



Relatório n.º 39/2004-FC/SRMTC

**Auditoria de Fiscalização Concomitante à
Câmara Municipal de Santa Cruz -2003**

Processo n.º 2/03 – Aud/FC

Funchal, 2004





**Auditoria de Fiscalização Concomitante à
Câmara Municipal de Santa Cruz - 2003**

RELATÓRIO N.º 39/2004-FC/SRMTC



Índice

ÍNDICE.....	1
ÍNDICE DE QUADROS.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	3
FICHA TÉCNICA.....	4
1. SUMÁRIO.....	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS.....	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.2.1. <i>Actos e Contratos de Pessoal</i>	5
1.2.2. <i>Contratação Pública</i>	6
1.2.3. <i>Trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados</i>	7
1.2.4. <i>Recomendações</i>	8
1.3. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	9
2. INTRODUÇÃO.....	10
2.1. ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	10
2.2. DEFINIÇÃO DA AMOSTRA.....	11
2.3. METODOLOGIA ADOPTADA.....	11
2.4. ENQUADRAMENTO LEGAL / BREVE CARACTERIZAÇÃO DAS AUTARQUIAS LOCAIS.....	11
2.5. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ.....	12
2.6. RESPONSÁVEIS DA AUTARQUIA AUDITADA.....	13
2.7. COLABORAÇÃO DA AUTARQUIA AUDITADA.....	14
2.8. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	14
3. RESULTADOS DA ACCÇÃO.....	14
3.1. ACTOS E CONTRATOS DE PESSOAL.....	14
3.1.1. <i>Contratos de trabalho a termo certo</i>	14
3.1.2. <i>Concursos Externos de Ingresso</i>	17
3.1.3. <i>Concursos de Acesso</i>	19
3.1.4. <i>Reclassificações Profissionais</i>	20
3.1.5 <i>Procedimentos em Curso</i>	20
3.2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	20
3.2.1. <i>Empreitadas de obras públicas</i>	21

3.2.2. Aquisições de bens e de serviços.....	25
3.2.3. Trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados	29
3.2.4. Funcionários, Agentes e contratados a termo certo.....	29
3.2.5. Bombeiros	32
3.2.6. Outras questões suscitadas	34
4. DETERMINAÇÕES FINAIS	35
ANEXOS	37
ANEXO I – NOTA DE EMOLUMENTOS	38
ANEXO II - QUADRO SÍNTESE DAS EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	39
ANEXO III – UNIVERSO DE AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS	41

Índice de quadros

QUADRO I - DISTRIBUIÇÃO DO EFECTIVO DA AUTARQUIA	13
QUADRO II – RECEITAS E DESPESAS ORÇADAS NA CMSC	13
QUADRO III – RELAÇÃO DE RESPONSÁVEIS	13
QUADRO IV – CONTRATOS A TERMO CERTO.....	14
QUADRO V - EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS	21
QUADRO VI – FORNECIMENTO CONTÍNUO DE COMBUSTÍVEL	25
QUADRO VII – AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS	26
QUADRO VIII – TRABALHO EXTRAORDINÁRIO	30
QUADRO IX – HORAS EXTRAORDINÁRIAS	30
QUADRO X – TRABALHO EM DIAS DE DESCANSO E EM FERIADOS	31
QUADRO XI – HORAS EXTRAORDINÁRIAS/BOMBEIROS	33
QUADRO XII – TRABALHO EM DIAS DE DESCANSO E EM FERIADOS/BOMBEIROS	34



Relação de Siglas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
CMSC	Câmara Municipal de Santa Cruz
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DL	Decreto-Lei/Decretos-Leis
DR	Diário da República
DDF	Dias de Descanso e Feriados
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RAM	Região Autónoma da Madeira
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas

Ficha Técnica

<i>SUPERVISÃO</i>	
Rui Águas Trindade	Auditor-Coordenador
<i>EQUIPA DE AUDITORIA</i>	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
Alice Ferreira	Técnica Verificadora Superior
Célia Prego	Técnica Verificadora Superior



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da auditoria de fiscalização concomitante às despesas emergentes de actos e contratos dispensados de visto por força de lei, realizada na Câmara Municipal de Santa Cruz (CMSC), no período compreendido entre 13 e 17 de Outubro de 2003, de acordo com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para aquele ano¹.

1.2. Observações

Com base no exame efectuado à actividade desenvolvida pela CMSC em 2003, nas áreas abrangidas pela auditoria, foram detectadas algumas ilegalidades, eventualmente com repercussões jurídico-financeiras, que suscitam as observações que se passam a expor, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas, ao longo do relato.

1.2.1. Actos e Contratos de Pessoal

- a) Em todos os contratos de trabalho a termo certo celebrados pela CMSC, ficou por demonstrar o preenchimento dos pressupostos de facto e de direito que permitiam admitir pessoal através dessa relação jurídica de emprego, ao abrigo do n.º 1 e das alíneas do n.º 2 do art.º 18.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na redacção dada pelo artigo único do DL n.º 218/98, de 17 de Junho [cfr. o ponto 3.1.1. b)]²;
- b) Não obstante o recurso à contratação a termo certo, o Município não observou a norma do n.º 3 do art.º 21.º do citado DL n.º 427/89, a qual mandava afixar, nos locais de trabalho, listas actualizadas dos indivíduos contratados, donde constassem o nome, a função, a data de início e termo do contrato, os motivos da sua celebração e a respectiva remuneração [cfr. o ponto 3.1.1. c)];
- c) Os processos individuais não estavam instruídos com as guias de pagamento (ou cópias) do imposto do selo relativo à celebração dos contratos de trabalho a termo certo, devido nos termos do ponto 8 da Tabela Geral do Imposto do Selo, em conjugação com o normativo constante do art.º 16.º do Código do Imposto do Selo [cfr. o ponto 3.1.1.d)];
- d) No âmbito do concurso externo aberto para a admissão de um licenciado em Gestão e Administração Pública, a dispensa, num contexto em que pontua a insuficiência dos elementos sobre a aptidão e os conhecimentos profissionais do candidato seleccionado, da frequência do estágio legalmente obrigatório para o ingresso na carreira técnica superior, mostra-se passível de ofender a disciplina imposta pela alínea e) do n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de

¹ Aprovado, em 19 de Dezembro de 2002, pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas. Neste programa, consta a relação de Serviços e Organismos que, no ano de 2003, ficaram sujeitos à fiscalização concomitante de despesas emergentes de actos ou contratos que não devessem ser remetidos para efeitos de visto prévio. A citada relação de Serviços e Organismos foi tornada pública através da Resolução n.º 6/2003 (2ª Série), publicada no Diário da República, II Série, n.º 18, de 22 de Janeiro de 2003, nela figurando a Câmara Municipal de Santa Cruz como uma das entidades seleccionadas. O plano da referida acção, a sua calendarização e a constituição da equipa de auditoria foram objecto de aprovação pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 23 de Setembro de 2003, exarado na Informação n.º 23/2003 – UAT I.

² Doravante, o DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, é citado na redacção introduzida pelo artigo único do DL n.º 218/98, de 17 de Junho.

Julho, e pela alínea d) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro (cfr. o ponto 3.1.2);

- e) No provimento de um lugar de assessor jurista, não foi acatada a regra consagrada na alínea b), parte final, do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, por força da qual o recrutamento para aquela categoria da carreira técnica superior segue o *“concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato”* [cfr. o ponto 3.1.3 a)].

1.2.2. Contratação Pública

1.2.2.1. EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS

- a) Os procedimentos relativos a três empreitadas e respectivas adjudicações foram autorizados pelo Presidente da Câmara, no uso de competências delegadas, mas esta entidade não mencionou, nos actos praticados, a qualidade em que actuou, inobservando, com isso, a indicação fornecida pelo art.º 38.º do CPA [cfr. o ponto 3.2.1. b)];
- b) O projecto inerente a uma empreitada não foi inscrito no Plano de Investimentos do Município, com a programação financeira devidamente aprovada para o ano económico de 2004, conforme determina o art.º 22.º, n.ºs 1 e 6, do DL n.º 197/99, de 8 de Julho, e o ponto 2.3.3, parte final, do POCAL [cfr. o ponto 3.2.1. c)];
- c) No âmbito da execução da obra de remodelação urbanística da Avenida 25 de Junho, efectuou-se um pagamento sem atender ao facto de a declaração sobre a regularidade da situação contributiva do beneficiário, perante a Segurança Social, estar fora do prazo de validade, não se acatando a disciplina do n.º 1 do art.º 11.º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro, e os art.ºs 24.º e 27.º do DL n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro [cfr. o ponto 3.2.1. f)].
- d) Em cinco contratos de empreitada, não foram cumpridas as formalidades referentes à consignação dos trabalhos e à elaboração dos respectivos autos, previstas, respectivamente, nos art.ºs 150.º e 155.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março [cfr. o ponto 3.2.1. h)];
- e) As cauções prestadas por dois adjudicatários, sob a forma de garantia bancária, não especificavam a entidade beneficiária das mesmas, quando a referida garantia assegura, até ao limite do valor da caução, o imediato pagamento de quaisquer importâncias exigidas pelo dono da obra, em caso de incumprimento, por parte do empreiteiro, das obrigações contratuais a que respeita - ver o art.º 114.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março [cfr. o ponto 3.2.1. g)].

1.2.2.2. AQUISIÇÕES DE BENS E DE SERVIÇOS

- a) As propostas de cabimento n.ºs 2627, 2632, 2638, 2639, 2700 e 2835, todas de 2002, apresentavam saldos negativos, indiciando que não existia dotação disponível na pertinente rubrica orçamental para fazer face às despesas que se pretendia assumir, em desrespeito pela regra contida no ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL [cfr. o ponto 3.2.2.2 b)].
- b) Nos pagamentos superiores a € 4.987,98, porque os processos não estavam instruídos com as declarações necessárias à demonstração da regularidade da situação contributiva dos particulares contratantes perante a Segurança Social, não foi possível apurar o cumprimento do disposto no n.º 1 do art.º 11.º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro [cfr. os pontos 3.2.2.1 c) e 3.2.2.2 c)].



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- c) Numa aquisição de serviços, ficou por demonstrar a existência de um acto expresso da entidade competente (despacho ou deliberação) a autorizar a correspondente despesa e escolher o procedimento prévio administrativo para a sua realização, o que configura a violação do preceituado no n.º 1 do art.º 79.º e no n.º 4 do art.º 81.º, ambos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho [cfr. o ponto 3.2.2.2 e)].
- d) Detectou-se, ainda, que:
- ❖ Sete processos de despesa não estavam instruídos com os recibos de quitação [cfr. o ponto 3.2.2.1 b)];
 - ❖ A despesa relativa ao transporte de blocos para todo o concelho foi mal classificada economicamente, atenta a natureza da despesa e a orientação fornecida pelo classificador económico das despesas públicas, constante do anexo II ao DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro [cfr. o ponto 3.2.2.2 d)];
 - ❖ As requisições externas não referenciam as datas em que foram emitidas, verificando-se, inclusive, que quatro delas não estavam assinadas pela entidade que as autorizou [cfr. os pontos 3.2.2.1 a) e 3.2.2.2 a)].

1.2.3. Trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados

- a) Os despachos autorizadores, na maioria dos casos, não dão a conhecer as concretas necessidades que importa satisfazer, a respectiva fundamentação legal, o período de tempo a que reporta a autorização e a identificação dos funcionários envolvidos - ver os art.ºs 26.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1, ambos do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto (cfr. o ponto 3.3);
- b) No respeitante à quantidade e qualidade da informação que deve constar dos registos que suportam os abonos, anota-se, a par do insuficiente preenchimento dos impressos, quanto ao início e termo do serviço prestado e à discriminação do trabalho desenvolvido algumas deficiências, que (cfr. o ponto 3.3):
- A maior parte dos trabalhadores não assina os impressos, nem assinala a data de preenchimento;
 - Não mencionam a data de autorização do Presidente da Câmara;
 - Em casos pontuais, houve duplicação de impressos em relação ao mesmo mês e erros de cálculo do valor das horas.
- c) Entre Janeiro e Agosto de 2003, os funcionários, agentes e pessoal contratado a termo certo da CMSC apresentaram registos de trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados que excederam os limites legais, incluindo os remuneratórios, fixados para a prestação de trabalho em tais condições (cfr. o art.º 27.º, n.ºs 1 e 2, e o art.º 30.º, n.ºs 1 e 4, ambos do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto).

1.2.4. Recomendações

O Tribunal de Contas, no contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, e tendo em vista contribuir para a melhoria da actividade analisada, recomenda à CMSC que:

Na área da selecção e recrutamento de pessoal

- a) Cumpra a norma que impõe o recrutamento para a categoria de assessor da carreira técnica superior através de *"concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato"*, expressamente consagrada na alínea b), parte final, do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro.
- b) Num sistema marcado pela regra da obrigatoriedade da frequência do estágio de ingresso na carreira técnica superior, tenha presente que a dispensa do estágio obriga o júri do concurso a reconhecer, em apreciação devidamente fundamentada e no âmbito da discricionariedade técnica de que desfruta, que o candidato possui aptidão e conhecimentos susceptíveis de considerar atingidas as finalidades probatória e formativa do estágio, nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho.
- c) Atenda às disposições legais que disciplinam o contrato de trabalho na Administração Pública, incluindo a Autárquica, designadamente àquelas que circunscrevem a celebração de contratos a termo resolutivo às situações presentemente tipificadas nas alíneas do n.º 1 do art.º 9.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, cujo art.º 30.º, alínea a), revogou os art.ºs 18º a 21º do DL nº 427/89, de 7 de Dezembro.

Na área da contratação pública

- a) Respeite a disciplina consagrada pelo DL n.º 197/99, de 8 de Junho, para a realização de despesas públicas e a contratação com a aquisição de bens e de serviços, devendo ainda instruir os processos com toda a documentação necessária à verificação da correcção jurídico-financeira das despesas realizadas.
- b) Na adjudicação de empreitadas de obras públicas, assegure que a garantia bancária prestada pelo co-contratante refira o respectivo beneficiário (o dono da obra) e a observância das formalidades respeitantes à consignação dos trabalhos e à elaboração do respectivo auto – ver, respectivamente, o art.º 114.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e o modelo de garantia bancária aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro, e os art.ºs 150.º a 158.º daquele DL.
- c) Na efectivação de pagamentos, verifique a validade das declarações apresentadas pelos interessados sobre a regularidade das respectivas situações contributivas perante as instituições de previdência ou de segurança social, conforme determina o art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro, em articulação com os art.ºs 24.º e 27.º do DL n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro.

Prestação de trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados

- a) Reduza ao estritamente indispensável a realização de trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados, respeitando os limites temporais fixados pelos n.ºs 1 e 2 do art.º 27.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, e os limites remuneratórios do art.º 30.º do mesmo diploma legal.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- b) No referente à informação que suporta os abonos, leve em linha de conta que os impressos próprios destinados ao registo das horas necessitam de estar assinados e correctamente preenchidos, nomeadamente quanto ao início e termo do trabalho, à discriminação das tarefas exercidas e à indicação da data.
- c) Na fase relativa à autorização, atenda a que os respectivos despachos devem:
- Apontar as necessidades a satisfazer, a respectiva fundamentação legal, o período de tempo abrangido pela autorização e a identificação dos funcionários envolvidos;
 - No caso do pessoal abrangido pelo campo de aplicação do n.º 5 do art.º 27.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, identificar o pessoal administrativo ou auxiliar incumbido de prestar apoio às reuniões ou sessões dos órgãos autárquicos e dar a conhecer as concretas razões determinantes do reconhecimento da indispensabilidade da manutenção em serviço de motoristas, telefonistas e outro pessoal auxiliar ou operário.

Na área da gestão financeira

- a) Relativamente à autorização de despesas públicas no exercício de competências delegadas, a entidade autora dos actos praticados menciona a qualidade em que actua, a fim de garantir a plena legalidade das despesas, conforme exige expressamente a norma do art.º 38.º do CPA;
- b) No tocante a despesas que dêem lugar a encargo orçamental em mais de um ano económico, siga a disciplina emanada do art.º 22.º, n.ºs 1 e 6, do DL n.º 197/99, de 8 de Julho, e do ponto 2.3.3 do POCAL;
- c) Ao nível da execução do orçamento das despesas, observe a orientação do ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, de acordo com a qual 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 ao compromisso, respectivamente.

1.3. Eventuais infracções financeiras

Os factos descritos anteriormente, referenciados e sintetizados na alínea a) do ponto 1.2.1 e na alínea c) do ponto 1.2.2.2. são susceptíveis de consubstanciar infracções geradoras de responsabilidade financeira sancionatória [cfr. o n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e o Anexo II].

Relativamente às ilegalidades detectadas ao nível da realização de trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados, a circunstância de a análise efectuada abranger apenas os meses de Janeiro a Agosto de 2003 e o carácter anual de alguns dos limites que condicionam a prestação de trabalho naquelas situações, inviabilizam que, no âmbito da presente auditoria, se proceda à apreciação da matéria de facto apurada sob a óptica da responsabilidade financeira (cfr. o ponto 2.1, parte final).

2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito e objectivos

A auditoria insere-se no âmbito da actividade de fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas, e foi programada dentro da linha de orientação estratégica de "*promover o reforço da função preventiva da fiscalização concomitante de actos e contratos*", abrangendo o seu objecto os actos e contratos dispensados de fiscalização prévia por força de lei, praticados ou celebrados pela CMSC, no período compreendido entre Janeiro e Setembro de 2003, nas áreas:

- Dos actos e contratos relativos às admissões de pessoal (ingressos, promoções, contratos, reclassificações, transições e integrações de pessoal).
- Da contratação pública com a aquisição de bens (móveis) e de serviços, incluindo tarefas e avenças, e com a realização de empreitadas de obras públicas.

A análise efectuada consistiu em verificações processuais e documentais, visando a prossecução dos seguintes objectivos operacionais:

- Verificação do grau de correcção existente na organização dos processos de empreitada e/ou de aquisição de bens e serviços, com base nos documentos instrutórios disponíveis para consulta e na facilidade de acesso aos mesmos;
- Apuramento da legalidade dos procedimentos adoptados, conducentes à formação dos contratos (ou à assunção das despesas) e sua execução;
- Comprovação do cumprimento das condições contratuais e da fiabilidade dos elementos documentais de suporte;
- Verificação, por referência à legislação aplicável, da legalidade dos actos e procedimentos relativos às admissões de pessoal.

No decurso dos trabalhos de campo, tendo em atenção a oportunidade do controlo, alargou-se a análise, ainda que de forma limitada, à prestação de trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, face aos elevados encargos orçamentais assumidos pela Autarquia entre Janeiro e Agosto de 2003³, e aos factores de risco, evidenciados, designadamente, através de práticas irregulares e de deficiências detectadas no sistema de controlo interno implantado no Município.

Para o efeito, procedeu-se ao levantamento do trabalho prestado, em tais condições, pelos trabalhadores da CMSC, no período em causa, tendo por referência a disciplina emanada do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, visando cobrir, numa primeira fase, esta área de risco, e de modo a reservar o exame relativo à prestação de trabalho extraordinário, em dias de descanso e em feriados para uma auditoria financeira, abrangendo todo o ano de 2003.

³ As horas do mês de Setembro ainda não estavam processadas.



2.2. Definição da amostra

Atento o universo da auditoria, delimitado em função dos dados facultados pelas listas remetidas trimestralmente à SRMTC pela CMSC, definiu-se uma amostra representativa de cada uma das áreas a auditar, a partir dos seguintes critérios:

- ◆ Na aquisição de bens e de serviços: a expressão financeira materialmente relevante dos bens ou dos serviços contratados, de valor superior a € 2.500;
- ◆ Nas empreitadas de obras públicas: a expressão financeira materialmente relevante dos trabalhos adjudicados, de valor superior a € 5.000;
- ◆ Na admissão de pessoal: a análise de todos os concursos externos de ingresso ou de acesso desencadeados no período em referência, bem como das ofertas de emprego e das reclassificações e reconversões profissionais.

2.3. Metodologia adoptada

Os trabalhos de campo foram executados de acordo com as normas de auditoria preconizados para este tipo de acção, e traduziram-se:

- Na inspecção de toda a documentação de suporte dos actos e contratos;
- Na realização de entrevistas junto dos responsáveis e de funcionários municipais;
- No levantamento dos circuitos concernentes à contratação pública e à admissão de pessoal;
- Na análise da documentação de suporte respeitante aos actos e contratos objecto da auditoria, a fim de aferir a sua fiabilidade e grau de confiança e de verificar a legalidade e correcção financeira das despesas envolvidas.

Na análise propriamente dita, atendeu-se à legislação aplicável à realização de despesas com a contratação pública e aos regimes jurídicos específicos que orientam o recrutamento e selecção de pessoal, a constituição da relação jurídica de emprego na Administração Pública, a estruturação das carreiras e o estatuto remuneratório.

2.4. Enquadramento legal / Breve caracterização das Autarquias Locais

O art.º 235.º da CRP prevê, entre as formas de organização descentralizada do Estado, a existência de autarquias locais dotadas de personalidade jurídica, que prosseguem o interesse público específico das comunidades locais, por via da devolução de atribuições e competências a órgãos próprios, os quais se encontram sujeitos unicamente a um mero controlo da legalidade dos actos por si praticados no respectivo domínio de actuação [sobre tutela da legalidade administrativa: vd. os art.ºs. 227.º, n.º 1, alínea m), e 242.º, n.º 1, da CRP, e a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, adaptada à RAM pelo DLR n.º 6/98/M, de 27 de Abril de 1998].

Para além de possuírem autonomia administrativa e de disporem de património e finanças próprios, as autarquias locais detêm ainda poder regulamentar, que, no entanto, está limitado a matérias ou interesses próprios, ou sobre matéria delegada pela lei. As atribuições, o funcionamento e a estrutura das autarquias locais, assim como a competência dos seus órgãos, constam do DL n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro e pela Declaração de Rectificação n.º 4/2002, de 6 de Fevereiro.

Elemento fundamental da autonomia das autarquias locais é a sua autonomia financeira, como resulta desde logo do art.º 238.º da CRP e encontra expressão na Lei das Finanças Locais (cfr. a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto). A autonomia das autarquias locais implica também que possuam quadros de pessoal próprios (cfr. o art.º 243.º, n.º 1, da CRP), estruturados em função das suas necessidades permanentes de gestão. Daí que, em concretização do princípio da liberdade de escolha do sistema de organização, caiba a estas entidades, dentro dos limites traçados por lei, criar autonomamente os quadros de pessoal essenciais à gestão das suas actividades, procedendo à nomeação e exoneração de funcionários e exercendo sobre os mesmos poder disciplinar.

Nos municípios, a aprovação, quer dos quadros de pessoal, quer da respectiva estrutura e da organização dos respectivos serviços, compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara [art.º 53.º, n.º 2, alíneas n) e o), do DL n.º 169/99], devendo haver lugar à sua publicação no Diário da República, II Série, sob cominação de ineficácia das correspondentes deliberações (cfr. o n.º 2, do art.º 11.º, do DL n.º 116/84, de 6 de Abril, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 44/85).

Assinala-se, ainda, que o regime de carreiras e categorias do pessoal dos quadros das Autarquias consta do DL n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro, que adaptou à Administração Local o DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro⁴, sendo que as regras sobre o recrutamento e selecção de pessoal aprovadas pelo DL n.º 204/98, de 11 de Julho, alterado pela Lei n.º 44/99, de 11 de Junho, são aplicáveis, com as adaptações constantes do DL n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro, à Administração Local.

Em matéria de contratação pública, às Autarquias Locais seguem a disciplina normativa constante do DL n.º 59/99, de 2 de Março, no concernente às empreitadas de obras públicas, e a do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, no respeitante à realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como à contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e de serviços.

2.5. Estrutura e organização da Câmara Municipal de Santa Cruz

Nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art.º 11.º do DL n.º 116/84, de 6 de Abril, a Assembleia Municipal de Santa Cruz aprovou, por deliberação tomada em sessão extraordinária realizada a 12 de Novembro de 1999, e publicada no DR, II Série, n.º 296 (Apêndice n.º 159), de 22 de Dezembro do mesmo ano, a estrutura e organização dos serviços municipais. O respectivo quadro de pessoal sofreu, entretanto, alterações, tendo a última versão sido publicada no DR, II Série, n.º 279 (Apêndice n.º 152), de 3 de Dezembro de 2002.

Neste quadro de pessoal, ao grupo de pessoal dirigente e de chefia foi atribuída uma dotação de 17 lugares, distribuídos da seguinte forma:

- ✎ 1 Director de Departamento (lugar vago);
- ✎ 6 Chefes de Divisão (dois preenchidos);
- ✎ 7 Chefes de Secção (seis vagos);
- ✎ 2 Chefes de Serviço de Limpeza (ambos vagos);
- ✎ 1 Chefe de Armazém (igualmente vago).

⁴ Com a publicação do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro, alterado, por ratificação, pela Lei n.º 19/92, de 13 de Agosto, o disposto no DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, sobre o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública Central e Regional passou a aplicar-se à Administração Local.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

No grupo de pessoal Técnico Superior, nenhum dos lugares existentes nas carreiras de Engenharia Civil e Assistente Social tinha sido preenchido, o mesmo sucedendo com os das carreiras do grupo de pessoal Técnico.

Quanto ao grupo de pessoal Técnico-profissional, não havia lugares providos nas carreiras de Técnico de Arquivo, Técnico-adjunto (operador de saneamento), Execuções Fiscais, Educação Ambiental, Animação Cultural, Relações Públicas, Museografia, e Técnico Profissional Sanitário.

A CMSC, a 31 de Dezembro de 2002, tinha um efectivo de 374 elementos, dos quais 326 estavam vinculados por nomeação e os restantes por contrato de pessoal. Neste universo, a população feminina representa cerca de 25% do total e os grupos referentes ao pessoal operário e auxiliar concentram 68,8% do efectivo, como ilustra o quadro *infra*:

Quadro I - Distribuição do efectivo da Autarquia

	Total	Dirigente	Técnico Superior	Técnico	Técnico Profissional	Administrativo	Auxiliar	Operário	Bombeiros
H	283	1	4	-	16	6	88	108	60
M	91	1	3	-	4	27	41	15	
T	374	2	7	-	20	33	129	123	60

O orçamento inicial da CMSC, relativo ao ano de 2003, aprovado pela Assembleia Municipal, em sessão realizada em 23 de Dezembro de 2002, nos termos do preceituado na alínea b) do n.º 2 do art.º 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, apresentava os seguintes valores globais:

Quadro II – Receitas e Despesas Orçadas na CMSC

<i>Receitas</i>	<i>Valor</i>	<i>%</i>
☞ Correntes	9.992.707,00	39,6
☞ De capital	15.260.972,00	60,4
Total	25.253.679,00	100,0
<i>Despesas</i>	<i>Valor</i>	<i>%</i>
☞ Correntes	9.608.609,00	38,0
☞ De capital	15.645.070,00	62,0
Total	25.253.679,00	100,0

(Valores em Euros)

2.6. Responsáveis da autarquia auditada

No momento em que decorreu a auditoria, o órgão executivo do município tinha a seguinte composição:

Quadro III – Relação de responsáveis

<i>Nome</i>	<i>Cargo</i>	<i>Pelouro</i>	<i>Remuneração mensal (a)</i>
José Savino dos Santos Correia	Presidente		€ 3.104,09
Francisco Guilherme Meneses Teixeira	Vereador	Ambiente e salubridade	€ 2.483,27
Carlos Alberto Cardoso Barbosa	Vereador	Obras públicas, Águas e Armazéns	€ 2.483,27
Roberto Carlos Correia Moura	Vereador	Obras Particulares	€ 2.483,27

(a) Iliquida

2.7. Colaboração da autarquia auditada

De uma maneira geral, não existiram obstáculos que condicionassem o normal desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, sendo de destacar a colaboração prestada pelos responsáveis e funcionários do Município, o que contribuiu para que os objectivos definidos para esta acção fossem alcançados dentro do prazo previsto.

2.8. Audição dos responsáveis

Para efeitos do exercício do contraditório, foi o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz notificado para se pronunciar sobre as observações constantes do relato da auditoria, nos termos do art.º 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

Na fixação do texto do presente relatório, foram tidas em conta as alegações produzidas por aquele responsável, surgindo as respectivas respostas evidenciadas de forma sumariada ou transcritas e, sempre que necessário, acompanhadas dos comentários considerados convenientes.

3. RESULTADOS DA ACÇÃO

Os resultados dos trabalhos da auditoria, apoiados nos elementos documentais analisados no local, são apresentados através da identificação dos actos e contratos fiscalizados e da caracterização dos factos detectados, com relevância jurídico-financeira, que lhes estão subjacentes.

Expõem-se, ainda, as principais conclusões decorrentes das verificações efectuadas à prestação de trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, com a ressalva de que têm carácter parcelar e preliminar, uma vez que a apreciação da legalidade dos abonos processados e pagos durante o ano de 2003 ficou pendente da realização da auditoria financeira referida no ponto 2.1, parte final, deste relato.

3.1. Actos e contratos de pessoal

3.1.1. Contratos de trabalho a termo certo

A CMSC, durante o período abrangido pela presente auditoria, admitiu, no regime do contrato de trabalho a termo certo, na sequência de catorze ofertas de emprego, quarenta e cinco trabalhadores⁵, para desempenharem funções equiparadas às de nove categorias profissionais⁶, como se pode observar no quadro seguinte:

Quadro IV – Contratos a termo certo

<i>Categoria Profissional</i>	<i>N.º de indivíduos</i>	<i>Índice</i>	<i>Publicação</i>	<i>Autorização</i>
Técnico de Informática de Grau 1	1	320	Notícias da Madeira de 31.07.2002	Despacho do Presidente da Câmara de 21.02.2003
Leitor-Cobrador de Consumos	1	172	Notícias da Madeira de 25.06.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 25.08.2003

⁵ Embora a CMSC tenha oferecido um total de 47 lugares, apenas foram contratados 45 trabalhadores, devido à desistência de um candidato e às insuficientes candidaturas relativas à oferta de emprego para a admissão de operários qualificados de canalizador.

⁶ Do total do pessoal contratado a termo certo, 44,68% foi admitido para exercer funções equiparadas às de operário qualificado (23,4% da carreira de canalizador e 21,28% da carreira de jardineiro).



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

<i>Categoria Profissional</i>	<i>N.º de indivíduos</i>	<i>Índice</i>	<i>Publicação</i>	<i>Autorização</i>
Condutores de Máquinas Pesadas e Veículos Especiais	4	152	Notícias da Madeira de 18.06.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 18.08. 2003
Fiscais de Obras	2	146	Notícias da Madeira de 30.03.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 12.06. 2003
Fiel de Armazém	1	139	Notícias da Madeira de 30.03.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 26.06. 2003
Auxiliar dos Serviços Gerais	1	123	Notícias da Madeira de 08.11.2002	Despacho do Presidente da Câmara de 31.12.2002
	6	125	Notícias da Madeira de 13.04.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 12.06. 2003
	1	125	Notícias da Madeira de 01.06.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 24.06. 2003
Cantoneiro de Limpeza	5	152	Notícias da Madeira de 30.04.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 20.06. 2003
	4	152	Notícias da Madeira de 18.06.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 18.08. 2003
Operário qualificado Canalizador	1	139	Notícias da Madeira de 30.04.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 20.06. 2003
	6 (5)	139	Notícias da Madeira de 01.06.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 24.07. 2003
	4	139	Notícias da Madeira de 18.06.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 21.08. 2003
Operários qualificados Jardineiro	10	139	Notícias da Madeira de 18.06.2003	Despacho do Presidente da Câmara de 18.08. 2003

3.1.1.1. QUESTÕES SUSCITADAS

- a) Nos procedimentos realizados, foram, impropriamente, utilizados termos próprios do concurso de pessoal, quando:
- Se invocou o diploma que regula o concurso como forma de recrutamento e selecção de pessoal para os quadros da Administração Pública (DL n.º 204/98, de 11 de Julho).
 - Se aludiu a "*concurso externo para celebração de contrato a termo certo, pelo período de um ano (...)*", nas ofertas de emprego.
 - No momento da celebração dos contratos, o Presidente da Câmara profere um despacho, através do qual determina "*Nomear pelo período de um ano (...)*", sendo a nomeação "*um acto unilateral da Administração pelo qual se preenche um lugar do quadro e se visa assegurar, de modo profissionalizado, o exercício de funções próprias do serviço público que revistam carácter de permanência*"⁷, e o contrato de trabalho a termo certo, por sua vez, o "*acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros assegura, com carácter de subordinação, a satisfação de necessidades transitórias dos serviços de duração determinada*".⁸

⁷ De acordo com o art.º 4, n.º 1, do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

⁸ Como estipula o n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro. Destacado nosso.

De acordo com o Município, as deficiências relatadas têm na sua origem lapsos ocorridos na adaptação de minutas por parte dos serviços da Secção de Pessoal. Não obstante, importa, no futuro, evitar a repetição das mesmas, de maneira a salvaguardar as especificidades do concurso de pessoal, relativamente à oferta de emprego, e vice-versa.

- b) Em todos os contratos de trabalho a termo certo, o Presidente da Câmara limitou-se a invocar, nos respectivos despachos autorizadores, como norma permissiva, o n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, na redacção dada pelo artigo único do DL n.º 218/98, de 17 de Junho, tendo aquela mesma entidade alegado, em contraditório, que os contratos *“tiveram por objecto a satisfação do aumento excepcional da actividade de serviço e foram realizados, na sua maioria, nos sectores do ambiente e salubridade”*.

Desde logo, a norma citada não dispensava o suporte legal de uma das alíneas do n.º 2 do mesmo art.º 18.º, indicado a partir da concreta situação de facto que determinou o recurso ao contrato a termo (e o imprescindível enquadramento numa dessas alíneas), para demonstrar que a celebração do contrato visava satisfazer necessidades transitórias ou ocasionais do Município⁹. Com efeito, o art.º 18.º do DL n.º 427/89¹⁰, no n.º 1, fornecia a noção de contrato de trabalho a termo certo e, nas alíneas a) a e) do n.º 2, enunciava e tipificava as situações em que podia haver lugar à sua celebração, sendo que o referido n.º 1 não fundamentava, por si só, o recurso a esta modalidade contratual, contrariamente ao que sucedia na versão originária daquele art.º 18.º, por conjugação dos mesmos n.ºs 1 e 2.

Acresce que, não obstante a ausência de fundamentação legal e factual, os dados disponíveis, incluindo as explicações avançadas no contraditório, apontam no sentido de que as necessidades em causa não se enquadram na previsão do n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 427/89, pois aparentam ter um carácter de permanência e configurar funções próprias do Município, pelo que a forma mais adequada de as suprir seria através da abertura de concursos externos

⁹ Embora o disposto nos art.ºs 18.º a 21.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, tenha sido revogado pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, a matéria de facto é analisada à luz da legislação revogada, ao abrigo da qual foram celebrados os contratos. O regime jurídico dos contratos de trabalho a termo certo estava vertido no art.º 9.º do DL n.º 184/89, de 2 de Junho (adaptado à RAM pelo DRR n.º 1/90/M, de 2 de Março), com a redacção introduzida pela Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, e ainda nos art.ºs 18.º a 21.º, do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro (adaptado à RAM pelo DRR n.º 2/90/M, de 2 de Março), com as alterações introduzidas pelo DL n.º 407/91, de 17 de Outubro (adaptado à RAM pelo DLR n.º 9/92/M, de 21 Abril, e aplicado à Administração Local pelo DL n.º 409/91, de 17 de Outubro), pelo DL n.º 175/95, de 21 de Julho, pelo DL n.º 218/98, de 17 de Junho, e pela Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, aplicando-se igualmente a estes contratos a lei geral do trabalho (nomeadamente, o DL n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, revogado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto).

De acordo com o quadro normativo constante dos diplomas citados, e atendendo à data em que os actos foram praticados, o contrato de trabalho em apreço tem como escopo a satisfação de necessidades transitórias e ocasionais dos serviços (cfr. os art.ºs 14.º, 18.º a 20.º, do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro). Em reforço do carácter excepcional desta modalidade de admissão de pessoal, está o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 368/2000, publicado no DR, I Série A, n.º 277, de 30 de Novembro, onde a dado passo se lê: *“ (...) cumpre destacar que o Decreto-Lei n.º 427/89 – tal como o Decreto-Lei n.º 64-A/89 – não deixou igualmente de ligar a possibilidade de celebração de contratos de trabalho a determinados pressupostos, substanciais e formais que deverão levar a poder qualificar-se o recurso a tal forma de contratação pela Administração Pública como excepcional (...)”*.

Todavia, não raras as vezes, as Administrações têm recorrido a este instrumento contratual para satisfazer necessidades permanentes e próprias dos Serviços Públicos que as integram. Por isso, para evitar a utilização incorrecta e inadequada do contrato de trabalho a termo certo, o legislador, com a edição do DL n.º 218/98, de 17 de Junho, introduziu, no citado DL n.º 427/89, um conjunto de medidas tendentes a aperfeiçoar o seu regime jurídico e a obstar à sua perversão. As alterações impostas pelo artigo único do DL n.º 218/98, de 17 de Junho, não se esgotam no acentuar do carácter excepcional e transitório deste vínculo contratual, prevenindo ainda a responsabilização dos dirigentes que autorizem a celebração de contratos a termo certo fora do quadro legal traçado por aquele art.º 18.º, nos planos civil, disciplinar e financeiro, e sancionando com a nulidade os contratos assim celebrados (cfr. os n.ºs 5 e 6, do art.º 18.º, do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro).

¹⁰ Na versão do artigo único do DL n.º 218/98.



ou internos de ingresso para admissão do pessoal em falta, isto porque, nas categorias em que os interessados foram equiparados, existiam vagas no quadro da Câmara.

Neste contexto, em que pontua uma fundamentação de facto e de direito inexistente ou, na melhor das hipóteses, insuficiente, e onde sobressaem factos indiciadores de que não estão reunidas as condições necessárias à celebração do contrato de trabalho a termo certo, impõe-se concluir que a CMSC desrespeitou a disciplina consagrada no art.º 18.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e no art.º 9.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 2 de Junho.

O que é susceptível de gerar a nulidade dos contratos, nos termos do n.º 5 do art.º 18.º do mesmo DL n.º 427/89, podendo ainda tornar incurso em responsabilidade financeira sancionatória o Presidente da Câmara que os autorizou, por força da previsão normativa da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto¹¹.

- c) Da conjugação dos n.ºs 3 e 4 do art.º 21.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, decorria que a CMSC estava obrigada a "(...)manter afixadas, nos locais de trabalho, listas actualizadas dos contratados, donde constem o nome, a função, a data de início e termo do contrato, os motivos da sua celebração e a respectiva remuneração (...)".

Quanto confrontada com a inexistência de tais listas, o Município esclareceu, em contraditório, que *"costuma enviar à Direcção Regional da Administração Pública, semestralmente, as listas dos contratados e procede à afixação das listas de antiguidade dos funcionários e pessoal contratado bem como do respectivo balanço social onde estas situações surgem retratadas."*

Afigura-se, no entanto, que nenhuma dessas formalidades, sendo todas elas igualmente exigíveis nos termos da lei, corresponde à então prevista no n.º 3 do art.º 21.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

- d) Nenhum processo individual integrava a guia de pagamento (ou cópia) do imposto do selo devido nos contratos a termo certo celebrados, em conformidade com o previsto no ponto 8 da Tabela Geral do Imposto do Selo, conjugado com o normativo constante do art.º 16.º do Código do Imposto do Selo.

Sobre esta questão, o Município informou que, *"nesta data, foram todos os funcionários notificados para procederem ao pagamento do Imposto de Selo"*, juntando a pertinente documentação.

3.1.2. Concursos Externos de Ingresso

A CMSC, durante o período em análise, procedeu à abertura de dois concursos externos de ingresso destinados ao provimento de:

- ❖ Dois lugares de leitor – cobrador de consumos, aberto por aviso publicado no DR, n.º 69, III Série, de 22 de Março de 2002¹².

¹¹ Sob o ponto de vista da responsabilidade financeira, a entidade que autorizou a celebração dos contratos de trabalho a termo certo, com inobservância do regime previsto no supracitado diploma legal, fica obrigada a entregar nos cofres do Estado o quantitativo igual ao que tiver sido abonado ao pessoal ilegalmente contratado, nos termos do n.º 6 do art.º 18.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro. Contudo, face ao disposto na alínea p) do n.º 1 do art.º 165.º da CRP e no art.º 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a aplicação do comando normativo inserido naquele n.º 6 do art.º 18.º, na parte relativa à obrigação de repor as importâncias legalmente abonadas, não se apresenta pacífica, por suscitar fundadas dúvidas quanto à sua constitucionalidade ou legalidade.

¹² O concurso foi aberto para duas pessoas, tendo sido alargado para mais duas pessoas e posteriormente para mais uma outra pessoa. Como concorreram cinco candidatos, todos eles ingressaram nos quadros do município.

- ❖ Um lugar de telefonista, cujo aviso de abertura foi publicado no DR, n.º 70, III Série, de 24 de Março de 2003.

A abertura dos referidos concursos foi autorizada por despacho do Presidente da Câmara Municipal, de 14 de Fevereiro de 2002 e de 5 de Março de 2003, respectivamente, estando os procedimentos concluídos no momento da realização da auditoria, nada havendo a registar.

No mesmo período, a CMSC tinha ainda aberto um outro concurso externo de ingresso geral, visando recrutar para a carreira técnica superior:

- Um licenciado em História, variante Gestão e Animação de Bens Culturais,
- Um licenciado em Gestão e Administração Pública.

Neste concurso, destinado ao provimento de duas vagas na carreira técnica superior, cujo aviso foi publicado no DR, n.º 2, III Série, de 3 de Janeiro de 2003, ficaram aprovados dois licenciados, um em cada uma das áreas assinaladas, na sequência do que, obtida a necessária autorização do Presidente da Câmara, foram contratados, em 23 Maio de 2003, no regime do contrato administrativo de provimento, para a frequência do estágio de ingresso naquela carreira, nos termos da alínea c) do n.º 2 do art.º 15.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro¹³.

Relativamente ao estágio do licenciado em Gestão e Administração Pública¹⁴, por despacho do Presidente da Câmara, de 6 de Junho de 2003, findou em 1 de Julho de 2003, data em que foi nomeado definitivamente no lugar de técnico superior de 2.ª classe. O extracto desta nomeação foi publicado no DR, n.º 150, III Série, de 2 de Julho de 2003, e a posse ocorreu no dia 3 de Julho do mesmo ano.

Na base do citado despacho, encontra-se um requerimento do interessado dirigido ao presidente do júri do concurso, datado de 4 de Junho de 2003, em que solicita a dispensa do estágio. Para fundamentar o pedido, o requerente apontou o desempenho anterior de funções na área do património e contabilidade, em regime de prestação de serviços, na Autarquia, entre 2 de Maio de 2001 e Maio de 2003, bem como o facto de ter sido o único candidato admitido no concurso em causa.

Se bem que essa factualidade tenha sido reiterada no contraditório, ficou por demonstrar que o estagiário¹⁵:

- Desempenhou efectivamente funções de natureza equivalente às do conteúdo funcional do lugar posto a concurso, validamente contratado, em regime de prestação de serviços, entre 2 de Maio de 2001 e Maio de 2003, ou seja, apurar se o eventual contrato de prestação de serviços celebrado entre a CMSC e o interessado respeitou, ou não, os pressupostos legais que orientam a utilização desta modalidade contratual na Administração Autárquica.
- Possuía aptidão e conhecimentos susceptíveis de levar o júri, em apreciação devidamente fundamentada e no âmbito da discricionariedade técnica de que desfruta, a considerar

¹³ Adaptado à RAM pelo DRR n.º 2/90/M, de 2 de Março.

¹⁴ Em relação ao licenciado em História, pediu, em 30 de Abril de 2003, a exoneração do cargo de Adjunto do Gabinete de Apoio ao Presidente, que exercia desde 1 de Março de 2002, não havendo nada de significativo a relatar.

¹⁵ Do processo individual do técnico em questão, não consta nenhum documento comprovativo do exercício de funções, através do contrato de prestação de serviços, no Município, nem foi disponibilizada documentação a este propósito, quando solicitada.



atingidas as finalidades probatória e formativa do estágio, nos termos das alíneas b) e e) do n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho.

De facto, num sistema marcado, em toda a linha, pela regra da obrigatoriedade da frequência do estágio de ingresso na carreira técnica superior e pela falta do reconhecimento legal de situações passíveis de excepcionar essa regra, não se mostra suficiente, para efeitos de dispensa do estágio, em sede de actividade administrativa, invocar que *“esta situação foi retratada no Curriculum Vitae que o candidato apresentou a concurso”* ou que *“era do conhecimento dos membros do júri do concurso que o candidato possuía a aptidão e conhecimentos suficientes para garantir a dispensa do estágio”*.

Por conseguinte, no caso vertente, a actuação descrita torna questionável a legalidade da nomeação efectuada, na medida em que o ingresso nas carreiras do grupo de pessoal técnico superior está dependente da frequência de estágio com a duração mínima de um ano, findo o qual os estagiários nele aprovados, com classificação não inferior a Bom (14 valores), serão nomeados na categoria base da carreira em que existem as vagas colocadas a concurso [cfr. a alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, e a alínea e) do n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho]¹⁶.

3.1.3. Concursos de Acesso

Por aviso publicado no DR, n.º 280, III Série, de 4 de Dezembro de 2002, a Autarquia abriu o concurso interno geral de acesso destinado ao provimento de um lugar de técnico superior assessor/jurista. O único candidato que se apresentou a este concurso, foi nomeado, no lugar em causa, por despacho do Presidente da Câmara, proferido em 28 de Fevereiro de 2003.

Todavia, no âmbito daquele procedimento, destacam-se os seguintes aspectos:

- a) Por força do preceituado na alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, o recrutamento para a categoria de assessor da carreira técnica superior faz-se, *“de entre técnicos superiores principais com, pelo menos, três anos de serviço classificados de Muito Bom ou cinco classificados de Bom, mediante concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato”*¹⁷.

Ora, no caso vertente, o referenciado aviso de abertura indicava, no seu ponto 15, como métodos de selecção, a prova de conhecimentos e a avaliação curricular, sendo que nesta foram efectivamente ponderadas: a habilitação académica de base, a formação profissional, a experiência profissional e a classificação de serviço.

Observa-se, assim, que não foi seguida a regra da citada alínea b) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, o que configura uma ilegalidade susceptível de afectar a validade do concurso e do posterior acto de nomeação.

- b) O extracto relativo à nomeação, publicado no DR, n.º 63, III Série, de 15 de Março de 2003, mencionava que o interessado devia tomar posse no prazo de 20 dias, em conformidade com o disposto no n.º 1 do art.º 11.º do DL 427/89, de 7 de Dezembro. Contudo, o processo individual do funcionário não estava instruído com o termo referente à aceitação/ posse do lugar.

¹⁶ Para titular esse período, manda a alínea c) do n.º 2 do art.º 15.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, que o pessoal admitido ao estágio exerça funções no regime do contrato administrativo de provimento, salvo se já possuir nomeação definitiva em lugar de outra carreira, caso em que deve ser nomeado em comissão de serviço extraordinária, conforme determina o n.º 1 do art.º 24.º do mesmo diploma legal.

¹⁷ Destaque nosso.

A aceitação/posse constitui, nos termos conjugados dos n.ºs 2 e 3 do art.º 9.º do DL n.º 427/89, "(...) *um acto público, pessoal e solene pelo qual o nomeado (...)*", nos casos de primeira nomeação e de nomeação para cargo dirigente, manifesta a vontade de aceitar a nomeação, representando um momento marcante da relação de emprego público, na medida em que "*determina o início de funções para todos os efeitos legais, designadamente abono de remunerações*" (cfr. o n.º 1 do art.º 12.º do mesmo DL n.º 427/89).

No tocante a esta observação, refere-se que, tendo sido respeitada a exigência legal de dar publicidade à nomeação, estavam reunidas as condições para que a aceitação ocorresse no prazo geral de 20 dias, a contar da data da publicação do acto no Jornal Oficial.

No exercício do contraditório, a edilidade limitou-se a argumentar que "*o candidato não tomou posse e como tal o respectivo procedimento caducou*".

3.1.4. Reclassificações Profissionais

No período em referência, foram reclassificados os seguintes funcionários da Autarquia:

- ✦ Dois cantoneiros de limpeza, na carreira de cantoneiro de vias municipais;
- ✦ Uma telefonista, na carreira de assistente administrativo;
- ✦ Uma leitora – cobradora, na carreira de assistente administrativo.

Tendo presente o regime jurídico aplicável à reclassificação profissional nos serviços e organismos da Administração Pública, aprovado pelo DL n.º 497/99, de 19 de Novembro, com as adaptações à Administração Local constantes do DL n.º 218/2000, de 9 de Setembro, o pessoal em causa reunia os requisitos exigidos para o ingresso nas carreiras onde operaram as reclassificações.

3.1.5 Procedimentos em Curso

À data, decorriam dois concursos externos gerais de ingresso, ambos na fase de aplicação dos critérios de selecção, para o preenchimento de:

- Um lugar de técnico superior de 2.ª Classe (estagiário), da área de Engenharia Civil;
- Dezasseis lugares de bombeiro de 3.ª classe¹⁸.

3.2. Contratação pública

O levantamento efectuado do circuito relativo à contratação pública evidenciou alguma falta de coordenação entre a execução do orçamento e o respectivo acompanhamento, não só no respeitante ao controlo orçamental das despesas do Município, quanto à sua legalidade e cabimento, como ainda em relação à correcta instrução dos correspondentes processos individuais, ao nível da consistência e suficiência dos documentos de suporte que os devem integrar.

Os aspectos negativos detectados podem ser ultrapassados através de regras internas, ou orientações, que, sem comprometerem o normal funcionamento do Município, clarifiquem a intervenção dos diversos serviços intervenientes nas diferentes fases do processo de realização da despesa, de

¹⁸ Cujo aviso de abertura foi publicado no DR, n.º 3, III Série, de 4 de Janeiro de 2002.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

maneira a assegurar a uniformidade dos procedimentos e criar condições que potenciem uma adequada gestão e controlo neste domínio.

3.2.1. Empreitadas de obras públicas

No quadro seguinte, identificam-se os processos de despesa respeitantes às empreitadas de obras públicas lançadas pelo Município até Setembro de 2003:

Quadro V - Empreitadas de Obras Públicas

<i>Procedimento</i>	<i>Objecto</i>	<i>Autorização Procedimento</i>	<i>Adjudicatário</i>	<i>Valor (s/ IVA)</i>	<i>Adjudicação</i>	<i>Obs.</i>
Concurso Público	Empreitada de construção do caminho Rural da Ribeira João Gonçalves – Santo António da Serra		Constrofuncnal, Lda.	€ 250.000,45	Deliberação da Câmara, de 19 de Março de 2003	a) e c)
Ajuste Directo com consulta	Reparação do muro do cemitério do Caniço	Despacho do Presidente da Câmara, de 2 de Junho de 2003	Silva e Calçada, Lda.	€ 9.995,00	Despacho do Presidente da Câmara, de 23 de Junho de 2003	Nada a observar
Concurso Limitado	Contrato da empreitada de construção do Armazém Municipal – 1.ª fase		Edimade, Lda.	€ 142.466,33	Despacho do Presidente da Câmara, de 16 de Junho de 2003	a) e d)
	Empreitada de construção das obras de alargamento do Troço E.M. João Gonçalves (em frente ao "Village Pub")	Despacho do Presidente da Câmara, de 15 de Maio de 2003, ratificado pela Câmara Municipal em 30 de Maio de 2003	Zagope, Construções e Engenharias, S.A.	€ 167.323,59	Despacho do Presidente da Câmara, de 3 de Junho de 2003	b) e d)
	Empreitada de execução de refe de águas sito das Lajes – Fazenda – Gaula	Despacho do Presidente da Câmara, de 29 de Outubro de 2002	Constofuncnal, Lda.	€ 25.605,90	Despacho do Presidente da Câmara, de 12 de Maio de 2003	e)
	Obra de Remodelação Urbanística da Avenida 25 de Junho	Despacho do Presidente da Câmara, de 20 de Fevereiro de 2003	Santos e Ornelas, Lda.	€ 167.812,50	Despacho do Presidente da Câmara de 27 de Março de 2003	b), d), f) e h)
	Empreitada de Construção do Caminho Rural Mãe de Deus, Caniço	Despacho do Presidente da Câmara, de 29 de Outubro de 2002	Primos, Lda.	€ 57.315,36	Despacho do Presidente da Câmara, de 10 de Março de 2003	e) e h)
	Construção do Caminho Agrícola da	Despacho do Presidente da Câmara, de 29	Constrofuncnal, Lda.	€ 127.470,00	Despacho do Presidente da Câmara, de 5	d) e g)

<i>Procedimento</i>	<i>Objecto</i>	<i>Autorização Procedimento</i>	<i>Adjudicatário</i>	<i>Valor (s/ IVA)</i>	<i>Adjudicação</i>	<i>Obs.</i>
	Fazenda, Gaula	de Outubro de 2002			de Dezembro de 2002	
	Construção do Caminho Agrícola Rochões	Despacho do Presidente da Câmara, de 29 de Outubro de 2002	Primos, Lda.	€ 107.311,27	Despacho do Presidente da Câmara, de 13 de Dezembro de 2002	e) e h)
	Construção do Caminho Agrícola Palmeira/ Fazendinha, Gaula	Despacho do Presidente da Câmara, de 29 de Outubro de 2002	Primos, Lda.	€ 81.659,29	Despacho do Presidente da Câmara, de 10 de Março de 2003	e) e h)
	Construção do Caminho Agrícola Lombo dos Moinhos/Madre de Água, Santa Cruz	Despacho do Presidente da Câmara, de 29 de Outubro de 2002	Constrofunchal, Lda.	€162.172,50	Despacho do Presidente da Câmara, de 5 de Dezembro de 2002	b), d) e g)
	Construção do Caminho Rural da Azenha	Despacho do Presidente da Câmara, de 29 de Outubro de 2002	Primos, Lda.	€ 86.988,17	Despacho do Presidente da Câmara, de 10 de Março de 2003	e) e h)
	Construção do Caminho Rural Lajes/ Fazenda, Gaula	Despacho do Presidente da Câmara, de 29 de Outubro de 2002	Constrofunchal, Lda.	€ 82.500,00	Despacho do Presidente da Câmara, de 10 de Março de 2003	Nada a observar

3.2.1.1. QUESTÕES SUSCITADAS¹⁹

- a) Os processos de despesa não continham os despachos (ou deliberações) autorizadores da abertura dos procedimentos destinados à adjudicação das empreitadas em causa, proferidos pela entidade competente para autorizar a realização das respectivas despesas (o concurso público e o concurso limitado sem publicação de anúncio), de acordo com os critérios fixados pelo art.º 48.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

No contraditório, o Município juntou documentação que prova a existência de tais actos, expressos em sintonia com a disciplina jurídica instituída pelo art.º 79.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, aplicável às empreitadas por força da alínea a) do n.º 1 do art.º 4.º do mesmo DL.

- b) Nas situações apontadas, foi o Presidente da Câmara que autorizou os procedimentos e adjudicou as correlativas empreitadas, quando, face aos montantes das despesas em causa, não dispõe de competência própria ou delegada para o efeito²⁰, na medida em que a competência originária para a prática de tais actos pertence à Câmara Municipal, nos termos conjugados das alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho [cfr., ainda, o art.ºs 82.º, em articulação com o art.º 95.º, n.º 2, alínea b), ambos da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro].

¹⁹ Os documentos de prova encontram-se no Volume V do Processo de Auditoria.

²⁰ Não foi invocado nenhum acto de delegação de poderes da Câmara Municipal no Presidente.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Em contraditório, ficou demonstrado que a realização das despesas em apreço foi autorizada ao abrigo de um acto de delegação de poderes da entidade detentora de competência própria para autorizar tais despesas, a Câmara Municipal, no seu Presidente, emitido nos termos e de acordo com os requisitos constantes dos art.ºs 35.º a 38.º do CPA.

Porém, o Presidente do Município não inscreveu nos actos praticados a qualidade em que actuou, ou seja, no uso de poderes delegados, quando a isso estava obrigado, por força do comando do art.º 38.º do CPA.

- c) O prazo previsto para a realização da obra era de 225 dias (sete meses e meio, aproximadamente), mas, até à data em que decorreu a acção, ainda não tinha sido assinado o auto de consignação dos trabalhos, pelo que será de concluir que a empreitada produziu todos os seus efeitos em 2004, como, de resto, a Autarquia confirmou nas suas alegações sobre a matéria de facto constante do relato.

Todavia, contrariamente à posição assumida pelo Município no contraditório, considera-se que o facto de, relativamente ao ano de 2004, o Plano de Investimentos não contemplar a inscrição de qualquer verba para o projecto inerente à presente empreitada, desrespeita a orientação do art.º 22.º, n.ºs 1 e 6, do DL n.º 197/99, de 8 de Julho, bem como a do ponto 2.3.3 do POCAL²¹.

- d) No âmbito do DL n.º 59/99, de 2 de Março, com a alteração introduzida pelo artigo único da Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro²², atendendo aos preços de adjudicação das empreitadas, o procedimento administrativo legalmente exigido para a realização das correspondentes despesas não seria o concurso limitado sem publicação de anúncio, mas sim o concurso público ou o concurso limitado com publicação de anúncio, por força do preceituado nas alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 48.º daquele diploma legal.

No entanto, na situação vertente, o Município seguiu a orientação do art.º 3.º do DLR n.º 11/2001/M, de 10 de Maio²³, nos termos do qual *“Aos valores que determinam a escolha dos procedimentos de contratação definidos no n.º 2 do artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro, é aplicado na Região Autónoma da Madeira um coeficiente de 1,35”*.

Da citada disposição legal do DLR n.º 11/2001/M, de 10 de Maio, decorre, assim, que o concurso público (ou o concurso limitado com publicação de anúncio) deve, em princípio, ser utilizado para adjudicar empreitadas de obras públicas com preços base (ou valores estimados de contrato) que atinjam um montante igual ou superior a € 168.344,28.

- e) Um dos documentos necessários à demonstração da idoneidade dos concorrentes, de entrega obrigatória, é o comprovativo de que têm a sua situação regularizada relativamente a contribuições para a segurança social em Portugal ou no Estado de que sejam nacionais ou no qual se situe o estabelecimento principal da empresa (cfr. a alínea d) do n.º 1 do art.º 55.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março).

²¹ Este ponto, parte final, dispõe que *“só podem ser realizados os projectos e ou as acções inscritas no plano plurianual de investimentos e até ao montante da dotação em «Financiamento definido para o ano em curso»”*.

²² Ambos os concursos estão reservados para empreitadas de obras públicas com preços base ou valores estimados de contrato iguais ou superiores a €124.699,47.

²³ Que adaptou à RAM o DL n.º 59/99, de 2 de Março.

Nos procedimentos em questão, verificou-se que os respectivos processos não estavam instruídos com as declarações comprovativas da regularidade das situações contributivas dos adjudicatários perante a segurança social, emitidas pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social²⁴, isto quando a apresentação dessa declaração, válida no momento da candidatura, constitui um elemento fundamental para apurar se os interessados devem, ou não, ser admitidos ao procedimento, conforme determina a alínea d) do n.º 1 do art.º 55.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

Posteriormente, no contraditório, a Autarquia anexou as declarações em falta, necessárias à verificação do cumprimento das normas legais que definem a capacidade de os particulares se relacionarem contratualmente com a Administração pública, e cuja apresentação era obrigatória na altura da entrega das propostas, porquanto as empresas que não tenham a situação contributiva regularizada não podem celebrar contratos de empreitadas de obras públicas com as autarquias locais, conforme expressamente prevê a alínea a) do art.º 15.º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro.

- f) O correlativo processo de despesa não incluía a declaração (ou outro documento de prova de valor equivalente) a atestar que o Município verificou que o empreiteiro tinha a sua situação contributiva regularizada perante a segurança social, no momento da realização do pagamento, no valor de € 82.647,66, referente ao primeiro auto de medição dos trabalhos executados no âmbito da empreitada. Na sua resposta, a edilidade anexou uma declaração da adjudicatária que, na data em que foi efectuado aquele pagamento, não se encontrava válida.

A referida declaração é exigida pelo n.º 1 do art.º 11.º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro²⁵, que preceitua que *“O Estado e as outras pessoas colectivas de direito público só podem conceder algum subsídio ou proceder a algum pagamento superior a 1.000.000\$00 a contribuintes do regime geral de segurança social de inscrição obrigatória, com empregados por conta de outrem, mediante a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva destas perante as instituições de previdência ou de segurança social que as abranja.”*

- g) Analisados os processos de despesa das empreitadas, verificou-se que as cauções prestadas pelos adjudicatários, sob forma de garantia bancária, não especificavam a entidade beneficiária (CMSC) das mesmas. O Município aceita a observação, mas sustenta que as garantias bancárias faziam referência à designação da obra, o que, em caso de incumprimento, permitia a sua correcta utilização.

Não obstante, e porque a garantia bancária prestada pelo empreiteiro garante, até ao limite do valor da caução, o imediato pagamento de quaisquer importâncias exigidas pelo dono da obra, por falta de cumprimento das obrigações a que a garantia respeita, considera-se que a identificação do beneficiário da garantia deve figurar na caução apresentada, como, de resto, resulta implicitamente do disposto no art.º 114.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e directamente do modelo de garantia bancária aprovado pela Portaria n.º 104/2001, de 21 de Fevereiro.

- h) As empreitadas produziram todos os efeitos materiais e financeiros, mas dos processos não constavam os autos de consignação das obras entretanto concluídas. Em contraditório, a Autarquia informou que a consignação dos trabalhos foi efectuada com a assinatura dos contratos.

²⁴ Cfr. a alínea e) do n.º 1 do art.º 67.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

²⁵ Em articulação com os art.ºs 24.º e 27.º do DL n.º 8-B/2002, de 15 de Janeiro.



Ora, a consignação dos trabalhos e a elaboração do respectivo auto não estão dependentes da natureza nem do volume de trabalhos a realizar, constituindo formalidades que não podem ser dispensadas com a outorga do contrato ou por ele absorvidas, quanto mais não fosse porque o legislador fixa o prazo de 22 dias, contadas da assinatura do título contratual, para proceder à consignação da obra (cfr. o art.ºs 152.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março).

Com efeito, o auto de consignação é o documento que representa a entrega, por parte do dono da obra, ao empreiteiro, dos locais onde os trabalhos devem ser executados, sendo um documento de particular importância na vida do contrato, pois marca o início dos trabalhos, a partir do qual começa a contagem do prazo estipulado para a execução da empreitada (cfr. os art.ºs 150.º a 158.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março).

3.2.2. Aquisições de bens e de serviços

Nos quadros do Anexo III, apresentam-se todas as despesas que foram fiscalizadas, no domínio da contratação pública relativa à aquisição de bens e de serviços, dando-se, neste ponto, apenas destaque àquelas susceptíveis de colocar dúvidas quanto à sua legalidade, as quais são objecto de tratamento autónomo.

3.2.2.1. AQUISIÇÕES DE BENS

No quadro abaixo, identificam-se as despesas relacionadas com o fornecimento contínuo de combustível, nas condições aí descritas:

Quadro VI – Fornecimento contínuo de combustível

<i>Objecto</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Valor (com IVA) em Euros</i>	<i>Cabimento</i>	<i>Requisição</i>	<i>Factura</i>	<i>Ordem Pagamento</i>	<i>Obs.</i>
Fornecimento de combustível para os veículos municipais	Shell Portuguesa, S.A.	15.155,87	N.º 2462, de 15.09.2003	N.º 2369, de 15.09.2003	N.º 56363481, de 15.09.2003	N.º 1605, de 30.09.2003	a), b) e c)
		16.328,91	N.º 2299, de 17.09.2003	N.º 2227, de 17.09.2003	N.º 56358610, de 15.09.2003	N.º 1506, de 17.09.2003	a), b) e c)
		17.850,31	N.º 1638, de 23.06.2003	N.º 1625, de 23.06.2003	N.º 56348966, de 15.06.2003	N.º 998, de 23.06.2003	a), b) e c)
		15.467,39	N.º 1255, de 29.05.2003	N.º 1245, de 29.05.2003	N.º 56343912, de 15.05.2003	N.º 855, de 29.05.2003	a), b) e c)
		17.157,78	N.º 898, de 15.04.2003	N.º 891, de 15.04.2003	N.º 56339284, de 15.04.2003	N.º 675, de 06.05.2003	a), b) e c)
		14.958,67	N.º 897, de 17.03.2003	N.º 890, de 17.03.2003	N.º 56334570, de 17.03.2003		a), b) e c)
		17.222,92	N.º 491, de 18.02.2003	N.º 487, de 18.02.2003	N.º 56329903, de 18.02.2003	N.º 554, de 16.04.2003	a), b) e c)

- a) Nos processos analisados, não há deficiências significativas a registar em termos de procedimento, sendo, no entanto, de salientar que a entidade que subscreveu as requisições externas não após a data em que foram autorizadas.

Verificou-se, inclusive, que as requisições n.ºs 2369, 2227, 1625 e 1245 não se encontram assinadas, pelo que, em relação ao funcionamento da Câmara Municipal, não foi possível identificar o órgão ou entidade interveniente na tomada das decisões e apurar se a realização das despesas em causa observou as normas legais aplicáveis.²⁶

- b) No tocante aos recibos de quitação respeitantes aos pagamentos do fornecimento de combustível, não integravam os processos de despesa, isto quando o fornecedor deve sempre enviar o comprovativo de que recebeu efectivamente o valor facturado.
- c) Uma vez que os montantes pagos foram superiores a € 4.987,98, ficou por demonstrar que a autarquia cumpriu o estipulado no n.º 1 do art.º 11.º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro, no concernente a exigir ao fornecedor a apresentação da declaração comprovativa da regularidade da sua situação contributiva perante a Segurança Social.

Relativamente às questões apresentadas nas três alíneas precedentes, a CMSC, no contraditório, alegou que *“os recibos de pagamento efectuados são sempre enviados à edilidade pelo fornecedor e as respectivas declarações de Segurança Social são remetidas no final do ano anterior e em no fim do prazo de validade de cada ano económico. Mais informa-se que no encerramento da conta de cada ano económico são verificados todos os recibos de quitação e arquivados na despesa em causa”*.

As explicações avançadas não superam os aspectos negativos realçados ao nível da tomada de decisão e da instrução dos processos de despesa, sendo, inclusivamente, susceptíveis de indiciar que, no âmbito da actividade da CMSC, as práticas que se ocupam dos aspectos conexos com a realização de despesas não garantem, de forma consistente e coordenada, a legalidade das operações e os registos necessários à pronta verificação dos actos praticados.

3.2.2.2. AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS

Na precedência de ajuste directo, examinaram-se as seguintes aquisições de serviços:

Quadro VII – Aquisição de serviços

Objecto	Fornecedor	Valor (c/ IVA) Em Euros	Cabimento	Requisição	Factura	Ordem Pagamento	Obs.
Fornecimento de material e reparação de viaturas ²⁷	Auto Barreiros de Emanuel Gouveia Rodrigues	3.143,38	N.º 2627, de 28.06.2002	N.º 3006, de 28.06.2002	N.º 39468, de 28.06.2002	N.º 181, de 13.02.2003	a) e b)
		3.654,24	N.º 2638, de 28.06.2002	N.º 3010, de 28.06.2002	N.º 39486, de 28.06.2002		a) e b)
		4.466,07	N.º 2632, de 26.07.2002	N.º 3008, de 26.07.2002	N.º 39790, de 26.07.2002		a) e b)
		5.073,55	N.º 2639, de 10.08.2002	N.º 3011, de 10.08.2002	N.º 39956, de 10.08.2002	N.º 1020, de 25.06.2003	a), b) e c)

²⁶ Os documentos de prova encontram-se no Volume VI do Processo de Auditoria.

²⁷ Embora o objecto refira “Fornecimento de material (...)”, de acordo com a classificação económica atribuída pela autarquia (02.02.03 – Conservação de bens), é tratada como aquisição de bens.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

<i>Objecto</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Valor (c/ IVA) Em Euros</i>	<i>Cabimento</i>	<i>Requisição</i>	<i>Factura</i>	<i>Ordem Pagamento</i>	<i>Obs.</i>
Reparação de viaturas	Mendes Gomes & C.ª Lda.	2.607,45	N.º 2700, de 31.10.2002	N.º 3115, de 10.10.2002	N.º 232.1175, de 31.10.2002	N.º 1242, de 31.07.2003	a) e b)
Telefones e Telemóveis	PT Comunicações, S.A.	5.541,22	N.º 2835, de 04.12.2002	N.º 3151, de 04.12.2002	N.º A176925520, de 04.12.2002	N.º 314, de 05.03.2003	a), b) e c)
Transportes com blocos para todo o concelho	João Catanho e Raul, Lda	3.678,15	N.º 2335, de 04.12.2003	N.º 2736, de 26.11.2002	N.º 4753, de 28.10.2002	N.º 1161, de 18.07.2003	d)
	Sérgio Manuel Roque Fernandes	3.195,64				N.º 879, de 20.02.2003	e)

A análise efectuada permitiu concluir o seguinte²⁸:

- a) As requisições externas não especificam as datas em que foram autorizadas, pela entidade competente para o efeito.

Embora o Município sustente que *“as requisições externas são assinadas sempre pelo responsável e só posteriormente é que se procede ao respectivo envio”*, anota-se que não foi disponibilizado nenhum elemento que corrobore esta afirmação.

- b) As propostas de cabimento n.ºs 2627, 2632, 2638, 2639, 2700 e 2835, apresentam saldos negativos, evidenciando que não havia dotação orçamental suficiente para fazer face às despesas que se pretendia assumir, à data de apresentação das propostas.

A Autarquia explica a situação apontada da seguinte forma: *“as propostas de cabimento referenciadas são efectuadas gradualmente de acordo com as necessidades da Câmara Municipal”*, o que significa que não toma posição quanto à questão de fundo, a falta de cabimento orçamental, na rubrica apropriada, dos encargos relativos à aquisição dos serviços em causa.

Esta questão remete para a disciplina vertida no ponto 2.3.4.2, alínea d), do POCAL, de acordo com o qual 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 ao compromisso, respectivamente. Aqui trata-se de utilizar as dotações de despesa, de gerir e executar o orçamento, por quem está legalmente habilitado para o fazer, através do registo do cabimento, isto é, a cativação de determinado montante para realizar uma despesa concreta.

Em concreto, o processo de despesa tem por base uma proposta para adquirir (ou locar) um determinado bem ou serviço, ocorrendo o cabimento prévio da correspondente despesa com a aprovação dessa proposta pela entidade competente, após o que se remete a requisição interna ao fornecedor, dando esta, por sua vez, origem a uma nova fase do ciclo da despesa, o compromisso, na sequência do qual será autorizado o respectivo pagamento.

²⁸ Os documentos de prova encontram-se arquivados no Volume VII do Processo de Auditoria.

Pode, assim, concluir-se que apenas podem ser assumidos compromissos após os competentes serviços da contabilidade exararem informação prévia de cabimento nos documentos de autorização das despesas, o que implica verificar se as mesmas dispõem de inscrição orçamental, têm cabimento na correspondente dotação, estão adequadamente classificadas e preenchem os demais requisitos que presidem à realização de despesas públicas.

Portanto, face à regra do ponto 2.3.4.2, alínea d), do citado POCAL, não é permitido, na assunção de despesas, fazer registos de cabimento prévio de despesas sem dotação orçamental igual ou superior a esse cabimento, contrariamente ao que sucedeu na situação em análise.

- c) Nos pagamentos superiores a € 4.987,98, não constam dos processos os documentos relativos à demonstração da regularidade da situação contributiva dos particulares contratantes perante a Segurança Social, por forma a verificar o acatamento do comando ínsito à norma do n.º 1 do art.º 11.º do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro. Aqui a edilidade repete o esclarecimento apresentado para a aquisição de bens, daí que, nesta alínea, se remeta para o ponto imediatamente anterior.
- d) No tocante à ordem de pagamento n.º 1161, de 18 de Julho de 2003, relativa ao transporte de blocos para todo o concelho, que foi classificada economicamente como 02.02.09. – Comunicações –, anota-se que, atenta a natureza do serviço, essa rubrica orçamental não se mostra apropriada, face ao classificador económico das despesas públicas, constante do anexo II ao DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

A CMSC concorda com a observação feita e explica o sucedido com o facto de, por lapso, a presente despesa ter sido classificada de acordo com o *“classificador antigo, de 2002.”*

- e) No referente aos serviços prestados por Sérgio Fernandes, o correlativo processo integra apenas uma declaração de acto isolado, que serviu como recibo, *“pela actividade de outros prestadores serviços, (...), realizada de Fevereiro/2003 a Maio/2003”*.

Na sua resposta, Município invoca que o Sr. Sérgio Fernandes foi contratado a termo certo como técnico de informática de grau 1, mas esta versão não é confirmada pelos elementos do processo de despesa em apreço, cuja análise mostra que, no caso vertente, estamos perante o pagamento de honorários a esse indivíduo, enquanto trabalhador independente, no âmbito de uma prestação de serviços executada entre Fevereiro e Maio de 2003 (cfr., designadamente, a existência de uma declaração de acto isolado, a classificação orçamental da despesa, a cobrança de IVA pelo prestador dos serviços e a retenção de IRS – Independentes).

E, em relação à aquisição dos serviços agora em causa, a falta de um acto expresso da entidade competente, a autorizar a correspondente despesa e escolher o procedimento administrativo para a sua realização, implica a violação das normas constantes do n.º 1 do art.º 79.º e do n.º 4 do art.º 81.º, ambos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e pode fazer incorrer a entidade que autorizou o referido pagamento, o Presidente da Câmara, em responsabilidade financeira sancionatória, por aplicação da norma contida na alínea b) do n.º 1 do art.º 65 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



3.2.3. Trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados

Tendo por critério a disciplina emanada do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, procedeu-se ao exame dos registos elaborados pelos trabalhadores da Autarquia que realizaram trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados entre Janeiro e Agosto de 2003, a partir dos impressos por eles preenchidos e da documentação de suporte aos pagamentos efectuados.

Os resultados globais dessa análise são apresentados nos pontos seguintes, constando a apreciação referente a cada trabalhador de fichas individuais que instruem os volumes II e III do processo de auditoria, as quais apoiam as observações aqui expostas, conjuntamente com os assinalados registos.

3.2.4. Funcionários, Agentes e contratados a termo certo

3.2.4.1. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

A prestação de trabalho extraordinário só é permitida se "*as necessidades do serviço imperiosamente o exigirem, em virtude da acumulação anormal ou imprevista de trabalho ou da urgência na realização de tarefas especiais não constantes do plano de actividades e, ainda, em situações que resultem de imposição legal*", de acordo com o preceituado no n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto.

Contudo, o mesmo diploma legal, nos n.ºs 1 e 2 do seu art.º 27.º, impõe limites à prestação de trabalho extraordinário, concretamente os a seguir expostos:

- Não pode exceder duas horas por dia, nem ultrapassar cento e vinte horas por ano;
- O período diário de trabalho não pode ser superior a nove horas.

Na Administração Local, esses limites podem, no entanto, ser ultrapassados nas situações específicas enunciadas no n.º 5 do citado art.º 27.º, concretamente quando se trate:

- De pessoal administrativo ou auxiliar que preste apoio às reuniões ou sessões dos órgãos autárquicos;
- De motoristas, telefonistas e outro pessoal auxiliar ou operário, cuja manutenção em serviço seja expressamente fundamentada e reconhecida como indispensável.

A realização de trabalho extraordinário está ainda condicionada por limites remuneratórios. Com efeito, o art.º 30.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, estabelece que os trabalhadores não podem receber mais do que um terço do índice remuneratório respectivo, por mês, podendo ser alargado até 60% do mesmo índice, quando se trate de funcionários inseridos nas carreiras atrás mencionadas, e desde que, para tal, exista deliberação expressa do órgão competente.

Desde logo, verificou-se que, entre Janeiro e Agosto de 2003, os limites do art.º 27.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 259/98, já tinham sido excedidos pelos trabalhadores identificados no quadro seguinte:

Quadro VIII – Trabalho Extraordinário

Carreira/categoria	Funcionário	N.º de Horas	Limite ultrapassado:		
			2H/ dia	9H/ dia	120H/ ano
Técnico Profissional Desenhador	1219-Vitor Orlando Nóbrega Rocha	178			X
Assistente Administrativo	1099-Maria José Sousa Monteiro	201	X	X	X
	1320-Maria Fátima Vieira Vieira	304	X	X	X
Encarregado de parques e viaturas automóveis	1067-José Firmino Caires	140			X
Motorista Transportes Colectivos	1020-Carlos Duarte Correia Rodrigues	220	X	X	X
Motorista Pesados	1633-José António Freitas Gouveia	462	X	X	X
	1634-Marco Paulo Cabral Rodrigues	462	X	X	X
	1532-Nélio Manuel Nóbrega Gomes	344	X	X	X
Fiel de Armazém	1211-Paulo Vasco Telo Pires	252	X	X	X
Auxiliar Serviços Gerais	1504-Maria Rita Nóbrega Freitas Fernandes	37	X	X	
Telefonista	1477-Maria Cecília Fernandes França Quintal	37	X	X	
Encarregado Geral	1073-José Luís Jesus Teixeira	168	X	X	X
Encarregado	1046-João Quintal Jorge	192	X	X	X
	1062-José Carmo de Freitas Cunha	268	X	X	X
Operário Canalizador	1506-Agostinho Rodrigues Freitas Alves	52	X	X	
	1508-Carlos Paulo Freitas Fernandes	40	X	X	
	1134-Domingos Luís Fernandes	256	X	X	X
	1509-Emanuel Pereira Correia	241	X	X	X
	1488- Jordão António Correia	24	X	X	
	1661-José Alberto Drumond Freitas	42	X	X	
	1069-José Gonçalo Martins	208	X	X	X
	1647-Pedro Paulo Pereira	80	X	X	
Operário Qualificado – Pedreiro	1015-António Luís Fernandes	224	X	X	X
Total de Horas Extraordinárias		4.432			

Relativamente aos limites remuneratórios fixados pelo art.º 30.º do mesmo DL n.º 259/98, até Agosto de 2003, em onze carreiras profissionais, haviam sido excedidos tais limites, conforme se pode observar no quadro infra:

Quadro IX – Horas Extraordinárias

Carreiras	Horas	Valor em excesso (em Euros)
Técnico profissional desenhador	178	30,32
Assistente administrativo	505	243,32
Encarregado de parques e viaturas	140	56,89
Fiscal de Obras	40	13,55
Motorista pesados	1.268	1.360,75
Fiel de armazém	252	55,40



<i>Carreiras</i>	<i>Horas</i>	<i>Valor em excesso (em Euros)</i>
Auxiliar serviços gerais	37	4,93
Encarregado geral	168	10,13
Encarregado	460	253,00
Operário Canalizador	879	448,35
Operário Qualificado - Pedreiro	224	87,35
Total	4.151	2.563,99

No contraditório, a CMSC alegou que o trabalho extraordinário desenvolvido "*insere-se, na sua maioria, em pessoal operário, auxiliar, motoristas, dos sectores do ambiente e salubridade, secção de águas. (...) Em todo o caso, a Câmara municipal tem vindo, gradualmente, a proceder à redução deste tipo de prestação ao necessário e situações imprevistas ou de urgência*".

A prestação de trabalho extraordinário, por parte do pessoal das referidas carreiras²⁹, podia, eventualmente, estar abrangida pelo campo de aplicação do n.º 5 do art.º 27.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, só que os respectivos despachos autorizadores não especificam o pessoal administrativo ou auxiliar incumbido de prestar apoio às reuniões ou sessões dos órgãos autárquicos, nem dão a conhecer as concretas razões determinantes do reconhecimento da indispensabilidade da manutenção em serviço de motoristas, telefonistas e outro pessoal auxiliar ou operário.

3.2.4.2. TRABALHO EM DIAS DE DESCANSO E EM FERIADOS

De acordo com o art.º 33.º do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto, a realização de trabalho em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, está igualmente reservada para situações em que "*as necessidades do serviço imperiosamente o exigirem, em virtude da acumulação anormal ou imprevista de trabalho ou da urgência na realização de tarefas especiais não constantes do plano de actividades e, ainda, em situações que resultem de imposição legal*"³⁰, impondo aquele preceito legal, como único limite, o de não exceder a duração normal de trabalho diário.³¹

Na situação vertente, face aos documentos fornecidos pela edilidade, não houve ultrapassagem do referido limite, num total de 16.503 horas registadas de trabalho realizado em dias de descanso semanal³², complementar ou feriado, ao longo dos oito meses abrangidos pela análise, em praticamente todas as carreiras, como o quadro abaixo inserido demonstra:

Quadro X – Trabalho em dias de descanso e em feriados

<i>Carreiras</i>	<i>N.º de horas em DDF</i>
Arquitecto	546
Engenheiro	18
Técnico Superior	168
Técnico Profissional Informática	218

²⁹ E incluídas no quadro IX, com excepção do da carreira de técnico profissional desenhador.

³⁰ Cfr. o n.º 1 do art.º 26.º do mesmo diploma.

³¹ De acordo com o n.º 1 do art.º 8.º do DL n.º 259/98, o período normal de trabalho diário é de sete horas.

³² O grupo profissional com o maior número de horas o de cantoneiro de limpeza, mais de um terço do total (5.857 horas).

<i>Carreiras</i>	<i>N.º de horas em DDF</i>
Técnico Profissional Desporto	90
Técnico Profissional Desenhador	35
Assistente Administrativo	443
Encarregado de parques e viaturas	6
Fiscal Leituras e Cobranças	273
Leitor Cobrador	589
Condutores Máquinas Pesadas e Veículos Especiais	1.051
Fiscal de Obras	168
Motorista Transportes Colectivos	245
Motorista Pesados	924
Fiel de Armazém	106
Motorista Ligeiros	248
Auxiliar Serviços Gerais	364
Cantoneiro de Limpeza	5.857
Coveiro	945
Encarregado Geral	371
Encarregado	439
Calceteiro	234
Operário Canalizador	811
Electricista	182
Pedreiro	550
Serralheiro	208
Asfaltador	90
Jardineiro	1.324
Total	16.503

3.2.5. Bombeiros

Os corpos dos bombeiros municipais, em matéria de duração e horário de trabalho, estão sujeitos ao regime que vigora para os funcionários e agentes da Administração Pública³³, embora o respectivo estatuto admita a possibilidade de efectuarem doze horas de trabalho contínuas (cfr. o n.º 1 do art.º 23.º do DL n.º 106/2002, de 13 de Abril, que aprovou o estatuto dos bombeiros profissionais da Administração Local³⁴).

A Autarquia, quando confrontada no relato com a duvidosa legalidade dos abonos processados aos bombeiros municipais, a título de prestação de trabalho extraordinário, em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, alega que a situação encontra fundamento, por um lado, no conjunto diversificado de funções de apoio à população da responsabilidade do corpo de bombeiros municipais e, por outro lado, nos aspectos ligados à gestão do pessoal da corporação. Para sustentar as afirmações produzidas, elenca as várias tarefas em que se desdobra a actividade dos bombeiros e

³³ Cfr. o DL n.º 259/98, de 18 de Agosto.

³⁴ Cfr. o DL n.º 295/2000, de 17 de Novembro, que aprovou o Regulamento Geral dos Corpos dos Bombeiros, contendo as "matérias relativas à organização, veículos e equipamentos, pessoal, regime disciplinar, instrução e formação dos corpos dos bombeiros (...)".



fornece dados relativos à composição do respectivo quadro de pessoal, apresentando ainda alguns elementos estatísticos sobre os serviços prestados.

Importa, contudo, reter que o legislador, no estatuto dos bombeiros profissionais da Administração Local, consagrou soluções, incluindo contrapartidas remuneratórias, que respondem às exigências associadas ao exercício do conteúdo funcional da carreira de bombeiro, quer quanto às especificidades do modo de prestação do trabalho, quer ainda relativamente à duração do trabalho diário, e sem afastar a aplicação a esta categoria profissional do regime sobre o trabalho extraordinário, em dias de descanso semanal, de descanso complementar e em feriados, constante do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto.

Por conseguinte, os bombeiros profissionais da Administração Local estão, nesta matéria, sujeitos às regras que decorrem, desde logo, do respectivo estatuto profissional, e às do citado DL n.º 259/98, as quais não dão cobertura às situações a seguir relatadas.

3.2.5.1. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

Tendo presente que, nos impressos de registo, estão escrituradas mais seis horas diárias de trabalho extraordinário (na quase totalidade dos casos), isto significa que os bombeiros estiveram de serviço mais horas do que as legalmente permitidas, sem que sejam conhecidos os motivos concretos que determinaram a prestação de serviço fora do horário normal de trabalho, em praticamente todos os dias, por parte da maioria dos membros da corporação.

Por outro lado, a análise efectuada aos referidos impressos mostra que, entre a 2.ª quinzena de Janeiro e a 1.ª quinzena de Setembro de 2003, foram contabilizadas 32.571 horas extraordinárias, sendo de destacar que, na despesa total de € 214.821,30, se tivermos em conta os limites remuneratórios aplicáveis à realização de trabalho extraordinário, uma parcela significativa terá sido abonada indevidamente (€ 117.416,97), como espelha o quadro seguinte:

Quadro XI – Horas extraordinárias/Bombeiros

Carreira	Horas Extraordinárias	
	Horas	Valor em excesso (em Euros)
Chefe	1.056	7.030,66
Sub-Chefe	1.584	9.027,66
Bombeiro de 2.ª Classe	5.632	23.811,52
Bombeiro de 3.ª Classe	23.309	74.396,32
Cantoneiro de Limpeza	528	1.487,73
Mecânico	462	1.663,08
Total	32.571	117.416,97

3.5.2.1. TRABALHO EM DIAS DE DESCANSO E EM FERIADOS

Em relação ao trabalho realizado em dias de descanso semanal, complementar e feriados, o quadro infra mostra que o corpo de bombeiros da CMSC efectuou um total de 14.636 horas, das quais 12.178

(83,2%) pertencem a bombeiros de 2.^a e 3.^a classes, com registos diários frequentes de 16 e 24 horas consecutivas, muito para além do limite estipulado pelo art.º 23.º citado estatuto dos bombeiros:³⁵

Quadro XII – Trabalho em dias de descanso e em feriados/Bombeiros

Carreira	N.º de horas em DDF	
	Horas	%
Chefe	972	6,64
Sub-Chefe	963	6,58
Bombeiro de 2. ^a Classe	2488	17,00
Bombeiro de 3. ^a Classe	9.690	66,20
Cantoneiro de Limpeza	280	1,91
Mecânico	243	1,66
Total	14.636	100,00

3.2.6. Outras questões suscitadas

Os dados analisados indiciam alguma falta de preocupação em limitar ao estritamente indispensável a realização de trabalho extraordinário, nocturno, em dias de descanso e em feriados, porquanto:

- Na fase relativa à autorização, os despachos proferidos pelo Presidente da Câmara, na maioria dos casos, não dão a conhecer as concretas necessidades que importa satisfazer, a respectiva fundamentação legal, o período de tempo a que se reporta a autorização e a identificação dos funcionários envolvidos.
- Verificou-se, inclusive, que os despachos, inicialmente proferidos a autorizar a prestação de trabalho nas modalidades descritas, continuavam a ser utilizados quando os trabalhadores em causa eram providos em lugares de outras carreiras profissionais, sem que houvesse o cuidado de exarar outros despachos, contendo fundamentação apropriada aos conteúdos funcionais das novas categorias³⁶.
- Não foram respeitados os limites diários e anuais legalmente fixados para a prestação de trabalho extraordinário ou em dias de descanso e em feriados (apenas no caso dos bombeiros), previstos, respectivamente, no art.º 27.º, n.ºs 1 e 2, e no art.º 33.º, n.º 1, do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto.
- Houve trabalhadores que receberam, mensalmente, por trabalho extraordinário mais do que 1/3 do índice remuneratório respectivo ou mais do que 60% do mesmo índice, sem que estivesse demonstrado o estreito condicionalismo legal que permite atingir essa percentagem (cfr. os n.ºs 1 e 4 do art.º 30.º daquele DL).
- Ao nível da instrução processos de despesa, concretamente no referente à quantidade e qualidade da informação que deve suportar os abonos, os impressos próprios destinados ao registo das horas apresentam algumas deficiências, tais como³⁷:

³⁵ Documentos de prova constam da pasta n.º 4 do Processo de Auditoria.

³⁶ Os documentos de prova encontram-se arquivados nas pastas n.ºs 2 e 3 do Processo de Auditoria.

³⁷ Documentos de prova constam das pastas n.ºs 2, 3 e 4 do Processo de Auditoria



- Insuficiente preenchimento das fichas, nomeadamente quanto ao início e termo do trabalho;
- As tarefas exercidas não se encontram devidamente discriminadas;
- Os funcionários e agentes, na maior parte dos casos, não assinam o impresso que preenchem;
- Alguns documentos não assinalam a data de preenchimento;
- Não consta a data de autorização do Presidente da Câmara;
- Em determinados casos, os trabalhadores apresentam dois impressos em relação ao mesmo mês;
- Em casos pontuais, os cálculos do valor das horas apresentam incorrecções.

Sob o ponto de vista da consequência jurídica, *"os funcionários e agentes que tenham recebido indevidamente quaisquer abonos são obrigados à sua reposição, pela qual ficam solidariamente responsáveis os dirigentes dos respectivos serviços"*, conforme estipula o art.º 35.º, n.º 2, do DL n.º 259/98, de 18 de Agosto.

Independentemente disso, a autorização e pagamento de horas extraordinárias além dos limites legalmente consagrados é susceptível de constituir uma infracção financeira, nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. No entanto, como já antes se referiu, o apuramento da eventual responsabilidade financeira fica, na situação vertente, dependente da realização de uma auditoria financeira à actividade da CMSC no ano de 2003.

4. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no art.º 106.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide:

- a) Aprovar o presente relatório, designadamente, as recomendações nele formuladas.
- b) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Santa Cruz em € 7.294,26, nos termos do art.º 10.º, n.º 1, do regime jurídico aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota de emolumentos do Anexo I).
- c) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
 - ◆ A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira;
 - ◆ Ao Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz.
- d) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efectuadas pelo Município para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, no prazo de 6 meses.
- e) Promover, no âmbito do Programa de Fiscalização desta Secção Regional para 2005, a realização de uma auditoria financeira à CMSC, incidindo sobre a gerência de 2003.

- f) Fazer entrega do processo de auditoria ao Exmo. Magistrado do Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do art.º 29.º, no n.º 2 do art.º 55.º, e no n.º 1 do art.º 57º, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 16 de Dezembro de 2004.

O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(José Emídio Gonçalves)

O Assessor,

(Rui Águas Trindade)

***Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,***

(João Maria Marques de Freitas)



ANEXOS

Anexo I – Nota de Emolumentos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)³⁸

ACÇÃO:	Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Santa Cruz
ENTIDADE FISCALIZADA:	Câmara Municipal de Santa Cruz
SUJEITO PASSIVO:	Câmara Municipal de Santa Cruz

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	24	2.879,76 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	50	4.414,50 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 310,33, pelo n.º 1 da Portaria n.º 88/2002, de 28 de Janeiro.	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		7.294,26 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	15.516,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.551,65 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		7.294,26 €
	OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		7.294,26 €

³⁸ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.



Anexo II - Quadro síntese das eventuais infracções financeiras

<i>Item do relatório</i>	<i>Descrição da situação de facto</i>	<i>Normas não observadas</i>	<i>Responsabilidade Financeira</i>	<i>Responsáveis</i>
3.1.1 b).	Celebração de contratos de trabalho a termo à margem do quadro legal permissivo. (1)	Art.º 18.º, n.ºs 1e 2, do DL n.º 427/89, de 07.12, na redacção dada pelo DL n.º 218/98, de 17.06, e art.º 9.º, n.º 1, do DL n.º 184/89, de 02.06.	Sancionatória Art.º 65º, nº 1, alínea b), da Lei nº 98/97, de 26/08	Presidente da Câmara
3.2.2.2 e)	Inexistência de acto autorizador da despesa e escolha do procedimento adjudicatório. (2)	Art.ºs 79.º, n.º 1, 81.º, n.º 4, ambos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97	Presidente da Câmara

(1) Os elementos de prova encontram-se arquivados no Volume II do processo de Auditoria, separadores n.ºs 2, 3 e 4.

(2) Os elementos de prova encontram-se arquivados no Volume VII do processo de Auditoria, separadores n.º 3, págs.20 a 23.



Anexo III – Universo de aquisições de bens e serviços

Quadro I – Aquisição de bens

<i>Procedimento</i>	<i>Objecto</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Valor (s/ IVA)</i>	<i>Acto de Adjudicação</i>
Concurso limitado sem publicação de anúncio	Fornecimento e aplicação de tapete betuminoso	Funchalbetão, Lda.	€ 26.000,00	Despacho do Presidente da Câmara Municipal, de 23 de Junho de 2003
Concurso limitado sem apresentação de candidaturas	Fornecimento de um painel electrónico fullcolor videográfico	Data Rede	€ 59.850,00	Proposta de adjudicação, em 29 de Janeiro de 2003, do Presidente da Câmara

Quadro II – Aquisição de outros bens

<i>Procedimento</i>	<i>Objecto</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Valor (c/IVA) em Euros</i>	<i>Cabimento</i>	<i>Requisição</i>	<i>Factura</i>	<i>Ordem Pagamento</i>	<i>Recibo</i>
Ajuste directo	Fornecimento de combustível para os veículos municipais	Shell Portuguesa, S.A.	15.155,87	N.º 2462, de 15.09.2003	N.º 2369, de 15.09.2003	N.º 56363481, de 15.09.2003	N.º 1605, de 30.09.2003	
			16.328,91	N.º 2299, de 17.09.2003	N.º 2227, de 17.09.2003	N.º 56358610, de 15.09.2003	N.º 1506, de 17.09.2003	
			17.850,31	N.º 1638, de 23.06.2003	N.º 1625, de 23.06.2003	N.º 56348966, de 15.06.2003	N.º 998, de 23.06.2003	
			15.072,71	N.º 2094, de 13.08.2003	N.º 2081, de 13.08.2003	N.º 56353774, de 15.07.2003	N.º 1321, de 13.08.2003	
			15.467,39	N.º 1255, de 29.05.2003	N.º 1245, de 29.05.2003	N.º 56343912, de 15.05.2003	N.º 855, de 29.05.2003	
			17.157,78	N.º 898, de 15.04.2003	N.º 891, de 15.04.2003	N.º 56339284, de 15.04.2003	N.º 675, de 06.05.2003	
			14.958,67	N.º 897, de 17.03.2003	N.º 890, de 17.03.2003	N.º 56334570, de 17.03.2003		
			17.222,92	N.º 491, de 18.02.2003	N.º 487, de 18.02.2003	N.º 56329903, de 18.02.2003	N.º 554, de 16.04.2003	
			15.187,58	N.º 87, de 15.01.2003	N.º 86, de 15.01.2003	N.º 56324857, de 15.01.2003	N.º 295, de 28.02.2003	
Ajuste directo	Fornecimento de	Viegas, Martins	3.692,17		N.º 68, de	N.º 33585, de	N.º 308, de	N.º 33585, de

<i>Procedimento</i>	<i>Objecto</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Valor (c/IVA) em Euros</i>	<i>Cabimento</i>	<i>Requisição</i>	<i>Factura</i>	<i>Ordem Pagamento</i>	<i>Recibo</i>
	pneus e reparações	e Freitas, Lda.			22.01.2002	25.02.2002	01.04.2003	25.02.2002
	Fornecimento de diverso material para viaturas	MP Menapeças Madeira, Lda.	3.631,25	N.º 425, de 08.03.2002	N.º 514, de 08.03.2002	N.º 218681, de 25.02.2002	N.º 1362, de 27.08.2003	N.º 18681, de 25.02.2002
	Fornecimento de produtos para serviço de higiene e limpeza	Proquicheme (Produtos químicos Industriais)	2.632,85	N.º 389, de 05.03.2002	N.º 475, de 05.03.2002	N.º 12803, de 31.12.2001	N.º 409, de 21.03.2003	N.º 12803, de 21.04.2003
2.938,57				N.º 893, de 10.04.2002	N.º 20154, de 30.01.2002	N.º 1122, de 10.07.2003	N.º 12803, de 21.04.2003	
2.838,19				N.º 892, de 10.04.2002	N.º 20157, de 30.01.2002		N.º 12803, de 21.04.2003	
	Fornecimento de produtos para serviço de higiene e limpeza	Certified Produtos de Manutenção Industrial, Lda.	2.593,25	N.º 1707, de 03.10.2002	N.º 2060, de 03.10.2002	N.º 22122, de 17.10.2002	N.º 1406, de 02.09.2003	N.º 22122, de 29.09.2003

Quadro III – Aquisição de serviços

<i>Procedimento</i>	<i>Objecto</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Valor (c/ IVA) Em Euros</i>	<i>Cabimento</i>	<i>Requisição</i>	<i>Factura</i>	<i>Ordem Pagamento</i>	<i>Recibo</i>
Ajuste directo	Fornecimento de material e reparação de viaturas	Auto Barreiros de Emanuel Gouveia Rodrigues	3.143,38	N.º 2627, de 28.06.2002	N.º 3006, de 28.06.2002	N.º 39468, de 28.06.2002	N.º 181, de 13.02.2003	N.º 39468, de 21.02.2003
			3.654,24	N.º 2638, de 28.06.2002	N.º 3010, de 28.06.2002	N.º 39486, de 28.06.2002		N.º 39486, de 21.02.2003
			4.466,07	N.º 2632, de 26.07.2002	N.º 3008, de 26.07.2002	N.º 39790, de 26.07.2002		N.º 39790, de 21.02.2003
			5.073,55	N.º 2639, de 10.08.2002	N.º 3011, de 10.08.2002	N.º 39956, de 10.08.2002	N.º 1020, de 25.06.2003	N.º 39956, de 03.07.2003
			MP Menapeças Madeira, Lda.	2.931,08	N.º 656, de 03.04.2002	N.º 812, de 03.04.2002	N.º 307342, de 31.01.2002	N.º 751, de 13.05.2003
Ajuste directo	Trabalhos de exploração da ETAR de Santa Cruz e Caniço	Sitel, Lda.	5.307,21	N.º 958, de 17.05.2002	N.º 1163, de 17.05.2002	N.º 1078, de 28.02.2002	N.º 493, de 02.04.2003	N.º 953, de 11.04.2003
			5.040,63		N.º 1145, de 14.05.2002	N.º 1125, de 28.03.2002		N.º 954, de 11.04.2003
			5.853,12	N.º 945, de 14.05.2002	N.º 1144, de 14.05.2002	N.º 1122, de 28.03.2002	N.º 800, de 21.05.2003	N.º 1003, de 30.05.2002
			5.443,78		N.º 1143, de 14.05.2002	N.º 1123, de 28.03.2002		N.º 1004, de 30.05.2002
			5.014,28	N.º 1105, de 21.05.2002	N.º 1097, de 21.05.2002	N.º 1181, de 21.05.2002		N.º 1005, de 30.05.2002
			5.458,04	N.º 1912, de 16.07.2003	N.º 2019, de 04.08.2002	N.º 1179, de 21.05.2002		N.º 1258, de 04.08.2003



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Procedimento	Objecto	Fornecedor	Valor (c/ IVA) Em €uros	Cabimento	Requisição	Factura	Ordem Pagamento	Recibo
			5.432,54			N.º 1180, de 21.05.2002		
			5.368,77			N.º 1306, de 31.07.2002		
			5.622,25			N.º 1305, de 31.07.2002		
			4.720,33			N.º 1308, de 31.07.2002		
			5.819,77			N.º 1307, de 31.07.2002		
			5.933,13			N.º 1315, de 19.08.2002		
			5.667,61			N.º 1314, de 19.08.2002		
			5.323,41			N.º 1313, de 19.08.2002		
			4.606,96			N.º 1316, de 19.08.2002		
			4.774,20			N.º 1248, de 28.06.2002		
			5.765,89			N.º 1249, de 28.06.2002	N.º 1451, de 05.09.2003	N.º 1046, de 17.09.2003
			5.224,39			N.º 1246, de 28.06.2002		
			5.766,63			N.º 1245, de 28.06.2002		
Ajuste directo	Reparação de viaturas	Mendes Gomes & C.ª Lda.	2.607,45	N.º 2700, de 31.10.2002	N.º 3115, de 10.10.2002	N.º 232.1175, de 31.10.2002	N.º 1242, de 31.07.2003	N.º 2485, de 31.10.2002
Ajuste directo	Telefones e Telemóveis	PT Comunicações, S.A.	4.701,98	N.º 121, de 06.01.2002	N.º 120, de 06.01.2003	N.º A181629813, de 06.01.2003	N.º 205, de 17.02.2003	
			5.541,22	N.º 2835, de 04.12.2002	N.º 3151, de 04.12.2002	N.º A176925520, de 04.12.2002	N.º 314, de 05.03.2003	
			5.926,00	N.º 737, de 06.03.2003	N.º 731, de 06.03.2003	N.º A191096801, de 04.02.2003	N.º 545, de 15.04.2003	
			5.856,76	N.º 726, de 07.04.2003	N.º 720, de 07.04.2003	N.º A195854789, de 07.04.2003	N.º 546, de 15.04.2003	
			5.422,17	N.º 593, de 04.02.2003	N.º 587, de 04.02.2003	N.º A186357489, de	N.º 547, de 15.04.2003	

<i>Procedimento</i>	<i>Objecto</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Valor (c/ IVA) Em Euros</i>	<i>Cabimento</i>	<i>Requisição</i>	<i>Factura</i>	<i>Ordem Pagamento</i>	<i>Recibo</i>
						04.02.2003		
			5.583,20	N.º 936, de 05.05.2003	N.º 928, de 05.05.2003	N.º A200626824, de 05.05.2003	N.º 1292, de 11.08.2003	
			6.146,40	N.º 1518, de 06.06.2003	N.º 1507, de 06.06.2003	N.º A205058661, de 06.06.2003	N.º 1336, de 19.08.2003	
			5.520,46	N.º 1908, de 04.07.2003	N.º 1896, de 04.07.2003	N.º A208332650, de 04.07.2003		
			6.186,37	N.º 2174, de 04.08.2003	N.º 2162, de 04.08.2003	N.º A211638769, de 04.08.2003	N.º 1511, de 17.09.2003	
Ajuste directo	Transportes com blocos para todo o concelho	João Catanho e Raul, Lda	3.678,15	N.º 2335, de 04.12.2003	N.º 2736, de 26.11.2002	N.º 4753, de 28.10.2002	N.º 1161, de 18.07.2003	
Ajuste directo	Leitura de contadores de água	José Marcelino Carvalho Nóbrega	3.590,91				N.º 74, de 28.01.2003	Declaração de acto isolado, de 23.01.2003.
Ajuste directo	Despesas e Honorários referente aos processos crime por abuso de liberdade de imprensa e cíveis por violação do direito de imagem do Presidente da Câmara	Germano Marques da Silva e Associados – Sociedade de Advogados	5.950,00	N.º 243, de 13.02.2003	N.º 240, de 14.02.2003	N.º 417, de 14.02.2003	N.º 248, de 14.02.2003	N.º 417, de 14.02.2003
Ajuste directo	Avaliação do Património Imóvel	Artur Augusto de Almeida Vaz Tomé	9.040,00				N.º 227, de 14.02.2003	N.º 833136, de 26.02.2003
		Sérgio Manuel Roque Fernandes	3.195,64				N.º 879, de 20.02.2003	Declaração de acto isolado, de 02.06.2003
	Serviços Prestados no Sistema Informático	José Carlos Pimenta Rebolo	3.099,59				N.º 1083, de 07.07.2003	N.º 382272, de 18.06.2003
			3.212,59				N.º 1162, de 21.07.2003	N.º 382274, de 18.07.2003
	Elaboração da digitalização e levantamento de existências do concelho e adaptação do POTRAM	E.G.P. – Estudos e Gestão de Projectos, Lda.	90.400,00	N.º 1834, de 09.07.2003	N.º 1822, de 04.06.2003	N.º 7, de 04.06.2003	N.º 1109, de 09.07.2003	



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Procedimento	Objecto	Fornecedor	Valor (c/ IVA) Em €uros	Cabimento	Requisição	Factura	Ordem Pagamento	Recibo
Ajuste directo	Recurso contencioso em que é recorrente a COSMOS e o recorrido é a CMSC	Guilherme Rodrigues da Silva	5.085,00				N.º 1130, de 11.07.2003	N.º 679490, de 29.07.2003
Ajuste directo	Recurso relativo à Massa falida da "Soc. Construções Joaquim Francisco dos Santos, Lda."		21.187,50				N.º 1133, de 14.07.2003	N.º 679491, de 29.07.2003
Ajuste directo	Levantamento do Concelho em formato de vídeo DVD, com recolha de imagens	Edson Pereira de Almeida	5.582,20				N.º 161, de 07.02.2003	N.º 7415, de 30.01.2003 N.º 7411, de 30.01.2003
Ajuste directo	Coordenação, arte-final e montagens referente ao levantamento do concelho em formato de vídeo DVD		2.825,00				N.º 486, de 01.04.2003	N.º 7419, de 15.03.2003
Ajuste directo	Reprodução de 1000 DVD's		2.610,30				N.º 767, de 15.05.2003	N.º 7425, de 30.04.2003
Ajuste directo	Reprodução de 1000 DVD's		6.192,40				N.º 991, de 20.06.2003	N.º 7430, de 31.05.2003 N.º 7433, de 30.01.2003 N.º 7438, de 05.06.2003
Ajuste directo	21000 chamadas pré-gravadas com mensagem de Natal do Sr. Presidente do concelho	GoldLine – Comunicação e Marketing	3.123,75	N.º 2418	N.º 2822, de 10.12.2002	N.º 1415-C, de 29.11.2002	N.º 152, de 07.02.2003	
Ajuste directo	Campanha publicitária "Festa de Santo Amaro"	J.V. Consultadoria de Marketing	3.246,04	N.º 2790, de 22.12.2002	N.º 3278, de 23.12.2002	N.º 1274, de 31.01.2003	N.º 911, de 09.06.2003	N.º 858, de 07.05.2003
	Encargos de cobrança referente aos impostos do mês de Junho/2003	Ministério das Finanças – Direcção Geral dos Impostos	8.670,13				N.º 1235, de 30.07.2003	
	Anulações e Encargos de cobrança, relativos a imposto s/ veículos e sisa de Julho/2003		52.185,89				N.º 1358, de 26.08.2003	
	Anulações e Encargos de cobrança, relativos a imposto s/ veículos e sisa de Dezembro/2002		16.386,06				N.º 36, de 23.01.2003	
	Anulações e Encargos de cobrança, relativos a imposto s/ veículos e sisa de Janeiro/2003		7.352,23				N.º 265, de 25.02.2003	

<i>Procedimento</i>	<i>Objecto</i>	<i>Fornecedor</i>	<i>Valor (c/ IVA) Em Euros</i>	<i>Cabimento</i>	<i>Requisição</i>	<i>Factura</i>	<i>Ordem Pagamento</i>	<i>Recibo</i>
	Anulações e Encargos de cobrança, relativos a imposto s/ veículos e sisa de Fevereiro/2003		4.500,44				N.º 417, de 25.03.2003	
	Anulações e Encargos de cobrança, relativos a imposto s/ veículos e sisa de Março/2003		2.888,11				N.º 622, de 29.04.2003	
	Anulações e Encargos de cobrança, relativos a imposto s/ veículos e sisa de Abril/2003		25.783,16				N.º822, de 26.05.2003	
	Reembolsos relativos a contribuição autárquica, Dezembro/2002		9.428,91				N.º 291, de 26.02.2003	
	Reembolsos e encargos de liquidação e cobrança relativos a contribuição autárquica, Janeiro/2003		10.430,28				N.º 210, de 18.02.2003	
	Reembolsos e encargos de liquidação e cobrança relativos a contribuição autárquica, Março/2003		3.529,22				N.º 623, de 29.04.2003	
	Reembolsos e encargos de liquidação e cobrança relativos a contribuição autárquica, Abril/2003	Direcção Geral de Impostos	16.227,25				N.º 823, de 26.05.2003	
	Reembolsos e encargos de liquidação e cobrança relativos a contribuição autárquica, Junho/2003		3.717,99				N.º 1225, de 28.07.2003	
	Reembolsos e encargos de liquidação e cobrança relativos a contribuição autárquica, Agosto/2003		7.630,06				N.º 1523, de 19.09.2003	