Os alegantes afirmam que:

Grupo A, D e E:

“No que à CONDUTA DA AVENIDA BELO HORIZONTE — AV. LUÍSA TODI diz respeito, mais uma vez é mencionado no relato que se trata de uma adjudicação ilegal à AGUAS DO SADO, uma vez que esta não prossegue a actividade de empreiteiro de obras públicas.

Vale aqui o que anteriormente foi dito, quanto ao DESVIO DE CONDUTA 355, ou seja, o MUNICÍPIO não adjudicou à AGUAS DO SADO a referida empreitada, antes delegou a sua execução nos termos do estipulado no CONTRATO.

Mas, quanto a este ponto, o relato introduz dois novos pontos que cumpre analisar: (i) a não submissão do contrato de empreitada à fiscalização prévia do TRIBUNAL DE CONTAS, (ii) e uma alegada ilegalidade de uma cláusula inserta no CONTRATO.

Não obstante se tratarem de dois pontos aparentemente diversos, impõe-se que os mesmos sejam tratados em conjunto, uma vez que se encontram estritamente relacionados.

A estipulação contratual em causa consta do n.º 1 do artigo 45.º do CONTRATO, onde se pode ler que “no âmbito da concretização do PLANO BIENAL, o concedente poderá atribuir à Concessionária a execução de obras (...) as quais serão realizadas pelos custos constantes da lista de preços unitários que, para o efeito, será anualmente proposta pela CONCESSIONARIA ao CONCEDENTE (...)”.

Como já atrás foi referido, a ÁGUAS DO SADO e o MUNICÍPIO, acordaram na elaboração anual de uma lista de preços unitários, através da qual os custos das obras eram fixados, permitindo, deste modo, assegurar toda a transparência de custos e diminuindo ao mínimo os riscos patrimoniais do MUNICÍPIO.

A referida lista vem sendo pontualmente cumprida, permitindo não só uma execução criteriosa dos trabalhos, como também o cumprimento total do CONTRATO.

De acordo com o relato, o n.º 1 do artigo 45.º do CONTRATO é ilegal, por violar o artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo, “na medida em que pressupõe a atribuição de competência à concessionária para realizar empreitadas de obras públicas”, quando a AGUAS DO SADO não está para tal legalmente habilitada.

Quando o CONTRATO prevê a delegação na ÁGUAS DO SADO da execução das obras a realizar no âmbito da CONCESSÃO, fá-lo nos termos do seu artigo 44.º, n.º 3, isto é, em regime de administração directa (caso a AGUAS DO SADO possua meios para assegurar a efectiva realização das obras) ou em contratação a terceiros (nos casos, como este, em que a ÁGUAS DO SADO não está habilitada a executar, mas assegura a execução através de terceiros).

O artigo 45.º, n.º 1, não pode ser lido isoladamente, mas antes em harmonia com as restantes cláusulas contratuais.

O PLANO BIENAL e a lista de preços unitários não procuraram atribuir à ÁGUAS DO SADO competências que a mesma não possui.

Aqui chegados, podemos refutar a tese da preterição de submissão, do contrato de empreitada em causa, à fiscalização prévia do TRIBUNAL DE CONTAS.

As obras realizadas ao abrigo do PLANO BIENAL e da lista de preços unitários, eram financiadas pelo MUNICÍPIO ao abrigo do disposto no artigo 44.º, n.º 4 do CONTRATO, onde se estipula que “o CONCEDENTE assumirá a responsabilidade do respectivo financiamento, reservando para tal e de forma definitiva os fundos provenientes da retribuição da CONCESSÃO paga pela AGUAS DO SADO.



Tribunal de Contas

Ora, na vigência da presente CONCESSÃO, o Exmo. Senhor PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SETÚBAL resolveu submeter à fiscalização prévia do TRIBUNAL DE CONTAS dois processos abrangidos pelo PLANO BIENAL e pela lista de preços unitários.

Na altura, e através do ofício n.º 2235, de 23 de Novembro de 1999 (que se junta como Doc. 1), entendeu o TRIBUNAL DE CONTAS “devolver o processo uma vez que o mesmo não está sujeito à fiscalização prévia, porquanto a documentação recebida é consequência das cláusulas contratuais inseridas num contrato de concessão, o qual, por não implicar despesa para o património público, não estava sujeito à fiscalização prévia”, acrescentando “(que as obras serão custeadas pela remuneração recebida pela Câmara no âmbito do contrato de concessão, pelo que não há despesa nova (destacado nosso).

Dado o sistema de financiamento das obras através da remuneração recebida, as mesmas não geravam despesas novas no que ao MUNICÍPIO dizia respeito, pelo que não era necessária a fiscalização prévia do TRIBUNAL DE CONTAS.”

Grupo B e C:

“Com todo o respeito pela posição expressa no Relatório, não se concorda com a leitura feita sobre as disposições dos decretos-leis n.ºs 379/93 e 147/95 e art.ºs 42.º e 43.º do contrato de concessão segundo a qual a “execução material” desta obra estaria exclusivamente reservada ao Município.

“São da responsabilidade do concedente” não significa exclusividade na execução. Significa sim responsabilidade financeira pela sua execução seja quem for e Entidade executante.

Supomos ser esta a leitura correcta no seguimento da obrigação do Município, afirmada em diferentes sedes do contrato de concessão, de consignar a essas responsabilidades o produto das rendas pagas pela Concessionária. O regime de financiamento é taxativo, O regime de execução é maleável e dependente do que permite a lei e resulta do clausulado contratual, com particular realce para o que consta designadamente dos art.ºs 21.º, 25.º, 42.º, 43º 44º, 64.º, 2, etc.

Não estamos perante umas quaisquer obras municipais em que todas as opções caibam em exclusivo ao Município. Trata-se de obras de responsabilidade financeira municipal, mas que em termos de prioridades e oportunidade de execução e por isso, de financiamento, obriga o Município a consensualizar a sua posição com o estado físico dos sistemas concessionados, os seus níveis de resposta às necessidades da população e, até a concertar-se com a estratégia da exploração desses sistemas, adoptada pela Concessionária, tudo isto expresso bianualmente através da proposta de Plano Bienal.

A própria inclusão dessas obras em Plano de Actividades e a sua previsão em Orçamento do Município são condicionados pelo que a Concessionária propuser através do Plano Bienal — art.º 44.º do contrato de concessão.

Sendo certo que, como em qualquer contrato público, também o contrato de concessão é instrumento de harmonização de interesses e de prosseguimento de objectivos distintos, as obras que ao Município caiba financiar são obras a entregar à Concessionária como condição de boa realização do interesse dos consumidores e, paralelamente, de garantias de exploração económica que viabilize a amortização e retribuição dos capitais investidos.

Dessa forma as obras “de responsabilidade do Município” podendo, nos termos contratuais, ser “atribuídas” (art. 45º, 1) embora o termo adoptado na deliberação em causa haja sido o de “delegada”, logo que o sejam e após definidos os custos de forma objectiva por recurso à “lista de preços unitários”, passam a ficar sujeitas ao regime de execução que à Concessionária é consentido: “em regime de administração directa ou contratação a terceiros».

Não ocorre neste procedimento qualquer “adjudicação” de empreitada de obra pública e por isso carece de fundamento a invocação do regime do decreto-lei n.º 59/99, de 02.03 e a referência à não qualificação da Concessionária como “empreiteira de obra pública” que, na verdade não é nem como tal foi alguma vez considerada.



Tribunal de Contas

Da mesma forma, não poderá ser afirmada a ilegalidade das despesas autorizadas sem que antes seja demonstrada a ilegalidade das cláusulas contratuais que suportam o procedimento de “atribuição” da execução das obras em causa já que todas essas actuações se desenvolvem sobre pressupostos formais e legais que não podem ser ignorados.

Acontece ainda que, quando o Município apresentou para visto do Tribunal de Contas, o procedimento de “atribuição” da execução dessas obras, este se pronunciou no sentido de tal procedimento não estar sujeito a visto — ofício n.º 2235, de 23.NOV.99, que se anexa.

Por fim, também não podemos aderir à tese sustentada pelo Relatório segundo a qual teria sido reconhecida “competência” à Concessionária para realizar “empreitadas de obras públicas”. Em nenhum passo do procedimento de atribuição da obra esteve presente tal propósito, que os próprios termos em que se expressou não consentem.

Por isso a conclusão do Relatório sobre a ilegalidade da Cláusula contratual no âmbito da qual se processou a atribuição da obra não pode prevalecer por falta de correspondência quer de conteúdo dispositivo quer da sua aplicação.

O custo final de execução das obras atribuídas à Concessionária no âmbito do art.º 45º, n.º 1 não releva nas relações entre Município e Concessionária. Na verdade, por aplicação dos preços unitários contratados (art.º 45.º, 1) Município e Concessionária ajustam o custo final a suportar pelo orçamento municipal com a obra em causa.

A partir daí fica admitido que a Concessionária poderá optar pela execução por administração directa se para isso dispuser de meios humanos e técnicos capacitados ou recorrer a terceiros, sendo certo que, qualquer que seja o custo final de execução, por excesso ou por defeito, só terá direito a facturar ao Município o valor de custo estimado por aplicação dos preços unitários.

Não poderá, por isso, colocar-se, como surge no Relatório, a hipótese de “pagamento indevido por falta de contraprestação efectiva”, da mesma forma que, em situação inversa, à Concessionária nunca será reconhecido o direito a diferenças por excesso de custos de execução. Nesta modalidade os riscos de execução correm, exclusivamente, por conta da Concessionária.”

No âmbito da presente empreitada, os responsáveis alegaram, em síntese, o seguinte:

1. O município não adjudicou à AGUAS DO SADO a referida empreitada, antes delegou a sua execução nos termos do estipulado no contrato;
2. Não pode ser afirmada a ilegalidade da despesa autorizada sem que antes seja demonstrada a ilegalidade das cláusulas contratuais que suportam a “atribuição” da execução das obras, já que se desenvolvem sobre pressupostos formais e legais que não podem ser ignorados.
3. Não ocorre qualquer “adjudicação” de empreitada de obra pública e por isso carece de fundamento a invocação do regime do DL n.º 59/99, de 02/03 e a referência à não qualificação da Concessionária como “empreiteira de obra pública”;
4. Não pode, por isso, colocar-se, como surge no relato, a hipótese de “pagamento indevido por falta de contraprestação efectiva”;



Tribunal de Contas

Face ao teor das alegações constantes dos pontos 1., 2. e 3. supra referenciados, coincidentes com as alegações feitas no item anterior, reproduzimos aqui, *mutatis mutandis*, as apreciações feitas nesse mesmo item, relativo à empreitada de “Desvio da conduta 355 na Rua João de Deus, Setúbal”, sublinhando-se em especial a **não submissão do contrato de empreitada ao visto do Tribunal de Contas**, uma vez que o seu montante assim o exigia.

No que diz respeito ao “*pagamento indevido por falta de contraprestação efectiva*”, que os responsáveis consideraram não se verificar, em virtude da “*atribuição*” das obras à concessionária “*se desenvolver sobre pressupostos formais e legais que não podem ser ignorados*”, tal argumento não procede, desde logo, porque o alegado conceito de *atribuição* mantém-se vazio de conteúdo jurídico e, ainda, porque os alegados *pressupostos formais e legais* em que se desenvolveu o processo, não foram objecto de especificação e fundamentação, impedindo-nos, assim, de acolher a sua eventual consideração.

Assim, reafirma-se a análise feita no relato de auditoria e respectivas conclusões, isto é, a **ilegalidade da autorização da despesa** correspondente, dada a violação das normas reguladoras da realização da despesa pública, plasmadas no art. 48º, n.º 2, al. a), do DL n.º 59/99, de 02/03, da al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL e do art. 46º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.3.13.2. Rendas das Instalações

O art. 3º, n.º 4 do contrato de concessão dispõe que “... *as actuais instalações dos serviços centrais dos SMS serão utilizadas pela concessionária mediante pagamento de renda mensal*”.

Contudo, constatou-se que a concessionária, Águas do Sado, SA, não efectuou o pagamento de tais rendas, nem tão-pouco a autarquia encetou quaisquer diligências no sentido de estipular o valor da renda mensal e exigir da concessionária o pagamento da mesma.

Referem os responsáveis nas suas alegações:



Tribunal de Contas

Grupos A, D e E:

“Os “serviços centrais dos SMS” encontravam-se instalados na Praça do Brasil, n.º 17, em Setúbal, sendo que essas instalações não eram, nem nunca foram, propriedade do MUNICÍPIO.

Alguns meses após o início da exploração, a ÁGUAS DO SADO resolveu transferir a sua sede e os designados “serviços centrais” para diferente local de Setúbal, tendo comunicado ao MUNICÍPIO o seu propósito de denunciar o contrato de arrendamento com a entidade proprietária do prédio.

O MUNICÍPIO declarou então o seu interesse em substituir a ÁGUAS DO SADO nessa utilização, para ali instalar diversos serviços municipais, o que aconteceu após negociar com a entidade proprietária as condições.

É essa, ainda hoje e ao que se presume, a situação existente.

Enquanto utilizou tais instalações, a ÁGUAS DO SADO sempre assegurou, perante a entidade proprietária do edifício, o pagamento das rendas correspondentes.

Por isso, a este respeito, nunca ocorreu qualquer incumprimento contratual por parte da AGUAS DO SADO, não havendo nada a restituir, nem legalidade a repor.

Grupos B e C:

“O estabelecido no art.º 3.º, n.º 4 do contrato de concessão traduz uma mera cautela do Município no sentido de, no final da concessão, ter assegurado o direito a retomar o arrendamento sobre as instalações onde, no momento da concessão, funcionavam os serviços centrais, administrativos e técnicos, dos serviços municipalizados concessionados.

Aconteceu, porém, que a Concessionária optou por deslocar os serviços e a sua sede social para diferentes instalações e comunicou a intenção de deixar aquelas, o que o Município aceitou acertando com a Entidade proprietária do prédio a continuidade do arrendamento para ali instalar diferentes serviços municipais.

A partir daí o Município assumiu o pagamento das rendas em causa.

Por isso não ocorreu qualquer falta de cobrança de rendas, tanto mais que o edifício nem sequer é propriedade do Município.”

Face ao exposto, nada mais há a acrescentar.

2.3.14. Protocolo celebrado entre a CMS e os promotores do Plano de pormenor da Q.ta Vale da Rosa

2.3.14. 1. Os Factos

Em reunião de 29/02/00, o órgão executivo deliberou mandar elaborar o **Plano de Pormenor** da Quinta de Vale da Rosa, tendo em vista a alteração da classificação de espaço urbanizável destinado a indústria, para espaço urbanizável de média densidade destinado a habitação, permitindo a reabilitação urbana da área em apreço.



Tribunal de Contas

Considerando este Plano de Pormenor, cuja elaboração foi assumida por uma entidade particular interessada na reabilitação do espaço com vista à futura edificação para fins habitacionais/comerciais (Pluripar, SGPS) o órgão executivo veio a aprovar por unanimidade, em reunião de 03/01/02, a minuta de um **Protocolo** a celebrar entre a CMS e esta sociedade, na qualidade de promotora do acima citado Plano de Pormenor.

Nesta reunião do órgão executivo estiveram presentes os seguintes membros:

Manuel da Mata de Cáceres
Manuel Joaquim Pisco Lopes
Ana Isabel Luís Alves Ribeiro
João José Mota Ramos
Regina Maria Machado Marques
Francisco Ventura Soares Feio
João Manuel Chaleira Damas
Duarte Baptista Machado
Maria Teresa Mourão de Almeida

Tal Protocolo, celebrado em 2002 (não é indicado o mês e o dia) rege-se pelas cláusulas seguintes, na parte que aqui releva:

- ▶▶ A Pluripar “... *obriga-se, através das suas representadas, a elaborar o projecto bem como a construir o Estádio de Futebol⁽⁷⁾ que integra a cidade desportiva” (sublinhado nosso);*

- ▶▶ “A *obrigação de construção do Estádio de Futebol terá como limite pecuniário o valor de 2 200 000 000\$00 (10.970.550 €) beneficiando o segundo outorgante de uma redução equivalente no montante das taxas e licenças que lhe forem liquidadas no âmbito das operações de urbanização e de edificação* (sublinhado nosso).

Tendo em vista a melhor compreensão das cláusulas insertas neste Protocolo, refira-se que o **Plano de Financiamento** do Plano de Pormenor, que ascende ao valor global de 54 216 837,43€ e cujas principais componentes dos custos respeitam à urbanização geral, parques, zonas verdes e equipamentos, determina a atribuição nominal dos investimentos, distribuindo a **responsabilidade** pelos **quatro principais agentes investidores**, do seguinte modo:

(7) O Estádio municipal de futebol.



Tribunal de Contas

Un: EUROS

MUNICÍPIO DE SETÚBAL	CONCESSIONÁRIOS	PRIVADOS	ORGANISMOS PÚBLICOS	TOTAL
25 175 826,26	1 412 595,65	12 295 368,16	15 333 047,36	54 216 837,43

Importa ainda realçar que o Plano de Pormenor obteve **parecer desfavorável** da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), em virtude de não reunir condições para ser submetido a ratificação pelo Governo, que se prendem, precisamente, com a **falta de mecanismos de perequação de benefícios e encargos**, enquanto parte integrante do conteúdo material de um Plano de Pormenor (cfr. al. g) e h) do n.º 1 do art. 91º do DL n.º 380/99, de 22/09).

2.3.14.2. O Direito

Atenta a matéria de facto supra enunciada, começamos por realçar que no presente protocolo a empresa Pluripar, SGPS, obrigou-se a elaborar o projecto bem como a construir o Estádio de Futebol que integra a cidade desportiva - cujos encargos cabiam à autarquia, de acordo com o plano de financiamento do Plano de Pormenor, dado tratar-se de um investimento que integrará o património da autarquia – até ao limite pecuniário de 10 973 550€, beneficiando, em contrapartida, de uma **redução equivalente** no montante de **taxas e licenças** que lhe vieram a ser liquidadas no âmbito das futuras operações de urbanização e de edificação.

Quer isto dizer que embora a execução do estádio de futebol seja levada a cabo pela Pluripar, a autarquia suporta os respectivos custos nos seguintes termos:

- * Indirectamente, através da **não cobrança das taxas** devidas pela realização das obras particulares de urbanização e de edificação, levadas a cabo pela Pluripar, **até ao limite de 10 973.550€**
- * Directamente, através da **assunção e pagamento da despesa** realizada com a mesma empreitada, **para além daquele limite pecuniário**.

Porém, os custos das obras de infra-estruturas gerais, equipamentos e espaços verdes, que consubstanciam as principais componentes do Plano de Pormenor, cujo valor global ascende a



Tribunal de Contas

54 216 837,43€ foi distribuído pelos quatro principais agentes investidores nos termos do disposto no respectivo Plano de Financiamento (identificados no quadro anterior), não podendo um protocolo alterar os parâmetros de realização e financiamento de tais investimentos, cuja aprovação e homologação cabem à Assembleia Municipal e ao Governo, respectivamente.

De resto, a **distribuição perequativa dos benefícios e encargos** resultantes de um Plano de Pormenor impende *ope legis* sobre as entidades públicas e privadas, através dos sistemas de compensação ou colaboração, de harmonia com o princípio que estipula que “A execução dos sistemas gerais de infra-estruturas e equipamentos públicos determina para os particulares o dever de participar nos seu financiamento (cfr. art. 118º, n.º 3, 119º, 122º e 123º do DL n.º 380/99, de 22/09).

É a prossecução do **princípio constitucional da igualdade**, numa perspectiva de ordenamento do território, que obriga à procura de mecanismos de justa repartição de benefícios (autorizações administrativas para lotear e construir) e de encargos (custos das infra-estruturas e equipamentos públicos) (cfr. arts. 13º, 65º e 266º da CRP).

No que respeita aos encargos dos promotores (entidades privadas) sublinhe-se que se dividem em três vertentes: realização de obras de urbanização, cedência de terrenos e **pagamento das taxas urbanísticas** devidas pela realização de obras de urbanização e de edificação (arts. 43º, 44º, 116º, n.º 1 e 2 do DL n.º 555/99, de 16/12).

As taxas directamente relacionadas com o fenómeno urbanístico são de dois tipos (arts. 16º, als. c) e d) e 19º, als. a) e b) da Lei n.º 42/98, de 06/08 e arts. 3º e 116º do DL n.º 555/99, de 16/12)⁽⁸⁾:

as taxas pelas licenças de loteamento e de construção, que funcionam como contrapartida pela prestação de um serviço público correspondente à apreciação do processo e remoção do limite legal à liberdade de edificação;

as taxas pela realização de infra-estruturas urbanísticas que funcionam como contrapartida aos investimentos municipais na construção de infra-estruturas, equipamentos e espaços verdes

⁽⁸⁾ Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira, “Breve Reflexão sobre taxas urbanísticas em Portugal”, 1999



Tribunal de Contas

Nos termos do art. 237º, n.º 2 da CRP, conjugado com o art. 53º, n.º 2, al. h) da Lei n.º 169/99, de 18/09, o exercício dos poderes tributários é da exclusiva competência da respectiva **Assembleia Municipal** que, tendo um **poder tributário derivado**, pode instituir taxas e demais impostos cuja receita lhes é legalmente devida.

Por outro lado, e de acordo com o art. 106º, n.º 3 da CRP, **as reduções e isenções fiscais têm de ser estabelecidas por lei**, pelo que a sua incidência tem de constar taxativamente da lei.

O mesmo é dizer que por **imperativo do princípio da legalidade tributária**, devem ser determinados por lei os elementos essenciais do imposto, designadamente “*a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes*”. Verifica-se assim, a “*tipicidade ou enumeração taxativa dos tributos*”.

Sendo certo que são receitas tributárias todas as receitas coactivamente impostas, umas sem contraprestação (impostos) e outras com contraprestação (taxas e tarifas), devemos chamar à colação a norma do art. 30º, n.º 2 da Lei Geral Tributária (DL n.º 398/98, de 17/12) que postula que “*O crédito tributário é indisponível, só podendo fixar-se as condições para a sua redução ou extinção, com respeito pelo princípio da igualdade e da legalidade tributária*”⁽⁹⁾.

Vigora, assim, no âmbito da lei fiscal, o “*princípio da indisponibilidade dos créditos tributários*” segundo o qual a **Administração encontra-se obrigada a cobrar os impostos e taxas que legalmente são devidos pelos contribuintes**, não podendo renunciar aos mesmos senão através de uma abertura normativa para tal.

No âmbito da matéria que ora nos ocupa, concluir-se-á então que as taxas municipais e as respectivas reduções e isenções carecem de habilitação de lei ordinária, postulando o art. 2º, n.º 4 da Lei n.º 42/98, de 06/08, que “*São nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios ou freguesias que envolvam o exercício de poderes tributários (...) não previstos na lei*”.

Que assim é, demonstra-o ainda o facto de a lei que regula o regime jurídico das operações urbanísticas prever, no âmbito da reapreciação de pedido que foi objecto de projecto de indeferimento, que a autarquia e o particular celebrem um contrato onde este assume a execução das infra-estruturas urbanísticas ou os respectivos encargos e, nessa medida, beneficiar de uma “...

⁽⁹⁾ (Vide Prof. Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas* e Prof. Braz Teixeira, *Direito Fiscal*)



Tribunal de Contas

redução proporcional das taxas por realização de infra-estruturas urbanísticas, nos termos a fixar em regulamento municipal” (cfr. art. 25º, n.º 3, do DL n.º 555/99, de 16/12, com a redacção dada pelo DL n.º 177/01, de 4/06).

Assim, a análise que precede, feita à luz dos princípios e normas de direito aplicáveis ao caso vertente, levam-nos a extrair duas conclusões, a saber:

Sobre a Pluripar, enquanto entidade promotora do Plano de Pormenor, impende a obrigação legal de participar no financiamento dos respectivos encargos que, de acordo com o plano de financiamento, ascende ao valor global de 12 295 368,16€ bem como a **obrigação legal e regulamentar de pagar as taxas urbanísticas devidas pelas licenças de loteamento e de construção e pela realização de infra-estruturas urbanísticas.**

Sobre a autarquia impende a obrigação legal de participar na execução das infra-estruturas que lhe são devidas que, de acordo com o plano de financiamento do Plano de Pormenor ascende ao valor global de 25 175 826,26, bem como impende a **obrigação legal de cobrar as taxas urbanísticas que lhe são devidas por lei e regulamento municipal.**

Neste contexto, a **redução tributária** até ao limite de 10.970.550€ prevista no presente Protocolo, encontra-se **ferida de ilegalidade por falta de competência** e violação dos princípios da legalidade e igualdade tributárias. As regras jurídicas fiscais devem ser fixadas por lei e a igualdade de todos os cidadãos face aos encargos públicos impede que certos contribuintes possam beneficiar de um tratamento de favor (cfr. art. 95º, n.º 2, al. a) da Lei n.º 169/99, de 18/09, art. 2º, n.º 4, da Lei n.º 42/98, de 06/08 e ainda do art. 133º, n.º 1 do CPA).

Acresce ainda que a autarquia, em virtude de assumir os custos relativos à construção do estádio de futebol (mesmo através da eventual não cobrança das taxas de urbanização e edificação), tornava-se para todos os efeitos legais, a dona da obra que, por sua vez, assumia a qualificação jurídica de **empreitada de obra pública** e, como tal, ficava subordinada ao cumprimento das disposições legais reguladoras da realização de despesas públicas (DL n.º 59/99, de 02/03).

Com efeito, sendo certo que as obras a cargo das autarquias locais constituem obras públicas que podem ser realizadas por administração directa até determinado montante e por empreitada, nos demais casos, é evidente que a construção do estádio de futebol, a cargo da autarquia, estava



Tribunal de Contas

legalmente sujeita à abertura de concurso público ou limitado com publicação de anúncio, em cumprimento do disposto no art. 48º, n.º 2, al. a) do DL n.º 59/99, de 02/03.

Aliás, não seria o facto de as obras serem levadas a cabo pelos promotores, como pretende o Protocolo, que lhes retiraria a natureza pública e as subtrairia ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas, uma vez que o seu financiamento sempre seria público e assumido pela autarquia através da redução das taxas urbanísticas que lhe eram devidas.

Para além da análise do **fim** subjacente à intenção das partes (vontade real e declarada), vertida nas cláusulas do presente Protocolo, cuja ilegalidade foi demonstrada, mostra-se também pertinente analisar os aspectos que nos parecem controvertidos e que resultam directa e imediatamente da natureza do **protocolo** enquanto patologia jurídica de *negotium*.

Na verdade, a questão que se coloca é a de saber se o **título jurídico adequado** para o fim querido pelas partes é o *protocolo* ou se, na verdade, a lei impõe *algo diferente* do figurino escolhido.

Em rigor, os protocolos são **acordos informais** celebrados entre a Administração e os particulares, que se posicionam a um nível infra ou para-jurídico, dele apenas resultando obrigações de meios ou de pura diligência, em que o devedor não é obrigado a obter um resultado preciso mas apenas a empregar a diligência necessária no sentido da obtenção desse resultado.

O credor de uma obrigação deste género não pode responsabilizar o seu devedor por inexecução ou deficiente execução, a não ser que prove que este último actuou negligentemente, cometendo um erro indesculpável ou não utilizando todos os meios prometidos. São tidas como *obrigações sem sanção*, no sentido de que em boa verdade, não pode ao outorgante ser imputado incumprimento, por inexistência de um verdadeiro e próprio carácter vinculativo face à natureza da obrigação assumida.⁽¹⁰⁾

A Lei n.º 169/99, de 18/09 vem, no seu art. 67º, prever a possibilidade de recurso a tais modelos relativamente a um conjunto de competências do órgão executivo, a celebrar com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam a sua actividade na área do município, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes.

⁽¹⁰⁾ (Ana Prata, Dicionário Jurídico, 1980, Moraes Editores, pg. 375)



Tribunal de Contas

Estas novas figuras circunscrevem-se no âmbito da **actividade administrativa informal**, conceito que se refere ao leque variado de situações da Administração que, por uma qualquer razão, não são subsumíveis em nenhum dos três modelos (acto administrativo, contrato administrativo e regulamento administrativo) em que tradicionalmente se desdobra o agir público administrativo: acto “informal” é, assim, todo o acto da Administração que não corresponde a um modelo pré-definido, a uma forma estabelecida e regulada pelo ordenamento jurídico em termos abstractos. Trata-se de um *acto não expressa ou especificamente regulado pelo direito*.

A actividade administrativa informal pode revestir um carácter *unilateral* ou bilateral. Neste contexto, interessa-nos naturalmente a segunda, também designada por *actuação informal de cooperação*, onde se integram actos com designações múltiplas – v.g. *protocolos, acordos, negociações prévias* – que têm a nota comum de representar um qualquer “contacto” entre a Administração e os particulares ou entre entidades públicas expresso num acordo; o que distingue esse acordo de um contrato – e que ao mesmo tempo o remete para a categoria de actos informais – é a ausência de *vinculação ou obrigatoriedade jurídica*. Assim, através destes acordos não se cria, nem se modifica, nem se extingue uma relação jurídica administrativa.

Os acordos informais podem ser celebrados no âmbito da *preparação* ou até da *substituição* de um acto formal (v.g. um acto ou um contrato administrativo), mas o acordo carece sempre de um efeito jurídico obrigatório, já que este é apenas relevante no plano de facto e não no plano do direito. A ausência de efeitos jurídicos significa que as “partes” não ficam, num plano jurídico, obrigadas a respeitar os compromissos expressos no acordo. Por isso, do acordo não resulta para as partes, nem directa nem indirectamente, um qualquer poder jurídico de exigir o cumprimento.

Porém, a doutrina administrativa vem defendendo que se pode questionar a *utilidade jurídica* da própria figura dos acordos ou negociações informais, na medida em que as partes querem comprometer-se, e então celebram um contrato, ou não querem. É verdade que ainda há uma terceira hipótese: o ajuste de um acordo para “*contornar*” uma proibição legal de contratar. Mas aí o terreno que se pisa é o da ilegalidade.

Mas, se é certo que não nos devemos deixar impressionar pelo *nomen* que se dá aos contratos, já que não releva para a substancialidade do negócio jurídico que as partes pretendem celebrar, ainda que se entenda que o protocolo tem acolhimento no **princípio da autonomia da vontade**, incluindo nesta a liberdade de optar por uma forma diferente da que a lei estabelece, esta posição não é pacífica, uma



Tribunal de Contas

vez que a ideia de autonomia da vontade tem de ser, relativamente às entidades públicas, compatibilizada com o respeito pelo **princípio da legalidade administrativa** (art. 179º do CPA).

Nos termos do ponto 2.3.4.2. al. d) do POCAL aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02 “*as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e compromisso, respectivamente.*”

Resulta da norma em apreço que a **legalidade da despesa constitui o requisito primeiro** para o seu pagamento, sendo certo que os requisitos de que depende a sua assunção são de verificação cumulativa e não alternativa. Quer isto dizer que ou se dão por assentes **todos** esses **requisitos** e então a despesa pode ser paga ou, se apenas faltar um deles, ela não se pode realizar, por falta dos pressupostos de que a mesma depende.

Assim e em jeito de conclusão, refira-se que os direitos e obrigações das partes que intervêm na promoção de um Plano de Pormenor são definidos por **contrato de urbanização** a celebrar entre o município, os proprietários ou os promotores e outras entidades interessadas na execução do plano, com respeito pelos mecanismos de perequação de benefícios e encargos estipulados na lei (cfr. arts. 118º a 125º e 135º a 138º do DL n.º 380/99, de 22/09).

Por último, reitere-se que no protocolo em apreço, a autarquia assume integralmente as despesas com as obras de construção do Estádio de futebol – que virá a integrar o seu património do domínio privado – uma vez que o valor de 2 200 000 contos a cargo dos privados acaba por ser assumido por aquela, através da redução de taxas e, a partir deste limite, a despesa é directamente assumida e paga pela autarquia, pelo que estamos, inequivocamente, perante uma intenção de realização de **obra pública**, nos termos e para os efeitos dos arts. 1º e 2º do DL n.º 59/99, de 02/03 e, por consequência, sujeito às normas concursais e ao visto do Tribunal de Contas.

Na verdade, “... não há qualquer dúvida sobre a obrigatoriedade da submissão do “protocolo” à fiscalização prévia deste Tribunal, pois (...) é irrelevante a denominação que as partes lhe atribuem, desde que haja despesa e aquisição de bens e serviços ou qualquer outra aquisição patrimonial – cfr. art. 46º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08 “ (vide Acórdão n.º 41/04, de 23/03/04 – 1ª S/SS).



2.3.14.3. Conclusões

Em face do acima exposto, conclui-se que o presente **protocolo encontra-se ferido de ilegalidade** em duas vertentes, a saber:

- ✘ Estabelece uma **redução das taxas urbanísticas** legalmente devidas pela realização das operações urbanísticas levadas a cabo por um particular, no caso, a Pluripar, SGPS, com violação do disposto nos arts. 16º, als. c) e d) e arts. 4.º, n.º 2 e 19º, als. a) e b) da Lei n.º 42/98, de 06/08, arts 3º e 116º do DL n.º 555/99, de 16/12, art. 53º, n.º 2, al. h) da Lei n.º 169/99, de 18/09 e art. 30º, n.º 2 do DL n.º 398/98, de 17/02).
- ✘ Prevê a realização de uma obra que configura uma **empreitada de obra pública**, dada a respectiva despesa ser assumida pela autarquia e, não obstante, subtrai-se às normas concursais que regulam a realização das despesas públicas, (DL 59/99, de 02/03) e, ainda, à fiscalização prévia do Tribunal de Contas (art. 46º da Lei n.º 98/97, de 26/08).

Neste caso, os alegantes dos **Grupos A e D** afirmam:

“O Relato de Auditoria do Tribunal de Contas analisa com detalhe o Protocolo celebrado entre a Câmara Municipal de Setúbal e a Pluripar, SPGS, cuja minuta foi aprovada por deliberação da Câmara Municipal de Setúbal de 03/01/02.

Não obstante, foi celebrado entre as partes, em 23 de Fevereiro de 2003, um segundo Protocolo, que, nos termos da cláusula 21 revoga o anterior Protocolo celebrado, cuja minuta havia sido aprovada por reunião de Câmara de 03/01/02.

Este segundo Protocolo (cópia em anexo) prevê que a segunda outorgante (PLURIPAR) assumirá, sem qualquer encargo para a Câmara Municipal de Setúbal, a construção de um estádio de futebol com um custo até € 10.793.550,00, bem como os respectivos projectos de execução (cláusula 6ª).

O mesmo protocolo prevê igualmente que as obrigações pela sua assinatura assumidas valerão apenas até à emissão do alvará de loteamento, devendo então ser formalizadas em contrato de urbanização (cláusula 18ª).

Importa então sublinhar:

a) reconhecendo as fragilidades eventualmente emergentes da redacção do primeiro Protocolo, a Câmara Municipal de Setúbal promoveu e concretizou a sua revogação por um novo Protocolo que não só não enferma de qualquer das eventuais ilegalidades invocadas, como constitui um benefício acrescido para o Município de € 10.793.550,00;

b) Efectivamente, deixando o custo de construção do Estádio de Futebol de ser descontado nas taxas devidas ao Município, e passando aquele a constituir uma pura liberalidade do promotor, a Autarquia deixa de ser a entidade financiadora da construção, não se pode considerar a existência de qualquer adjudicação de empreitada de obra pública, e não gerando o Protocolo despesa para a Câmara Municipal, não se coloca também a questão da sujeição a visto prévio do Tribunal de Contas;

c) Mesmo que assim não seja considerado, a já citada cláusula 21 do novo Protocolo, que prevê a formalização das obrigações nele previstas em futuro Contrato de Urbanização, vai de encontro à tese constante do Relato de Auditoria, no sentido de constituírem Protocolos desta natureza acordos



Tribunal de Contas

informais, que não vinculam a Administração. A ser assim, o Protocolo seria nulo, não existiria qualquer obrigação, adjudicação, contracção de despesa, outra qualquer obrigação validamente constituída, pelo que o único erro a apontar à Câmara Municipal de Setúbal seria o ter celebrado um Protocolo nulo, e por isso, juridicamente inexistente.

Em conclusão, a considerar-se o Protocolo juridicamente relevante, qualquer eventual irregularidade que o primeiro texto integrasse foi revogada pela celebração do segundo Protocolo.

A considerar-se que o Protocolo constitui um acordo informal, o mesmo é nulo, devendo ter-se por inexistente.”

Em síntese, os responsáveis alegam o seguinte:

1. Este segundo Protocolo prevê que a PLURIPAR assumia, sem qualquer encargo para a Câmara Municipal, a construção de um estádio de futebol com um custo até €10.793.550,00;
2. O protocolo prevê igualmente que as obrigações assumidas valerão apenas até à emissão do alvará de loteamento, devendo então ser formalizadas em contrato de urbanização;
3. Este novo protocolo não só não enferma de qualquer das eventuais ilegalidades invocadas, como constitui um benefício acrescido para o Município de €10.793.550,00;
4. Deixando o custo de construção do Estádio de Futebol de ser descontado nas taxas devidas ao Município, e passando a constituir uma pura liberalidade do promotor, a Autarquia deixa de ser a entidade financiadora da construção, pelo não se pode considerar a existência de empreitada de obra pública e não se coloca a questão da sujeição a visto do Tribunal de Contas;

Em primeiro lugar, deve salientar-se o facto de os responsáveis não terem refutado a análise feita no relato sobre a natureza do protocolo e sobre a ilegalidade subjacente à redução das taxas urbanísticas que eram legalmente devidas pela realização de obras de urbanização e de construção na área do futuro plano de pormenor mas, pelo contrário, terem **invocado a alegada revogação daquele protocolo**, através de **“novo protocolo” celebrado em 23/02/03**.

A este propósito, importa começar por realçar que o **protocolo celebrado em 2002 não foi revogado**, contrariamente ao alegado, mas apenas alterado em determinadas cláusulas, mantendo-se o objecto ou essência do mesmo (de acordo com o proponente das alterações, trata-se de uma *renegociação*, como se verá adiante).



Tribunal de Contas

Assim, e quanto à sua versão originária, resta-nos reafirmar a sua **ilegalidade**, com os fundamentos atrás explanados e, por consequência, sublinhar a sua **inexequibilidade**, sob o ponto de vista **jurídico-legal**.

No que concerne às alterações introduzidas no protocolo, note-se que o teor da respectiva proposta, submetida a reunião da Câmara de 17/01/03, refere, expressamente, que “... *tornou-se necessário introduzir algumas alterações no “Protocolo” em apreço, por acordo entre as partes envolvidas, que passou a ter nova redacção*”.

Com efeito, na acta de tal reunião da Câmara Municipal, pode ler-se que o Vereador Aranha de Figueiredo, proponente das alterações a introduzir no protocolo, fala em processo de **renegociação** do protocolo com o principal promotor do plano de pormenor que levou a significativas **alterações**, em especial na **cláusula 7ª**, relativa ao estádio de futebol, que determinava a obrigação da sua construção pelo promotor, até ao limite pecuniário de 2 200 000 000\$00 (10.973.550 €), beneficiando este de uma redução equivalente no montante das taxas e licenças que lhe fossem liquidadas no âmbito das operações de urbanização e de edificação.

Assim, clarificou o Vereador, “... *o promotor faria o estádio mas a Câmara pagá-lo-ia por dedução aquando dos processos de loteamento*” e, após a **renegociação do protocolo**, “... *o promotor assume a construção de um estádio municipal de futebol sem qualquer encargo para a Câmara até ao valor máximo de € 10.973.550 (...)*”.

Contudo, “(...) *havendo uma componente forte de infra-estruturas fora do loteamento que eram da responsabilidade do município, estabeleceu-se com o promotor que as infra-estruturas seriam feitas pelo próprio promotor, sendo deduzidas até ao limite máximo das taxas a suportar, pelo mesmo, no âmbito dos processos de loteamento*”, tal como ficou vertido na nova redacção da cláusula 7ª do protocolo (*sublinhado nosso*).

Conclui-se, assim, que a alteração do protocolo incidiu principalmente sobre a cláusula 7ª, que foi afinal aquela que no âmbito da presente auditoria mereceu a atenção e análise deste Tribunal, dada a sua natureza financeira (geradora de despesa pública, assumida através da redução das taxas devidas).

Porém e não obstante a referida alteração, é patente a **identidade de teor e de regime** entre as duas redacções da **cláusula 7ª do protocolo** e, bem assim, a **ilegalidade** de que se encontra ferida, senão vejamos:



Tribunal de Contas

- ❑ Prevê, de igual modo, a execução de uma obra que configura uma **empreitada de obra pública** (realização de trabalhos de infra-estruturas da “*responsabilidade do município*”, cuja despesa é assumida pela autarquia, através da redução das taxas legalmente devidas);
- ❑ Prevê a sua realização pelo promotor, **subtraindo-se** assim, às **normas concursais** que regulam a realização das despesas públicas, (DL 59/99, de 02/03) e, bem assim, à **fiscalização prévia** do Tribunal de Contas (art. 46º da Lei n.º 98/97, de 26/08);
- ❑ Prevê uma **redução das taxas urbanísticas** legalmente devidas “*no âmbito dos processos de loteamento*” com violação do disposto nos arts. 2º, n.º 4, 16º, als. c) e d) e 19º, als. a) e b) da Lei n.º 42/98, de 06/08, arts 3º e 116º do DL n.º 555/99, de 16/12, art. 53º, n.º 2, al. h) da Lei n.º 169/99, de 18/09 e art. 30º, n.º 2 do DL n.º 398/98, de 17/02.

Nesta conformidade, conclui-se que quer a versão originária do protocolo, celebrado em 2002, quer as alterações introduzidas em 2003, **enfermam dos mesmos vícios de violação de lei** cuja **cominação legal é a nulidade do protocolo**, uma vez que a cláusula em análise consubstancia a prática dos seguintes actos ilegais:

- ❑ Acto viciado de usurpação de poder (art. 133º, n.º 1 e 2, al. a) do CPA e art. 95º, n.º 2, al. a) da Lei n.º 169/99, de 18/09) na medida em que estabelece uma **redução de taxas** que, consubstanciando uma **disponibilidade de créditos tributários**, é da exclusiva competência da Assembleia da República.
- ❑ Acto que carece, em absoluto, de forma legal, uma vez que a essência do respectivo objecto **configura uma empreitada de obra pública** que, sendo um **contrato administrativo típico**, é obrigatoriamente precedido de concurso público para a escolha do co-contratante (art. 133º, n.º 2, al. f), 178º e 183.º do CPA e DL n.º 59/99, de 02/03) e sujeito a visto do Tribunal de Contas, em virtude de implicar a realização de despesa que excede o montante definido por lei.

Assim, a situação é 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.



2.3.15. Outras questões analisadas

2.3.15.1 BONIFICAÇÃO – CONSUMO DE ÁGUA POR FUNCIONÁRIOS DO MUNICÍPIO

- ▶ Na proposta n.º 69 do DFIN, sem data, é dado conhecimento de que os trabalhadores do quadro da autarquia e Serviços Municipalizados vêm usufruindo de uma bonificação financeira nos consumos de água, a qual consiste “(...) em que os primeiros 10 m³ de água consumida não são cobrados e a parte restante é facturada a nível da quantia do 1.º escalão.”;
- ▶ A partir da data da concessão da exploração do Sistema de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais do Concelho de Setúbal a empresa concessionária, Águas do Sado, SA, passou a apresentar os custos que derivam de tal bonificação à CMS;
- ▶ Assim, por deliberação do órgão executivo de 21/12/99 e considerando que tal benefício deve ser custeado pela Câmara, foi autorizado o correspondente pagamento à referida empresa;
- ▶ Apurados os factos, carecem os mesmos de enquadramento jurídico. Na administração pública, aqui entendido todo o sector público administrativo, que inclui as autarquias locais, vigora o **princípio da legalidade da competência**, significando que esta não se presume e só existe “quando a lei inequivocamente a confere a um dado órgão”⁽¹¹⁾.

Logo, no que diz respeito às autarquias, os seus órgãos “só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais” – corolário do **princípio da especialidade** consignado no art. 82º do Lei n.º 169/99, de 18/09.

- ▶ Não existe lei que permita a atribuição de tal bónus, pelo que a autarquia, ao concedê-lo, fê-lo sem que qualquer diploma legal lhe confira positivamente essa faculdade. Assim, não foi observado o princípio da legalidade contido no art. 3º do CPA.
- ▶ **No exercício em apreciação não houve pagamentos**, nem registos de facturas. De acordo com explicação apresentada pelos serviços “...as facturas dos consumos de água dos funcionários de 2002 foram recebidas na contabilidade apenas em 2003 e encontram-se para

⁽¹¹⁾ Freitas do Amaral in “Curso de Direito Administrativo”, Volume I, pg. 610, Almedina, 1986.



Tribunal de Contas

conferência e visar no PMGIAS – Projecto Municipal de Gestão Investimentos em Água e Saneamento.

As referidas facturas não estão registadas na contabilidade em conferência, porque o sistema não o permite. Temos o cabimento e compromisso do total das facturas recebidas”.

Pese embora o facto de não ter ocorrido qualquer pagamento no exercício, em resultado desta situação, não se pode ignorar que a autarquia cometeu um acto ilegal quando tomou a decisão tendo em conta as consequências financeiras daí resultantes.

Assim, recomenda-se que o executivo reveja a posição adoptada e reponha a legalidade, cessando de imediato os referidos pagamentos.

No exercício do contraditório os responsáveis identificados nos **Grupos A e D**, esclareceram o seguinte:

“Sobre o exposto no Relato de Auditoria a propósito da matéria em epígrafe, não posso deixar de manifestar a minha preocupação, e informar que foi já remetida para deliberação da Câmara Municipal proposta no sentido de cumprir a recomendação do Tribunal de Contas, fazendo cessar de imediato os pagamentos referidos”

Em conformidade, devia o resultado de tal deliberação ter sido enviado ao Tribunal de Contas o que não aconteceu.

2.3.15.2 CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO DE PARQUES DE ESTACIONAMENTO

Em 22/03/94 foi celebrado um contrato de “concessão do direito de construção e exploração de parques públicos de estacionamento” entre a firma RESOPRE – Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão, Sociedade Anónima e a autarquia setubalense.

A análise desta situação vai centrar-se exclusivamente na cláusula 10 do referido contrato, a qual estatui que:

“A concessionária pagará ao Município uma percentagem da receita cobrada nos parques de tarifação individual, tarifação colectiva e parques vedados, a qual será equivalente a sessenta por cento quando a receita bruta média mensal não ultrapasse, por lugar nove por cento do salário mínimo nacional, equivalente a setenta por cento no excedente àqueles nove por cento e



Tribunal de Contas

*for inferior a dezoito por cento; e **noventa por cento** no excedente a dezoito por cento do salário mínimo nacional.” (bold nosso)*

Da documentação analisada resulta que não está a ser cumprida na íntegra esta cláusula, uma vez que as receitas transferidas para a autarquia correspondem sempre a 60% das verbas arrecadadas, sem que seja efectuado qualquer cálculo tendo em conta as diferentes percentagens do clausulado.

Porém, também não foi possível à equipa apurar se daí resultou prejuízo para a autarquia porque o sistema de controlo implementado não permite obter toda a informação necessária de forma a apurar se a percentagem está a ser correctamente aplicada. Embora se conheça a receita arrecadada por recolha e por mês, desconhece-se qual a receita por lugar como preceitua a mencionada cláusula contratual.

Em face do exposto, recomenda-se à CMS a implementação de um sistema de controlo de forma a poder aferir do integral cumprimento da cláusula em análise.

Especificamente sobre esta questão os **Grupos A e D** esclarecem que:

“Sobre o exposto no Relato de Auditoria a propósito da matéria em epígrafe, informo que foram já dadas orientações aos serviços no sentido de, até 15/07/04, ser apresentado um procedimento que permita aferir o integral cumprimento do contrato em questão.”

Como em casos anteriores, o certo é que nenhum documento sobre a matéria foi enviado ao Tribunal de Contas.

2.3.15.3 ASSALTO À TESOURARIA/ALCANCE

Em 31/03/78 a Tesouraria do Município de Setúbal sofreu um assalto seguido de fogo posto.

Posteriormente, a Inspeção-Geral de Finanças procedeu ao apuramento de contas do qual lavrou um termo de ocorrência e balanço em 26/08/80 tendo apurado um valor em falta de 3.811.239\$90 (19.010,35€). Este valor veio a ser inscrito nos Resumos Diário de Tesouraria como “*assalto e alcance*”, situação que se manteve ainda no exercício em apreciação.



Tribunal de Contas

A CMS comunicou a ocorrência à Polícia Judiciária e tendo posteriormente sido remetida ao Tribunal de Instrução Criminal de Setúbal, culminou com a condenação no processo-crime n.º 1887/86 da arguida a indemnizar a autarquia em 8.415.000\$00.

Por incumprimento da decisão condenatória, foi instaurado pelo Tribunal processo de execução de sentença, do qual resultaram descontos no vencimento da arguida, durante o período em que trabalhou num restaurante, no valor de 69.576\$00 (347,04€) os quais deram entrada nos cofres municipais em 16/11/1993. Por desconhecimento do paradeiro e de bens para penhora a execução ficou-se pela arrecadação anteriormente mencionada.

A situação manteve-se e, já na vigência do novo sistema contabilístico, os serviços consideraram esta receita incobrável e, em 11/08/03 procederam à regularização da situação.

Contudo, e uma vez que o respectivo valor ainda consta dos resumos diários de tesouraria relativos ao exercício de 2002, a situação teve que ser considerada no ajustamento global apresentado no ponto 1.5.

2.3.15.4 CONTA DE DOCUMENTOS

O mapa referente a “Contas de Ordem” remetido com os documentos de prestação de contas, expressa como saldo para a gerência seguinte o montante de 126.316,18€ de recibos para cobrança, conforme se evidencia a fls. 820 do Vol. VIII.

Questionados os serviços sobre quais as diligências tomadas com vista à arrecadação daquela receita virtual, foi apresentado o seguinte esclarecimento escrito: *“A tesouraria após os débitos efectuados ao Tesoureiro emite um postal ao munícipe dando-lhe um prazo para regularizar a dívida, com juros. Passado esse prazo os documentos são enviados para Execução Fiscal que abre o processo e notifica o munícipe para liquidar a dívida. Algumas situações são resolvidas pelo pagamento. Todas as outras têm um procedimento de envio de um segundo e por vezes terceiro ofício durante o ano a solicitar o respectivo pagamento.”*

Cumprir relevar que 25% desta receita (32.272,12€), respeita a compensações financeiras devidas pela não cedência de parcelas de terreno para o domínio público municipal no âmbito de operações de loteamento, conforme se demonstra no quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Un: EUROS

ENTIDADE	ANO	REFERENTE	VALOR
Edialmada	1995	Processo n.º 6/90 - 8ª prestação	1.688,78
	1994	Processo n.º 6/90 - 7ª prestação	1.704,86
	1994	Processo n.º 6/90 - 6ª prestação	1.720,95
Construções Penedas e Filhos, Ldª	1994	Processo n.º 213/92 – 2ª prestação	10.267,72
Construções Rosa e Filhos, Ldª	1993	Processo n.º 322/89 – 4ª prestação	2.499,04
Construções José Parente Viana, Ldª	1993	Processo n.º 280/90 – 12ª prestação	621,21
		Processo n.º 279/90 – 12ª prestação	621,21
		Processo n.º 281/90 – 12ª prestação	621,21
	1992	Processo n.º 280/90 – 11ª prestação	627,38
		Processo n.º 279/90 – 11ª prestação	627,39
		Processo n.º 281/90 – 11ª prestação	627,38
		Processo n.º 280/90 – 10ª prestação	633,53
		Processo n.º 279/90 – 10ª prestação	633,54
		Processo n.º 281/90 – 10ª prestação	633,53
		Processo n.º 280/90 – 9ª prestação	639,68
		Processo n.º 279/90 – 9ª prestação	639,68
		Processo n.º 281/90 – 9ª prestação	639,68
		Processo n.º 280/90 – 8ª prestação	645,84
		Processo n.º 279/90 – 8ª prestação	645,84
Processo n.º 281/90 – 8ª prestação	645,84		
Luís Neves de Sousa Nunes e Outro	1991	Processo n.º 595/72 – 12ª prestação	375,35
		Processo n.º 595/72 – 11ª prestação	379,04
		Processo n.º 595/72 – 10ª prestação	382,76
		Processo n.º 595/72 – 9ª prestação	386,47
		Processo n.º 595/72 – 8ª prestação	390,19
		Processo n.º 595/72 – 7ª prestação	393,90
José Manuel da Silva gerente da firma M.A.M., Ldª	1989	Processo n.º 232/81 – 3ª prestação	1.314,87
Cetrela – Soc. Industrial de Madeiras	1988	Processo n.º 7.9.415 – 11ª prestação	619,10
		Processo n.º 7.9.415 – 8ª prestação	646,15
TOTAL			32.272,12

Relativamente às receitas supra identificadas, cuja cobrança não foi acautelada pela Câmara Municipal (vide art. 32º do DL n.º 448/91, de 29/11), sublinhe-se que a autarquia tem o dever de cobrar as receitas que lhe são legalmente devidas, de harmonia com o **princípio da indisponibilidade tributária**.



Tribunal de Contas

Por consequência, compete ao órgão executivo da autarquia a cobrança “... *coerciva das dívidas provenientes de taxas (...) e demais receitas de natureza tributária que as autarquias locais devem cobrar, aplicando-se o Código de Processos Tributário, com as necessárias adaptações* “ (art. 30º da Lei n.º 42/98, de 06/08), tendo as mesmas sido enviadas para o serviço de execuções fiscais.

Assim, recomenda-se maior atenção para este tipo de situação, no sentido de o órgão executivo providenciar pela cobrança das receitas virtuais, sob pena de não proceder à arrecadação das receitas que lhe são legalmente devidas.



Tribunal de Contas

3. DECISÃO

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

- Notifiquem-se os responsáveis pelo exercício, identificados no Anexo 4.3., com envio de cópia do relatório;
- No prazo de três meses, a autarquia deverá informar o Tribunal de Contas da sequência dada às als. i) j) k) e l) do item “Recomendações” 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. 57º, n.º 1 e art. 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, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 4. 2): €15 516,50.

Tribunal de Contas, em de Novembro de 2004.

O Juíz Conselheiro Relator,

(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos,

(João Pinto Ribeiro)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Tribunal de Contas

4. ANEXOS

4. 1. Eventuais infracções financeiras

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
2.2.1 – 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. Art. 64º, n.º. 2, al e) da Lei n.º. 169/99, de 18/09, com a redacção da Lei n.º. 5-A/02, de 11/01.
2.2.1 – C	As despesas só são cabimentadas depois de autorizadas pelo Presidente ou seu substituto legal.	Al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
2.2.1 – D	Não é respeitado o princípio de segregação de funções, porquanto os cheques são guardados e emitidos na tesouraria.	Pontos 2.9.5. e 2.9.10.1.3. do POCAL
2.2.1 – E	Não efectivação das seguintes reconciliações: <ul style="list-style-type: none">▪ entre os extractos da conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia;▪ nas contas de devedores e credores;▪ nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e controlo dos cálculos dos juros ;▪ nas contas de “Estado e outros entes públicos” A competência para a implementação das medidas legais de controlo interno pertence aos membros do órgão executivo.	Ponto 2.9.10.2.3, 2.9.10.2.6, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL
2.3.1	Na elaboração do orçamento não foi observado o princípio orçamental do equilíbrio corrente. Votaram o orçamento os membros do órgão executivo identificados no item 2.3.1.	Al. e) do ponto 3.1.1. do POCAL.



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.4.	<p>Inobservância das regras previsionais na elaboração do orçamento.</p> <p>Votaram o orçamento os membros do executivo identificados no item 2.3.4.</p>	Ponto 3.3 do POCAL.
2.3.9.2.3.	<p>Pagamentos ilegais relativos a diversos contratos que não respeitaram os lotes definidos nas peças concursais. Os contratos foram submetidos a fiscalização prévia fora dos respectivos lotes.</p> <p>Montante: 147.051,75€</p> <p>Os pagamentos foram autorizados por:</p> <ul style="list-style-type: none">↪ Manuel da Mata de Cáceres – 5.406,17€↪ Carlos Barateiro de Sousa – 111.668,57€↪ José Manuel Aranha Figueiredo – 29.977,01€	Arts. 28º, n.º 1 do DL n.º 55/95, de 29/03, n.ºs 4 e 5 do art.º 114º da Lei n.º 98/97 de 26/08, Portaria n.º 60/97, de 25/01 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
2.3.10.1	<p>Pagamento ilegal de subsídios a entidade que não se encontrava legalmente constituída e por mero despacho em lugar de deliberação do executivo.</p> <p>Montante: 96.268,00€</p> <p>Os pagamentos foram autorizados por:</p> <ul style="list-style-type: none">Manuel da Mata de Cáceres – 24.067,00€Carlos Barateiro de Sousa – 48.134,00€José Manuel Aranha Figueiredo – 24.067,00€	Al. p) do n.º 1 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.
	<p>Pagamento ilegal de subsídios autorizados por despacho em lugar de deliberação do executivo.</p> <p>Montante: 217.963,00€</p> <p>Os pagamentos foram autorizados por:</p> <ul style="list-style-type: none">Carlos Barateiro de Sousa – 193.896,00€José Manuel Aranha Figueiredo – 24.067,00€	Al. p) do n.º 1 do art. 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.10.2.1.1 2.3.10.2.1.2	<p>Pagamentos ilegais no âmbito do contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado entre a Autarquia e o Vitória Futebol clube em 18/05/01, em virtude de o mesmo não respeitar o conteúdo mínimo obrigatório e ainda não ter sido objecto de acompanhamento e controlo por parte do município.</p> <p>Montante: 207.832,50€</p> <p>Os pagamentos foram autorizados por:</p> <p style="padding-left: 40px;">Carlos Barateiro de Sousa – 166.266,00€</p> <p style="padding-left: 40px;">José Manuel Aranha Figueiredo – 41.566,50€</p>	Art. 12º e 14º do DL n.º 432/91, de 06/11 e pontos 2.3.4.2, al. d), 2.8.2.3. e 2.9.1 do POCAL.
2.3.13.1. A)	<p>Assunção e autorização de despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos relativos à realização de trabalhos cuja competência legal e contratual cabe à concessionária, no âmbito do contrato de concessão dos serviços municipalizados de água e saneamento.</p> <p>Encargos assumidos: 1.120.570,72€</p> <p>Pagamento: 431.949,53€</p> <p>O pagamento foi autorizado pelo Presidente da Câmara, Carlos Manuel Barateiro de Sousa.</p>	Arts. 9º, n.º 1 e 2, do DL n.º 379/93, de 5/11 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.
2.3.13.1. C)	<p>Assunção e autorização de despesas ilegais relativas a empreitada de obra pública, por três ordens de razões:</p> <ul style="list-style-type: none">❖ Impossibilidade de adjudicação à concessionária;❖ Não abertura de procedimento concursal;❖ Não submissão do contrato a fiscalização prévia; <p>Montante – 510.327,50€</p> <p>Despesa autorizada pelos membros do órgão executivo identificados no item 2.3.13.1. C).</p>	Arts. 1º, 2º, 3º, al. d), 48º, n.º 2, al. a) do DL n.º 59/99, de 02/03; Arts. 29º e 183º do CPA; Arts. 46º, n.º 1, al. b) e 114º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26/08; Portaria n.º 88/02, de 28/01; Al. d) do Ponto 2.3.4.2. do POCAL



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.14.	<p>Assunção de despesas ilegais no âmbito de um protocolo celebrado entre a autarquia e entidade particular, onde se prevê a realização de uma empreitada, cujo financiamento cabe, indirectamente, à autarquia através da redução de taxas de urbanização e edificação.</p> <p>Não submissão a visto do Tribunal de Contas de Protocolo do qual resultaria a construção de um estádio municipal que, em virtude de consubstanciar uma empreitada de obra pública, estava ainda sujeita às regras concursais.</p> <p>Montante: 10.973.500€</p> <p>Não houve pagamentos no exercício de 2002.</p>	<p>Art. 2º e 48º, n.º 1 e 2, al. a) do DL n.º 59/99, de 02/03;</p> <p>Arts. 53º, n.º 2, al. h) e 95º, n.º 2, al. a) da Lei 169/99, de 18/09;</p> <p>Arts. 2º, n.º 4, 16º, als. c) e d) e 19º, als. a) e b) da Lei n.º 42/98, de 06/08;</p> <p>Arts. 3º, 25º, n.º 3, e 116º do DL n.º 555/99, de 16/12;</p> <p>Art. 30º, n.º 2 do DL n.º 398/98, de 17/12;</p> <p>Art. 46º, n.º 1, al. b) e 114º, n.º 4 da Lei n.º 98/97, de 26/08;</p> <p>Ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL.</p>



Tribunal de Contas

4. 2. Conta de emolumentos

Emolumentos e outros encargos

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

Proc.n.º 34/03/AUDIT

Sector de Auditoria VIII/UAT VIII.I - AL

Entidade fiscalizada: Município de Setúbal

Entidade devedora: Município de Setúbal

Regime jurídico:AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99€	215		25.797,85
- Acções na área da residência oficial	88,29€	240		21.189,60
Emolumentos calculados ..				46.987,45
Emolumentos/limite máximo (VR)				15.516,50
Emolumentos pagar				15.516,50

a) cf. Resolução n.º 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Tribunal de Contas

4. 3. Responsáveis no exercício

Os responsáveis pelo exercício de 2002 do Município de Setúbal, cuja relação se encontra inserta a fls. 204 do Vol. II, foram os seguintes:

	Nome	Período de Responsabilidade
PRES.	Manuel da Mata de Cáceres	01/01 a 06/01
	Carlos Manuel Barateiro de Sousa	07/01 a 31/12
VEREADORES	Maria Teresa Mourão de Almeida	01/01 a 06/01
	Francisco Ventura Soares Feio	01/01 a 06/01
	Ana Isabel Luís Alves Ribeiro	01/01 a 06/01
	Regina Maria Machado Marques	01/01 a 06/01
	João Manuel Chaleira Damas	01/01 a 06/01
	João José Mota Ramos	01/01 a 06/01
	Manuel Joaquim Pisco Lopes	01/01 a 06/01 07/01 a 31/12
	Duarte Baptista Machado	01/01 a 06/01 07/01 a 31/12
	Maria das Dores Marques Banheiro Meira	07/01 a 31/12
	José Manuel Aranha Figueiredo	07/01 a 31/12
	Eusébio Manuel Candeias	07/01 a 31/12
	André Valente Martins	07/01 a 31/12
	Manuel da Mata Cáceres	07/01 a 31/12
	Luís Armando Catarino da Costa	07/01 a 31/12



Tribunal de Contas

4. 4. Situação das contas anteriores

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

2001 – Proc. n.º 2112 Encontra-se em análise no DVIC/SAL
2000 – Proc. n.º 2048 Encontra-se em análise no DVIC/SAL
1999 – Proc. n.º 2254 Encontra-se em análise no DVIC/SAL
1998 – Proc. n.º 3426 Homologada em 08/06/2002.
1997 – Proc. n.º 1998 Homologada em 17/02/2000.

4. 5. Constituição do processo

O presente processo é constituído por 8 volumes seguidamente evidenciados:

VOLUMES	DOCUMENTOS
I/A	Relato; notificações e alegações dos grupos A e B.
I/B	Alegações dos grupos C, D e E e Ante-projecto.
II	Documentos de prestação de contas; balanço inicial e inventário; plano de actividades e orçamento; alterações/modificações ao plano e orçamento; Plano Global/Programa de Auditoria e Fax.
III	Organograma e quadro de pessoal; controlo interno; balanços à tesouraria e reconciliações bancárias.
IV	Regras previsionais; execução financeira 1998/2001; POCAL; empréstimos de c/prazo; encargos assumidos e não pagos; empréstimos de médio e longo prazo e empréstimo de saneamento financeiro.
V	<i>Leasing; renting e factoring.</i>
VI	Subsídios (inclui o Vitória Futebol Clube); fundos de maneiio; emolumentos notariais e consumos de água dos funcionários.
VII	Contrato de concessão dos serviços municipalizados de água e saneamento e protocolo celebrado entre a CMS e os promotores do plano de pormenor da Quinta de Vale da Rosa.
VIII	RESOPRE – Concessão de exploração de parques de estacionamento; assalto e fogo posto na tesouraria; conta documentos; actas da Câmara Municipal de 2002 e requisições e esclarecimentos.



Tribunal de Contas

4. 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

*Planeamento, trabalho de campo e revisão do relato de auditoria.