

**TRIBUNAL
DE
CONTAS
DA VIII – UAT 2**

**RELATÓRIO
DE
AUDITORIA
Nº. 43/2007 –
2ª SECÇÃO**

**Procº. 26/2006-
Audit**





Handwritten signature

Tribunal de Contas

ÍNDICE GERAL

	FLS.
ÍNDICE DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICO.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	3
FICHA TÉCNICA	4
ÍNDICE DO RELATÓRIO	5
NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO	38
ÍNDICE DE ANEXOS.....	43

Arca

ÍNDICE DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICO

	Fls.
Quadro 1 - Identificação dos responsáveis no exercício de 2005	9
Quadro 2 - Estudo económico-financeiro (situação prevista vs real)	12
Quadro 3 - Evolução dos recursos humanos no triénio 2003-2005	15
Quadro 4 - Valor dos contratos-programa (previsto/realizado) no triénio 2003-2005	20
Quadro 5 - Valor da obra realizada e dos Encargos Gerais de Gestão no triénio	20
Quadro 6 - Dívida da CMP à GOP	21
Quadro 7 - Valor da dívida transitada (perspectiva GOP/CMP)	22
Quadro 8 - Valor da cessão de créditos (período e valores em dívida da CMP)	24
Quadro 9 - Condições estabelecidas entre a CMP e o BPI no âmbito do contrato de cessão de créditos	25
Quadro 10 - Procedimentos de controlo Interno ao nível do <i>Project Management</i>	26
Quadro 11 - Planos de medição e monitorização dos processos seleccionados	28
Quadro 12 - Dados financeiros por empreendimento	29
Quadro 13 - Verificações processuais por empreendimentos seleccionados	30
Quadro 14 - Balanços a 31/12/2003, 31/12/2004 e 31/12/2005	31
Quadro 15 - Demonstração dos resultados por natureza (período 2003-2005)	33
Quadro 16 - Indicadores económico-financeiros	33
Quadro 17 - Contribuições financeiras da CMP	34
Figura 1 - Ciclo de actividade por empreendimento	13
Figura 2 - Linha de responsabilidade por gestor de empreendimento	14
Figura 3 - Organograma	14
Gráfico 1 - Facturação e recebimentos via Contrato programa (CMP) e Contrato cessão de créditos (BPI)	21



Acad

Tribunal de Contas

RELAÇÃO DE SIGLAS

AAF	Área/Director Administrativo e Financeiro
BPI	Banco Português de Investimento
CA	Conselho de Administração
CCC	Contrato de Cessão de Créditos
CMP	Câmara Municipal do Porto
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DC	Director de Coordenação
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
EGG	Encargos Gerais de Gestão
EMHM	Empresa Municipal de Habitação e Manutenção
GOP	Gestão de Obras Públicas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PMM	Plano de Medição e Monitorização
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
RSQ	Responsável pelo Sistema da Qualidade
SEL	Sector Empresarial Local
SGQ	Sistema de Gestão de Qualidade
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação



FICHA TÉCNICA

Coordenação e Supervisão

Auditor-Coordenador, António de Sousa e Menezes	<i>Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas</i>
Auditor-Chefe, Maria João Paula Lourenço	<i>Licenciatura em Economia</i>

Equipa Técnica

Arlette Maria Costa	<i>Licenciatura em Economia</i>
Filomena Maria de Oliveira Rolo	<i>Mestre em Administração e Políticas Públicas</i>
João P. de Miranda Pontes Pereira	<i>Licenciatura em Direito</i>

Departamento de Auditoria VIII

Unidade de Apoio Técnico 2

“Sector Público Empresarial Autárquico”



Assinatura

Tribunal de Contas

ÍNDICE DO RELATÓRIO

	Parágrafos
1. SUMÁRIO EXECUTIVO	1 - 12
2. INTRODUÇÃO	13 - 20
2.1. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção	13 - 15
2.2. Metodologia adoptada	16 - 17
2.3. Colaboração	18
2.4. Identificação dos responsáveis	19
2.5 Exercício do contraditório	20
3. PROCESSO DE CRIAÇÃO DA EMPRESA	21 - 33
3.1. Génese	21 - 29
3.2. Constituição	30 - 33
4. CARACTERIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E CONTROLO DE GESTÃO	34 - 52
4.1. Estudo económico preliminar	34 - 37
4.2. Actividade e organização	38 - 44
4.3. Planeamento e controlo	45 - 52
4.3.1. Instrumentos de gestão previsional	45 - 46
4.3.2. Fiscalização/Relatórios e Pareceres do ROC	47 - 52
5. REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO	53 - 60
6. RELAÇÕES CONTRATUAIS COM O MUNICÍPIO	61 - 84
6.1. Perspectiva jurídica	61 - 75
6.2. Perspectiva económica	76 - 84
7. CONTRATOS DE CESSÃO DE CRÉDITOS	85 - 101
7.1. Perspectiva jurídica	85 - 94
7.2. Perspectiva económica	95 - 101
8. CONTROLO INTERNO	102 - 118
8.1. Apreciação geral	102 - 107
8.2. Plano de medição e monitorização dos processos	108 - 115
8.3. Procedimentos relativos aos empreendimentos	116 - 118
9. ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA	119 - 135
10. APRECIACÃO GLOBAL	136 - 142
11. RECOMENDAÇÕES	143
12. DECISÃO	144



1 – SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A GOP – Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, foi criada no ano de 2000 ao abrigo da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, com o capital de € 500.000,00 e com a finalidade de “... *exercício da actividade de gestão de obras públicas para a Câmara Municipal do Porto e para outras empresas participadas por aquela autarquia*”, visando a obtenção de uma concentração de competências geradora de mais valias ao nível da gestão dessa actividade (§§ 21 a 33).
2. Porém, o facto de estarem a ser desenvolvidas obras municipais por várias entidades autónomas (sociedades anónimas, fundações, empresas municipais, etc.), evidencia que a GOP não goza de exclusividade (§ 142).
3. A CMP constitui o principal cliente da GOP (na ordem dos 98% do total dos proveitos, no triénio 2003-2005), ditando o seu nível de actividade e a sua sustentabilidade financeira. Com efeito, não obstante a evolução positiva dos rácios de solvabilidade e autonomia no triénio 2003-2005, a dependência da GOP face à CMP foi total (§ 136). Nos anos de 2004 e 2005, a GOP representou em termos de despesa de capital do município do Porto, cerca de 59% e 37%, respectivamente (§§ 79, 136 e 137).
4. Com o fim de regular o trânsito de verbas do município do Porto para a GOP, para pagamentos a empreiteiros e para custear as despesas com a sua estrutura, foram estabelecidas relações jurídicas através de denominados “contratos-programa”, os quais, não contendo qualquer programa, não constituem instrumento adequado para suportar as transferências realizadas, que se apurou ascenderem a mais de 137 milhões de euros nos anos de 2003 a 2005 (§§ 61 a 75 e 79).
5. Confrontada com o não cumprimento oportuno das transferências previstas nos “contratos-programa” e dada a necessidade da GOP de efectuar pagamentos aos empreiteiros e outros encargos acessórios, foram celebrados, por esta, entre 2004 e 2005, três contratos de cessão de créditos com o Banco Português de Investimentos (BPI), no montante global de 33 milhões de euros. Nestas relações entre a GOP e o BPI, desempenhou papel activo o município do Porto. Tendo em conta que os valores em causa, maioritariamente para o pagamento de empreitadas da conta do município, não correspondem a créditos da empresa, as operações financeiras descritas representaram uma forma indirecta de financiamento municipal, não respeitando também o estipulado no artigo 25º, nº 3, da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, que prescreve que “*É vedada às empresas a contracção de empréstimos a favor das entidades participantes ...*” (§§ 85 a 92).
6. Com efeito, a constituição da GOP evitou que houvesse um relacionamento comercial directo entre o município do Porto e os empreiteiros, para a execução das obras pretendidas por esta autarquia, com a inerente assunção de responsabilidades financeiras (contracção de empréstimos em nome do município para o financiamento daquelas obras) (§§ 85 a 94).



Assinada

Tribunal de Contas

7. Ao abrigo dos referidos contratos de cessão de créditos, a autarquia está a efectuar o pagamento das inerentes dívidas bem como dos juros moratórios. Tratando-se de uma dívida de natureza financeira, considera-se que esta deveria concorrer para os limites da capacidade de endividamento da autarquia do Porto no ano a que respeita. No ano de 2005, a autarquia em causa, sem incluir esta dívida, tinha ultrapassado os níveis legais de endividamento (§§ 95 a 101).
8. Os vogais do CA encontravam-se a acumular funções, cujo exercício cumulativo veio a ser proibido pelo Decreto-Lei nº 71/2007, de 17 de Março (novo estatuto do gestor público), o qual determina, nos termos do artigo 39º, nº 4, “...pôr termo a essas situações no prazo máximo de um ano ou fazer cessar os respectivos mandatos.” (§§ 57 a 60).
9. Ao nível do sistema de controlo interno verificou-se a inexistência de normas destinadas a regular a utilização dos automóveis e telefones celulares atribuídos para uso em serviço, tendo-se ainda detectado algumas falhas nos procedimentos documentais inerentes aos processos de empreitada seleccionados, e, dada a limitação de recursos humanos, a segregação de funções entre as tarefas inerentes à contabilidade e à tesouraria não se encontra completamente assegurada (§§ 55 e 56, 103, 117 e 118, respectivamente).
10. A GOP prossegue uma gestão por objectivos assente num sistema organizacional próprio, o Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ), embora não disponha de um documento formal que contenha a metodologia base subjacente à fixação dos mesmos objectivos, nomeadamente que sustente a sua adequabilidade e os correspondentes critérios de escolha e definição (§§ 108 e 109).
11. Quanto à fórmula organizativa adoptada, constata-se que estamos em presença da externalização de uma actividade própria dos serviços municipais para uma unidade empresarial, sem que se encontre fundamentada aquela opção organizativa (§ 141).
12. Na sequência das observações de auditoria efectuadas, formularam-se as recomendações constantes no parágrafo 143 do presente Relatório.



2 – INTRODUÇÃO

2.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

13. A realização da auditoria de gestão à “GOP – Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM” (adiante designada por GOP) – com referência essencialmente ao ano económico de 2005 – teve como fundamentos a oportunidade de controlo, a especificidade do seu objecto social e a dimensão financeira.
14. Esta acção foi prevista no Programa de Fiscalização para 2006, aprovado em reunião do Plenário da 2ª Secção de 07/12/2005.¹
15. Os seus objectivos consistiram em apreciar a génese, evolução e actividade da empresa, verificar a existência e eficácia da monitorização por parte da gestão, constatar da efectividade e qualidade do acompanhamento exercido pelo Fiscal Único, analisar as remunerações e situações de acumulação dos administradores da empresa, avaliar o sistema de controlo interno, apreciar a estrutura económico-financeira e verificar os fluxos financeiros existentes entre a GOP e o município.

2.2 – METODOLOGIA ADOPTADA

16. A acção² foi desenvolvida de acordo com o Plano Global e Programa de Auditoria, aprovados por despacho do Juiz Conselheiro da Área e teve em conta as metodologias adoptadas pelo Tribunal de Contas e acolhidas no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.
17. Na fase de execução³ foi recolhida informação sobre a organização e funcionamento da entidade, bem como sobre os principais problemas sentidos pela Administração, procedendo-se, seguidamente, à análise dos diversos elementos previamente solicitados, à realização de entrevistas com os responsáveis pelas diferentes áreas funcionais, à leitura das actas das reuniões dos órgãos sociais, à apreciação do controlo dos fluxos financeiros existentes e ao exame e avaliação do sistema de controlo interno.

2.3 – COLABORAÇÃO

18. De realçar o apoio prestado à equipa pela Administração, pelos responsáveis das diferentes áreas e por parte de todos os funcionários contactados.

2.4 – IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

19. Apresenta-se no quadro seguinte a identificação dos responsáveis pela gestão da empresa, presidente e vogais do seu conselho de administração:



Assinatura

Tribunal de Contas

Quadro 1 – Identificação dos responsáveis no exercício de 2005

Vitorino Pereira Ferreira	Presidente do Conselho de Administração
João Pedro Pinho da Costa	Vogal do Conselho de Administração
Margarida Maria dos Santos Ferreira Fernandes*	Vogal do Conselho de administração
Fernando Francisco Barbosa Pinto**	Vogal do Conselho de Administração

* Cessou funções na GOP em 06.12.2005

** Iniciou funções em 07.12.2005

2.5 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

20. Em cumprimento do artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, foram os membros do conselho de administração da GOP, EM notificados para, querendo, se pronunciarem sobre o Relato de Auditoria. Foi igualmente notificado, nos mesmos termos, o presidente da câmara municipal do Porto. Somente este último apresentou contraditório, que se processa no Anexo IX, tendo-se limitado a contestar a matéria relatada relativa aos “contratos-programa” celebrados entre o município e a GOP e informou ainda o Tribunal das providências por si tomadas quanto à celebração de contratos de cessão de créditos pelas entidades participadas, nomeadamente a advertência aos serviços/empresas municipais, via Despacho datado de 07.09.2006, no sentido de não realizarem as operações daquela natureza, “ (...) independentemente do mérito que essas possam ter em sede de gestão financeira, da frequência com que poderão estar a ser feitas pelas restantes autarquias nacionais e mesmo da aparente irracionalidade da lei vigente”. Esta resposta foi levada em conta nos pontos pertinentes do presente Relatório.



3. PROCESSO DE CRIAÇÃO DA EMPRESA

3.1 – GÉNESE

21. De acordo com o teor de uma avaliação denominada “Reengenharia na Câmara Municipal do Porto” (elaborada no ano de 2000), a qual aborda a estrutura organizativa dos seus serviços⁴, foi tomada a decisão de criar duas empresas municipais, ao abrigo da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto⁵, uma dedicada à gestão de obras públicas e outra para a manutenção de equipamentos, rede viária e edifícios. Com essa iniciativa pretendeu o executivo camarário portuense minimizar a “*dispersão de meios com custos suplementares*”, evitar aquisições desconcertadas no espaço e no tempo, sem critérios de acreditação de fornecedores, unificar a diversidade de culturas de compras e gestão de stocks, entre outros aspectos.
22. No âmbito deste processo, ambas as empresas surgem com umnexo estreito de complementaridade, uma dirigida à engenharia civil no campo das obras de média e grande dimensão, outra direccionada para a engenharia electrónica, electrotécnica, mecânica e telecomunicações, na óptica das intervenções de pequena dimensão e operações de manutenção.
23. A criação da GOP – Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, visou assim externalizar funções subsidiárias da actividade autárquica, subtraindo-as às estruturas próprias “... crescentemente burocratizadas” dessa actividade, pretendendo-se que “*Uma empresa municipal de obras públicas assegurará a criação de uma actividade transversal, prestadora de serviços a toda a autarquia, que tem como vocação a gestão de projectos, subcontratando a concepção, execução e fiscalização de novos empreendimentos e grandes intervenções de conservação.*”⁶.
24. Entre diversos outros elementos, nomeadamente de carácter previsional, aquela avaliação integra ainda, de acordo com a exigência formulada no artigo 4º, nº 3, da Lei nº 58/98, o projecto de estatutos e um estudo económico-financeiro datado de Fevereiro de 2000 e elaborado pelo BPI – Banco Português de Investimento – Corporate Finance⁷.
25. Este último assenta nas estimativas de investimentos em obras novas e grandes reparações da CMP referentes ao período de 2000 a 2006, as quais seriam executadas pela GOP, que as “venderia” depois à autarquia, cobrando-lhe uma comissão de gestão correspondente a 5% do seu volume de vendas líquido a título de contrapartida pela prestação de serviços⁸ (vd. detalhe de análise financeira no ponto 4.1).
26. Prevê também, do ponto de vista fiscal, que a constituição de uma empresa municipal acarreta desvantagens face à manutenção da exploração destas actividades pela CMP, uma vez que aquela está sujeita a tributação em sede de IRC, estando as Câmaras Municipais isentas desse imposto. Atendendo a esta questão, o estudo refere ainda que “*Este problema poderia ser resolvido por uma exploração da Empresa Municipal de forma a que os seus resultados tendessem para zero.*”. Esta concepção sugere a necessidade de planeamento fiscal cuja legalidade suscita ponderação.



Assinada

Tribunal de Contas

27. Solicitados esclarecimentos demonstrativos da efectiva adequabilidade e mais valia obtida com a criação da empresa, dirigidos aos presidentes da CMP e do CA da GOP⁹, limitou-se o primeiro a remeter em anexo o "... *Estudo Económico-Financeiro necessário à criação da empresa municipal.*", tendo o segundo respondido como se passa a sintetizar¹⁰.
28. O processo de organização do trabalho utilizado (*Work Breakdown System*)¹¹, com ganhos ao nível da eficiência na gestão dos empreendimentos, bem como a certificação de qualidade¹² que lograram obter, consubstanciam ao nível operativo a principal mais valia perspectivada e que justifica a existência da empresa. Essa mais valia resulta dos seguintes factores: optimização de custos por via da utilização dos adequados recursos informáticos, entre outros; utilização de um reduzido número de recursos humanos; maior celeridade na execução dos empreendimentos; reduzida taxa de "trabalhos a mais"; conhecimento profundo do mercado em que actua, nomeadamente ao nível de empreiteiros; elevado grau de especialização; maior agilidade na gestão e nos processos decisórios; existência concomitante de adequados processos de controlo externo.
29. De todas estas vertentes resulta como principal factor competitivo da GOP a especialização/concentração de competências, não tendo sido no entanto apresentadas evidências documentadas que sustentem suficientemente esta conclusão¹³.

3.2 – CONSTITUIÇÃO

30. Por escritura pública celebrada em 19/07/2000, foi constituída a empresa municipal "Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM" (adiante designada por GOP), após as necessárias deliberações da câmara municipal de 25/02/2000 e da assembleia municipal de 20/03/2000¹⁴. O objecto social principal consistiu no "... *exercício da actividade de gestão de obras públicas para a Câmara Municipal do Porto e para outras empresas participadas por aquela autarquia.*"¹⁵, tendo para tal sido dotada com o capital de cem milhões de escudos (equivalente a 498.797,897 euros), totalmente realizado em dinheiro pelo Município do Porto¹⁶.
31. A minuta desta escritura havia sido visada pelo Tribunal de Contas em sessão diária de visto da 1ª secção de 04/07/2000¹⁷, tendo a entidade declarado o início de actividade para efeitos fiscais em 09/08/2000^{18 19}.
32. Em 24/01/2002 foi celebrada escritura de aumento, redenominação e renominalização do capital estatutário, o qual passou a ser de € 500.000 (quinhentos mil euros)²⁰.
33. Os estatutos da empresa foram objecto de análise, a qual, no entanto, não é de relevar nesta sede, visto que carecem de ser adaptados ao disposto no novo regime do sector empresarial local, consagrado pela Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro entretanto publicada (e que revogou a Lei nº 58/98, de 18 de Agosto).

4. CARACTERIZAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E CONTROLO DE GESTÃO

4.1 – ESTUDO ECONÓMICO PRELIMINAR

34. Considerando em primeiro lugar o estudo económico elaborado previamente à criação da empresa, a comparação dos pressupostos insertos neste estudo de viabilidade com a situação real verificada no período em análise (2003-2005) permitiu aferir que houve uma alteração daqueles, derivada de factores endógenos e exógenos, que vieram a condicionar a actividade desenvolvida pela empresa, conforme se pode observar:

Quadro 2 – Estudo económico-financeiro (situação prevista vs real)

	2003		2004		2005	
	Estudo	Real	Estudo	Real	Estudo	Real
	Económico Financeiro		Económico Financeiro		Económico Financeiro	
Pressupostos macroeconómicos						
Taxa de inflação	2.30%	3.30%	2.00%	2.50%	2.10%	2.10%
PIB	3.00%	(1.20)%	3.40%	1.10%	3.50%	0.30%
Indicadores económico-financeiros						
Resultados líquidos	982.631,85	235.035,24	997.595,80	248.336,96	1.142.247,20	44.273,67
Activo total	20.226.254,72	48.824.305,40	20.710.088,68	22.147.842,90	21.433.345,63	11.127.445,90
Capitais próprios	1.685.936,90	602.534,27	1.800.660,40	850.871,23	2.045.071,40	895.144,90
Passivo total	18.540.317,83	48.221.771,11	18.909.428,30	21.296.971,60	19.388.274,30	10.232.300,97
Autonomia financeira	8.34%	1.23%	8.69%	3.84%	9.54%	8.04%
Solvabilidade	9.09%	1.25%	9.52%	3.99%	10,55%	8.75%
Rend. dos Capitais próprios	58%	39%	55%	29%	56%	5%
Liquidez geral e reduzida	1.1	1.03	1.1	1.06	1.1	1.10

Fonte: Estudo Económico-Financeiro²¹; Demonstrações financeiras; página electrónica do Banco de Portugal.

35. A alteração dos pressupostos iniciais reflectiu-se ao nível macroeconómico, salientando-se as variáveis “taxa de inflação” e o “volume do PIB”; ao nível da empresa, releva a participação nacional na organização do Campeonato Europeu de Futebol – Euro 2004, o que conduziu a um volume de actividade real considerado atípico nos anos de 2003 e 2004, e que veio condicionar o valor dos indicadores económico-financeiros, através do aumento do seu *Activo*, *Passivo total* e *Resultado líquido*.

36. Das premissas inerentes ao estudo não vieram a verificar-se, nomeadamente, o número de pessoas a afectar (inicialmente estavam previstas 46 pessoas, encontrando-se apenas 25, no exercício de 2005), a percentagem da comissão de gestão (fixada inicialmente em 5% do volume de vendas líquido, posicionando-se no período 2003-2005, no intervalo situado entre os 3.5%-5.5% do valor de obra facturada à CMP), a existência de rubricas de natureza económico-financeira (v.g. *Vendas*, *Custo da mercadoria vendida e consumida*), bem como os respectivos valores, cuja representatividade diferiu bastante da verificada na realidade.

37. A análise dos rácios económico-financeiros permite aferir o baixo nível de autonomia financeira da empresa encontrando-se esta dependente das transferências provenientes do município. Por outro lado, o rácio da rentabilidade dos Capitais próprios revela-se igualmente baixo, designadamente em 2005, a par das reduzidas necessidades de investimento da empresa. Acrescenta-se ainda que, o estudo conclui pela baixa



Assim

Tribunal de Contas

rentabilidade do volume de negócios, pela própria natureza da actividade exercida pela empresa em que a margem bruta da venda das obras é nula, recebendo a empresa somente uma comissão pela gestão de obras.

4.2 – ACTIVIDADE E ORGANIZAÇÃO

38.A GOP tem como actividade principal a concepção e gestão de empreendimentos de obras públicas, denominada “*project management*”²². Esta compreende, nomeadamente, a gestão dos empreendimentos, desde a elaboração do projecto até à sua conclusão, incluindo a fase de pós-construção, respectivos prazos, custos, qualidade, risco e recursos humanos.

39.O ciclo de actividade da empresa comporta, assim, de uma forma simplificada, as seguintes fases (vd. Volume V, Parte A, fls. 1 a 5):

Figura 1 – Ciclo de actividade por empreendimento



Fonte: Informação facultada pela GOP – Adaptada pela DGTC

40.No desenvolvimento da sua actividade, a GOP prossegue uma gestão por objectivos, numa perspectiva de qualidade, tendo em conta os vectores de organização, responsabilização e avaliação de resultados. Esta filosofia de gestão assenta num sistema organizacional próprio da empresa, o Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ) (vd. Anexo III), o qual está certificado ao abrigo das normas ISO 9000:2000²³. Neste contexto, a política

Acad

da empresa adoptada na gestão de empreendimentos assenta numa linha individual de responsabilidade conforme se apresenta:

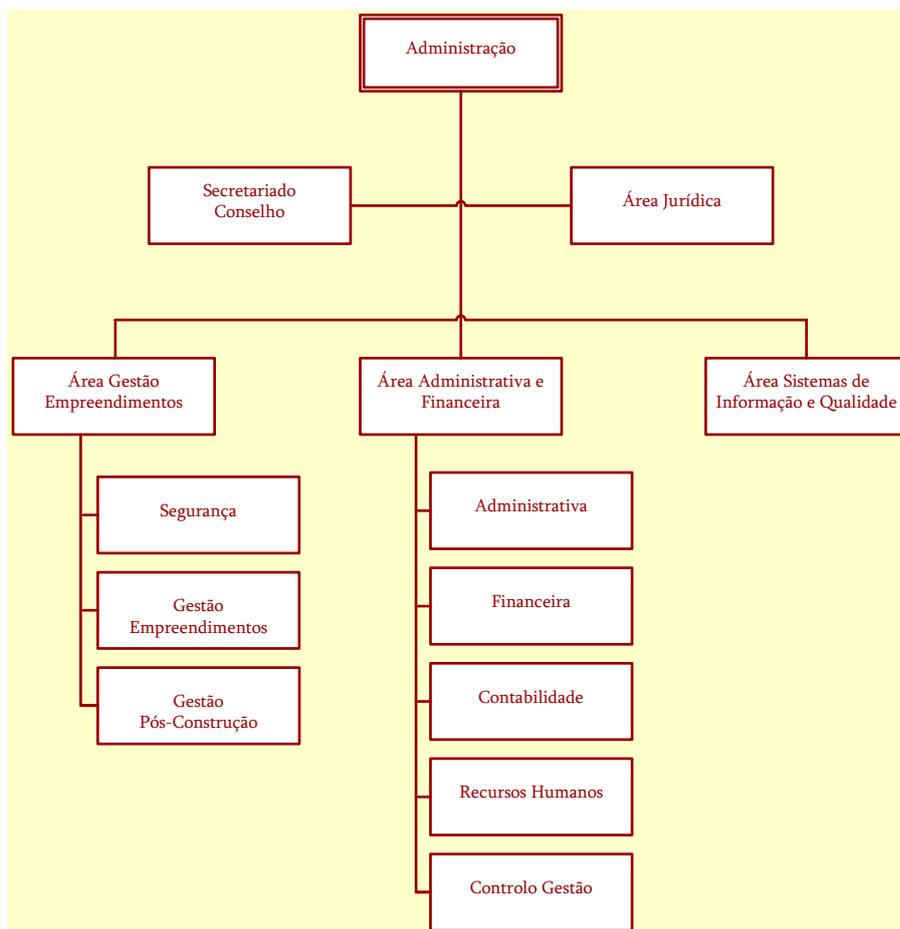
Figura 2 - Linha de responsabilidade por gestor de empreendimento



Fonte: Informação facultada pelos serviços da GOP – Adaptada pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas

41. Na organização dos seus recursos a empresa apresenta uma estrutura organizativa, decorrente da atribuição de responsabilidades pela coordenação dos processos, conforme demonstra o seu organograma (vd. Volume VIII, Parte A, fls. 1-13):

Figura 3 - Organograma



Fonte: GOP

42. A estrutura organizacional diverge da instituída na prática na Área de Gestão de Empreendimentos e na Área Administrativa e Financeira. No primeiro caso, pelo facto de que não existe uma unidade de Segurança na empresa, a referência no organograma corresponde à segurança em obra, subcontratada pelo gestor de empreendimento. No segundo caso, não se verifica uma completa separação das unidades orgânicas



Assinatura

Tribunal de Contas

Administrativa, Financeira, Contabilidade, Recursos Humanos e de Controlo de gestão, dada a limitação do número de funcionários.

43.No que respeita aos recursos humanos da empresa, o quadro de pessoal da GOP mantém-se praticamente estabilizado no triénio 2003-2005, conforme se apresenta:

Quadro 3 - Evolução dos recursos humanos no triénio 2003-2005

Área/Unidade	2003	2004	2005
Administração	3	3	3
Secretariado Conselho	1	1	1
Jurídica	3	2	2
Gestão Empreendimentos	10	11	11
Administrativa e Financeira	8	8	6
Sistemas de Informação e Qualidade	1	1	2
Total	26	26	25

Fonte: Relatório e Contas de 2003-2005 e Organogramas de 2003-2005

44.A relação jurídica de emprego estabelecida com a GOP é a de contrato individual de trabalho, sendo que, em 2005, quatro elementos exerciam funções em regime de requisição à CMP.

4.3 – PLANEAMENTO E CONTROLO

4.3.1 – Instrumentos de gestão previsional

45.A empresa elabora os documentos de gestão previsional anuais e plurianuais - vg. Plano de Actividades, de Investimentos e Financeiros, bem como as Demonstrações Financeiras - nos quais se inserem os Orçamentos de Exploração, de Investimentos, de Tesouraria, bem como o Balanço e a Demonstração de Resultados previsional, elementos disciplinadores e essenciais à existência de um eficiente sistema de planeamento e controlo.

46.Da análise efectuada aos instrumentos previsionais para o triénio 2005-2007, mas considerando o ano de 2005 de incidência da análise (vd. Volume V, Parte B, fls. 1-28), salienta-se que, ao nível da actividade operacional, aferida pelo valor da *Prestação de serviços*, este ficou abaixo do previsto em cerca de 25% (€23.501.311,35 por oposição a €31.239.049,27), o que deriva do abrandamento do nível de investimento em obras efectuados pela autarquia, reflectindo-se em todos os restantes agregados operacionais da empresa; o nível do investimento da GOP correspondeu a 33,5% do previsto (€36.279,37 por oposição a €108.400,00); por último, em matéria de recursos humanos, o quadro de pessoal da empresa registava em 2005 menos três funcionários do que o apresentado no correspondente quadro previsional.



4.3.2 – Fiscalização/Relatórios e Pareceres do ROC

- 47.O órgão de fiscalização e controlo é o Fiscal Único, tendo este que ser Revisor Oficial de Contas ou Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, conforme o previsto no artigo 278º, n.º 1, b) e artigo 413º do CSC.
- 48.No caso vertente, constatou-se que o Fiscal Único (ROC) de acordo com as disposições constantes do CSC e DL n.º 487/99, de 16 de Novembro – diploma que consigna a actuação dos Revisores Oficiais de Contas, procedeu à elaboração do Relatório e Parecer no final de cada exercício e à Certificação Legal das Contas.
- 49.De igual modo, conforme determinam as disposições estatutárias da GOP quanto às competências do Fiscal Único (art.º 10º), este procedeu à remessa ao órgão executivo do município da informação semestral sobre a situação económico-financeira da empresa, bem como à emissão de parecer sobre os instrumentos de gestão previsional.
- 50.De referir ainda que o Fiscal Único apreciou nos anos de 2003, 2004 e 2005, as relações existentes entre a empresa e a CMP.
- 51.Assim, aquela apreciação aparece consubstanciada ao nível da Certificação Legal de Contas, designadamente, através da apresentação da seguinte ênfase: “ (...) *chamo a atenção para o facto de a Empresa depender fundamentalmente da Câmara Municipal do Porto, pelo que quaisquer atrasos significativos na geração de encomendas ou nos fluxos financeiros afectam decisivamente as condições de exploração e de equilíbrio financeiro*”.
- 52.No âmbito da realização da auditoria constatou-se que tal situação ainda se mantinha em 2006, não obstante a empresa ter resolvido as dificuldades de tesouraria com recurso a outras formas de financiamento, tais como empréstimos de curto-prazo e contratos de cessão de créditos.

5 – REMUNERAÇÕES DOS MEMBROS DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

- 53.Foram solicitados esclarecimentos²⁴ relativamente à matéria de remuneração do presidente e vogais do CA da empresa nos exercícios de 2004 e 2005, nomeadamente no que concerne a remuneração mensal ilíquida e outros eventuais complementos remuneratórios.
- 54.Das respostas apresentadas, que se processam de fls. 1 a 72 do Volume IV, Parte B, conclui-se que nenhum dos referidos gestores auferiu abonos para despesas de representação, prémios de gestão, participações nos lucros, planos complementares de reforma ou outros. Segundo indicam, recebem a remuneração base (com subsídios de férias e de natal), acrescida de subsídio de refeição e gozam de um seguro de saúde a título de prestação social²⁵.
- 55.Quanto à utilização de telemóveis e de viaturas, referem que são propriedade da GOP e são utilizados ao seu serviço, sendo as respectivas despesas contabilizadas como custos da empresa, explicação que já havia sido oferecida ao Tribunal de Contas em sede de



Assinada

Tribunal de Contas

contraditório ao “Relatório de Auditoria Temática aos Vencimentos e Remunerações Acessórias dos Titulares do Órgão de Gestão das Empresas Municipais 2003 - 2004”²⁶.

56. Note-se, no entanto, que não se evidenciam quais os procedimentos adoptados para assegurar a utilização dos mesmos em serviço, pelo que se afigura desejável, quer nas despesas com a manutenção dos automóveis, quer nas relacionadas com a efectivação de comunicações telefónicas, que os responsáveis pela gestão da empresa estabeleçam normas de controlo relativas a estas matérias²⁷.

57. Quanto às situações de acumulação de funções, detectou-se que os actuais vogais do órgão de gestão da GOP exercem esse cargo a título não executivo, auferindo 25% da remuneração devida, visto acumularem com o cargo de vogais, desta feita executivos, na Empresa Municipal de Habitação e Manutenção da Câmara Municipal do Porto, EM²⁸. Esta situação foi justificada pelos mesmos por virtude das ligações de complementaridade existentes entre as duas entidades, sendo desejável o conhecimento e a intervenção integrada destes dois elementos ao nível da sua gestão.

58. O vogal nomeado em 07.12.2005 (vd. quadro 1, parágrafo 19) mantém um vínculo contratual com uma instituição bancária desde 01.12.2003, pelo prazo de três anos, prorrogável²⁹. Segundo afirmam os responsáveis da empresa na documentação oferecida, deste vínculo derivam para o administrador em questão solicitações de “*carácter muito residual e pontual*.”, tendo sido a incompatibilidade suscitada pela Lei nº 64/93, de 26 de Agosto, “levantada” pela CMP, por deliberação de 17.01.2006³⁰.

59. Considera-se, no entanto, que as acumulações descritas - onde pontuam as funções executivas na EMHM - não são permitidas pelo regime constante do Decreto-Lei nº 71/2007, de 17 de Março (novo estatuto do gestor público), dado que o seu artigo 20º, nº 2, prevê que “*O exercício de funções executivas tem lugar em regime de exclusividade ...*”, não se integrando as acumulações *sub judice* em qualquer das situações de excepção igualmente aí previstas. Em consequência, nos termos do artigo 39º, nº 4, desse diploma, deverão os mesmos “*... pôr termo a essas situações no prazo máximo de um ano ou fazer cessar os respectivos mandatos*.”³¹.

60. O presidente do CA acumulou ainda com o cargo não remunerado de vogal do conselho de administração dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento do Porto, facto que gerou alguma incerteza quanto à inexistência de incompatibilidades - o que foi suscitado pela Procuradoria Geral da República aquando do depósito da “Declaração de inexistência de incompatibilidades e impedimentos³²” - não se revelando no entanto actual a análise dessas questões dado que os referidos SMAS foram entretanto extintos³³.

6 – RELAÇÕES CONTRATUAIS COM O MUNICÍPIO

6.1 – PERSPECTIVA JURÍDICA

61. Foi examinada a totalidade das relações contratuais estabelecidas pela GOP desde o seu início de actividade, quer com a autarquia, quer com entidades terceiras. Quanto a estas últimas, a GOP participou em diversos contratos com vista à sua actuação como “gestora”

de obras. Processa-se no Anexo I uma descrição sumária, com indicação das características mais relevantes, relativamente a cada um desses contratos³⁴. Na maioria dos casos aparece em conjunto com duas ou mais contrapartes, entre os quais o município do Porto, o qual, assumindo determinadas responsabilidades quanto às obras em causa, delega a sua gestão na empresa. Noutras situações, contrata directamente com entidades terceiras. Em alguns dos casos assume a qualidade de dona de obra, noutros figura como mera gestora das mesmas.

62. Relativamente às relações contratuais estabelecidas com a autarquia – de acordo com o quadro discriminativo que se insere no Anexo II – verificou-se a celebração de cinco contratos³⁵, os quais foram, sucessivamente, objecto de um ou mais aditamentos. O quarto contrato visou a fusão de todos os anteriores (e respectivos aditamentos), tendo o quinto atribuído à GOP a tarefa de gestão da pós-construção, ou seja, dentro do período de garantia da obra.
63. Destinam-se genericamente, todos eles, a atribuir à empresa a gestão de várias obras públicas, cuja especificação consta do próprio documento. Os serviços prestados subdividem-se nas seguintes tipologias: *serviços relacionados com a execução da obra*, os quais se confinam à própria obra; *serviços relacionados com o projecto e com a obra*, que incluem estudos técnicos, projecto, revisão do projecto, consultoria, fiscalização e licenciamento; e *serviços de gestão*, no qual estão integrados os trabalhos de coordenação geral aos níveis técnico, financeiro, logístico, e os serviços de gestão do pós-construção (esta última, como se disse, só contemplada no último documento).
64. Para além da discriminação das obras a serem geridas pela GOP, encontra-se igualmente definida a atribuição de um suporte financeiro, cujo montante é disponibilizado pelo município da seguinte forma: parcelas semestrais para os serviços de gestão, denominados encargos gerais de gestão (EGG), que se destinam a suportar os custos de estrutura da empresa; e verbas destinadas ao pagamento de dívidas da empresa para com terceiros, que são satisfeitas mediante entrega de documentos justificativos de despesa. Caso se verifiquem atrasos no pagamento por parte do município, este obriga-se ao pagamento de juros de mora a terceiros, que os reclamem, com a transferência de tais montantes para a GOP.
65. Todos estes contratos e aditamentos têm como objectivo comum a transferência de verbas de investimento do orçamento do Município do Porto para a GOP, com vista a que esta proceda aos pagamentos a empreiteiros devidos pela execução das diversas obras neles consignadas.
66. Em cinco contratos verificou-se que a data de celebração do instrumento contratual é anterior à data de aprovação do mesmo pelo executivo camarário. Segundo o CA da empresa tal situação resultou do procedimento adoptado, envio da minuta já assinada. A verdade é que, formalmente, a câmara municipal não pode assumir compromissos contratuais antes da necessária deliberação para esse efeito, ou seja, antes da sua vontade colegial se encontrar validamente formada, sob pena de invalidade dos mesmos³⁶.
67. Em todos esses documentos consta uma cláusula segundo a qual “*As revisões ou modificações do presente contrato-programa, bem como a sua resolução, por iniciativa da GOP,*



Acord

Tribunal de Contas

carecem de aprovação da CMP.”. O Município do Porto detém, por isso, um poder de controlo total desta relação.

68. Previu o legislador, no artigo 31º da Lei nº 58/98, três circunstâncias que sempre serão objecto de prévios contratos programa: a prossecução de objectivos sectoriais; a realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada; e a prática de preços sociais. Estas são, igualmente, as situações que conferem à autarquia a base legal que necessita para regular as transferências que entenda fazer para a empresa municipal (atento o princípio da tipicidade das despesas).
69. Não obstante todos estes contratos e respectivos aditamentos (vd. quadro no Anexo I) se auto denominarem como “contratos-programa”, deles não consta qualquer alusão ao artigo 31º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto e, igualmente, não é invocada qualquer das três situações que esse preceito prevê como fundamentos para a sua celebração.
70. Por outro prisma ainda, do exame dos documentos que ora nos ocupam resulta também que neles não se encontra qualquer “programa”, constante de obrigações e direitos recíprocos e nivelados. As transferências a realizar para a GOP não revestem o carácter de qualquer “contrapartida”, antes se tratam de trânsito de capitais destinados a pagar aos empreiteiros as obras que são da conta da autarquia (com excepção da já mencionada comissão de gestão).
71. Em suma, os contratos-programa ora analisados, em rigor, não se enquadram na previsão do artigo 31º da Lei nº 58/98³⁷.
72. Relativamente a esta matéria pronunciou-se o presidente da câmara municipal do Porto (vd. resposta constante do Anexo IX), alegando, em suma, que a GOP tem como objecto social a gestão de obras públicas, sendo este o único objectivo programável para efeitos da celebração de contratos-programa, os quais visaram acordar as condições em que as partes se obrigam para a realização das finalidades pretendidas, definindo e regulando a realização de interesses públicos ligados às atribuições da autarquia, referindo ainda que os anexos aos mesmos elencam os objectivos desejados nas mais diversas áreas, como seja, educação, cultura, desporto e tempos livres, habitação, planeamento urbanístico, etc.
73. Continua, dizendo que tais contratos foram, por isso, celebrados no âmbito da prossecução de uma função administrativa, atestando dessa forma a existência de uma relação jurídica administrativa, pelo que se configuram como “contratos administrativos”, que são uma forma de prossecução das atribuições permitida pela artigo 179º do Código de Procedimento Administrativo. Assim, dada a sua administratividade, conferem à autarquia os poderes previstos no artigo 180º do CPA. Termina referindo que as empresas municipais são pessoas jurídicas distintas dos municípios, não se podendo considerar os negócios estabelecidos entre ambas como “negócio consigo mesmo” e que os pagamentos efectuados recaem no nº 3 do artigo 31º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto.
74. Quanto a estes argumentos esclarece-se que não existiu intenção em caracterizar a natureza jurídica dos denominados “contratos-programa”.

75. Ora, se os poderes de revisão e de modificação conferidos ao município do Porto poderiam então ser tidos como legítimos, já a necessidade de aprovação por esse município de qualquer intenção resolutive do contrato por iniciativa da GOP não se integra em qualquer dos poderes do mencionado artigo 180º, “exorbitando” ela mesmo essas cláusulas já de si “exorbitantes”³⁸. Daí a oposição da cláusula referida no parágrafo 67 em todos os contratos.

6.2 – PERSPECTIVA ECONÓMICA

76. Considerando os designados contratos-programa, apresentam-se no quadro seguinte os valores previstos, bem como os correspondentes valores de realização, por exercício económico:

Quadro 4 – Valor dos contratos-programa (previsto/realizado) no triénio 2003-2005

ANOS	EURO (c/ IVA)				
	VALOR PREVISTO (1)	VALOR REALIZADO (2)	VALOR PREVISTO pós-construção * (3)	VALOR REALIZADO (pós-construção) * (4)	TAXA DE REALIZAÇÃO (5)=[(2)+(4)]/ [(1)+(3)]*100
2003	€51.362.694,66	€47.094.416,26			91,69%
2004	€49.714.177,43	€35.053.979,61	€309.400,00	€160.361,32	70,83%
2005	€31.628.875,00	€23.810.363,88	€120.000,00	€72.952,80	75,51%

Fonte: Documentação prestada pelos serviços da GOP

*Pós-construção – decorre no período de garantia da obra/empreendimento

77. Em função do valor de obra realizada é cobrada uma comissão de gestão³⁹⁴⁰ designada EGG, cuja percentagem e critérios que presidem à sua determinação estão previstos no respectivo contrato-programa. O valor dos EGG, bem como o seu valor percentual é ajustado no final de cada ano, sendo este de natureza variável – i.e., quanto menor for o valor de obra realizada, maior é a percentagem dos EGG.

Apresenta-se no quadro seguinte, o valor da obra realizada e dos EGG, bem como a respectiva taxa percentual:

Quadro 5 – Valor da obra realizada e dos Encargos Gerais de Gestão no triénio 2003-2005

	EURO (c/ IVA)		
	2003	2004	2005
Valor de obra realizada (construção+pós-construção)	47.094.417,34	35.214.340,93	23.883.316,68
Montante de EGG	1.821.180,30	1.983.294,19	1.375.444,81
Taxa*	3,87%	5,63%	5,76%

Fonte: Documentação prestada pelos serviços da GOP

*Valores calculados pela DGTC, diferentes dos apurados pela GOP (3.50%, 5.30% e 5.50%, respectivamente)

78. Aquando do levantamento do circuito de controlo interno inerente ao processamento documental dos contratos-programa, constatou-se o seguinte: após o registo pelos



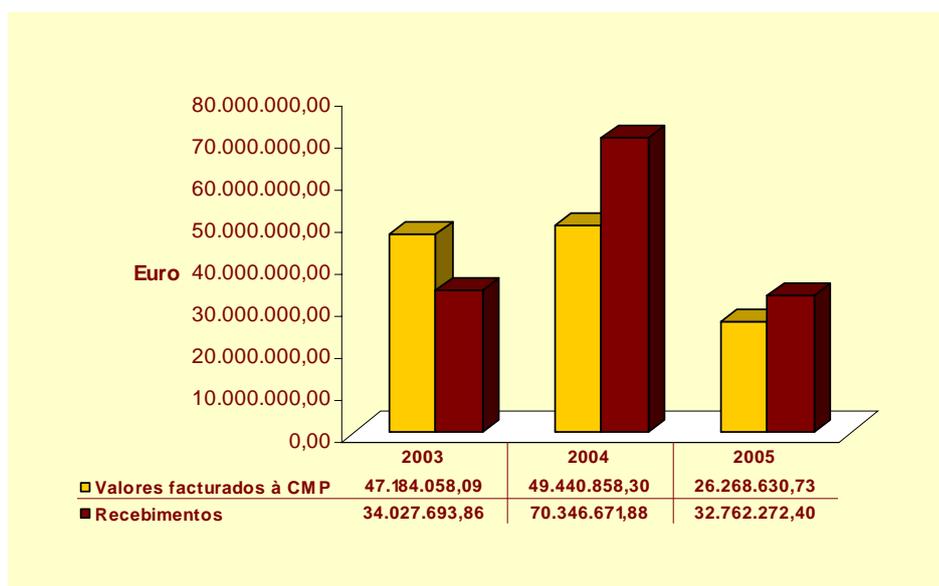
Assinatura

Tribunal de Contas

serviços da empresa de toda a documentação comprovativa de despesa, a mesma é enviada mensalmente à CMP a fim de ser facturada e paga, quer via contrato-programa ou via contrato de cessão de créditos.

79.A facturação à CMP – constitui proveito da empresa que releva em termos económicos na ordem dos 98% (em termos médios no triénio) no total dos proveitos –, bem como os respectivos recebimentos podem ser visualizados através do gráfico seguinte:

Gráfico 1 - Facturação e recebimentos via Contrato-programa (CMP) e Contrato de cessão de créditos (BPI)



Fonte: Balancetes analíticos da empresa, período 2003-2005

NOTA: Os "recebimentos" integram valores respeitantes à facturação paga no exercício, bem como as regularizações de saldos de anos anteriores

80.Tal como já referido anteriormente, o grande volume de actividade da empresa ocorreu nos anos de 2003 e 2004, patenteada pelo seu elevado volume de facturação. Os recebimentos por parte da autarquia tiveram o expoente máximo no ano de 2004, tendo para tal contribuído o recurso ao regime de contrato de cessão de créditos, que permitiu uma maior solvência dos compromissos assumidos pela empresa junto dos seus fornecedores. Com efeito, em alguns exercícios os atrasos ascenderam aos 200 dias, culminando com a cobrança de juros moratórios e indemnizações no montante de €2.256.412,94 (vd. Quadro 17), nos anos de 2004 e 2005.

81.Face ao que antecede, constata-se que no triénio em análise ocorreu uma diminuição significativa da dívida da CMP para com a GOP, na ordem dos 80%, cifrando-se no final do exercício de 2005, em €7.030.805,11, como se pode aquilatar pelo quadro seguinte.

Quadro 6 - Dívida da CMP à GOP

Dívida da CMP à GOP	EURO (C/ IVA)		
	2003	2004	2005
Movimento anual	13.156.364,23	(20.905.813,6)	(6.493.641,67)
Dívida da CMP acumulada	34.589.798,16	13.524.446,78	7.030.805,11

Fonte: Balancetes analíticos da empresa, período 2003-2005

- 82.O valor da dívida transitada da CMP foi objecto de uma denúncia (vd. Volume IX) datada de Junho de 2004 por parte dos vereadores da oposição, na medida em que o valor escriturado nos documentos de prestação de contas da empresa não coincidia com o registado nas contas da autarquia.
- 83.A evolução dos pagamentos relativo ao período 2001 a 2005, bem como o valor da dívida transitada do município à GOP (ópticas empresa e CMP), é a que se traduz no quadro seguinte.

Quadro 7 - Valor da dívida transitada (perspectiva GOP/CMP)

	EURO (c/ IVA)				
	Dez-01	Dez-02	Dez-03	Dez-04	Dez-05
Óptica GOP	13.890.346,94	23.381.373,84	43.782.579,63	13.524.446,78	7.030.805,11
Facturação de Fornecedores à GOP não refacturado à CMP no mesmo ano	-1.065.623,77	-1.947.939,91	-9.192.781,47	0,00	0,00
Pagamento CMP no final de cada ano só recebido pela GOP no ano seguinte	-3.294.563,45	-7.293.165,92	-4.010.515,14	0,00	0,00
Óptica CMP	9.530.159,72	14.140.268,01	30.579.283,02	13.524.446,78	7.030.805,11

Fonte: Documentação prestada pelos serviços da GOP

- 84.Na entidade auditada, os serviços justificaram a divergência anualmente constatada (anos 2001 a 2003), como sendo derivada de transferências de verbas por parte do município à GOP a 31/12/n, por conseguinte registada por aquele no exercício em apreço. Por sua vez, a empresa efectua a contabilização do recebimento das verbas no exercício económico em que tal acontece, ou seja, no ano n+1.

7 – CONTRATOS DE CESSÃO DE CRÉDITOS

7.1 – PERSPECTIVA JURÍDICA

- 85.No âmbito dos denominados “contratos-programa” celebrados entre o município do Porto e a GOP, verificou-se o sucessivo incumprimento pela CMP das transferências previstas, o que teria como consequência a impossibilidade da empresa cumprir compromissos assumidos perante os empreiteiros.
- 86.A fórmula utilizada para solucionar tal problema consistiu no recurso a contratos de *factoring*. Assim, em 29/12/2004, 30/06/2005 e 30/12/2005, celebrou a GOP com o Banco BPI, SA, três contratos (substancialmente idênticos) denominados de “cessão de créditos”⁴¹, cada um deles com o prazo de seis meses e pelos valores, respectivamente, de € 15.000.000, € 13.000.000 e € 5.000.000, num total de € 33.000.000 (contratos insertos no Volume VII).
- 87.Segundo se infere dos mesmos, o seu objecto consistiu na “... cessão de todos os créditos de curto prazo do Aderente ou da parte desses créditos referida nas Condições Particulares que sejam aceites pelo Banco e que se encontrem representados por facturas ou por suporte documental equivalente e relativos a bens fornecidos ou serviços prestados pelo Aderente aos seus clientes, a seguir designados Devedores.” (sublinhado nosso). Neste contexto, “Aderente” é, pois, a GOP, e cliente / Devedor é o município do Porto. No texto do contrato encontram-se diversas disposições sobre a obrigatoriedade dos créditos serem exigíveis e



Assinada

Tribunal de Contas

corresponderem a operações regulares e verdadeiras, sob pena de diversas consequências que aí se enumeram⁴². Em anexo aos contratos, entre outros documentos, figura a relação das facturas liquidadas ao município, ainda não pagas por este, cujos “adiantamentos” o BPI se obrigou a efectuar para a GOP contra a entrega das respectivas facturas.

88. Como já se concluiu no ponto 6.1, os contratos-programa celebrados entre a GOP e o município do Porto reconduzem-se, na prática, a meras transferências de verbas do orçamento de investimentos da autarquia para a empresa pagar aos empreiteiros.
89. A CMP não procedeu ao pagamento destas despesas previstas no seu orçamento – perante a apresentação das respectivas facturas pelos empreiteiros à GOP – pelo que incorreu numa dívida de índole administrativa, que se confina nos domínios da execução orçamental (recorde-se que do ponto de vista substantivo, o pagamento a efectuar à empresa, por virtude dos “contratos-programa”, em nada difere do pagamento a efectivar directamente ao empreiteiro).
90. Com efeito, a constituição da GOP evitou que houvesse um relacionamento comercial directo entre o município do Porto e os empreiteiros, para a execução das obras pretendidas por esta autarquia, com a inerente assunção de responsabilidades financeiras (contração de empréstimos em nome do município para o financiamento daquelas obras).
91. Resulta da análise desses contratos, quer por via de diversas cláusulas neles contidas, quer, especialmente, pelo poder conferido ao banco de aceitar os créditos na modalidade “Com Recurso” (que lhe permite exigir do aderente os valores que o devedor (CMP) não pague), ter de concluir-se estarmos perante uma das modalidades de cessão de créditos em que o risco do não pagamento pelo devedor corre por conta do aderente⁴³.
92. Do exposto é inevitável concluir-se que, não obstante o risco poder considerar-se desprezível, em substância, o não pagamento pela autarquia dos valores respeitantes à execução de empreitadas se converteria numa dívida financeira da empresa (onde a própria CMP é parte activa⁴⁴), contraída a favor da mesma autarquia. Tal situação violaria o artigo 25º, nº 3, da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto⁴⁵.
93. Quanto à matéria ora relatada veio o presidente da CMP informar que por sua determinação o Gabinete de Auditoria e Controlo Interno (GACI) realizou o “Apuramento dos procedimentos de controlo das Participadas – Empresa Municipal de Habitação e Manutenção, EM”, cujo relatório foi concluído em 21/08/2006, tendo esse trabalho questionado “... a legalidade da realização da cessão de créditos pelas empresas municipais, atentos os Acórdãos nº 48/03, de 11 de Abril e nº 29/03, de 1 de Julho, do Tribunal de Contas, bem assim as suas Deliberações nº 1/2004 e nº 2/2004.”, pelo que, conseqüentemente, após tomar conhecimento, emitiu um Despacho em 07/09/2006 através do qual adverte os serviços e empresas municipais a fim de não realizarem operações dessa natureza “... independentemente do mérito que essas operações possam ter em sede de gestão financeira, da frequência com que poderão estar a ser feitas pelas restantes autarquias nacionais e mesmo da aparente irracionalidade da lei vigente.”.

94. Efectivamente, a racionalidade da orientação legislativa deve promover-se não ao nível da gestão corrente mas antes no plano macroeconómico no âmbito do PEC.

7.2 – PERSPECTIVA ECONÓMICA

95. Apresenta-se no quadro seguinte, o valor dos contratos da cessão de créditos (CCC), bem como o período a que respeitam as respectivas facturas⁴⁶. De relevar que as verbas transferidas serviram nomeadamente para efectuar pagamentos relativos à facturação, à comissão de gestão, aos juros e às indemnizações, representando os três últimos itens no total dos CCC cerca de 3% e 12%, respectivamente, nos anos de 2004 e 2005.

96. A antiguidade das dívidas ora pagas via contrato cessão de créditos remonta a períodos temporais dilatados que avultam para o 1º contrato em cerca de 20 meses de delonga. No final do ano de 2005, a situação das dívidas revelou-se consentânea com pagamentos periódicos que levaram à diminuição da dilação temporal.

Quadro 8 – Valor da cessão de créditos (período e valores em dívida da CMP)

Contratos de cessão de créditos		Período a que respeitam as facturas	EURO
DATA/MONTANTE			Valores em Dívida CMP
29/12/2004		30/04/2003 a 30/11/2003	€5.887.951,54
€15.000.000,00		05/01/2004 a 30/11/2004	€9.112.036,45
30/06/2005		31/08/2003 a 16/10/2003	€269.676,44
€13.000.000,00		05/01/2004 a 31/12/2004	€6.129.931,00
		18/02/2005 a 21/06/2005	€6.600.353,10
30/12/2005		30/06/2005 a 30/09/2005	€4.999.911,78
€5.000.000,00			

Fonte: Documentação prestada pelos serviços da GOP

97. Em pedido de esclarecimentos destinado ao município foram solicitadas informações acerca do envolvimento da CMP enquanto accionista exclusivo da empresa municipal, no tocante à matéria em questão.
98. Em resposta, o município do Porto, através de documentação inserta de fls. 159 a fls. 168, do Volume VII, veio aduzir que ao abrigo do contrato de cessão de créditos formalizado entre a GOP e o BPI, estão a ser imputados juros moratórios à CMP, apesar de esta não ser interveniente no contrato, desde a data do adiantamento de verbas por parte do BPI até à sua integral liquidação, encontrando-se estas despesas registadas nas contas da autarquia na rubrica orgânica 06.02.03.05 – *Outras despesas correntes*.⁴⁷
99. Assim, expõe-se no quadro seguinte, o montante dos juros moratórios assacados à autarquia no final do exercício de 2005, bem como as condições acordadas entre o município e o BPI para os Contratos de cessão de créditos celebrados em Dezembro de 2004 e em Junho de 2005.



Assinatura

Tribunal de Contas

Quadro 9 – Condições estabelecidas entre a CMP e o BPI no âmbito do contrato de cessão de crédito

	CCC (Dezembro de 2004)	CCC (Junho de 2005)
Condições acordadas	Cobrança de juros moratórios desde a data do adiantamento até a sua integral liquidação. A taxa de juro moratória a aplicar é a Euribor a um mês, adicionada de um <i>spread</i> de 0,275%/ano, a liquidar mensal e postecipadamente, por um período de 4 anos.	Cobrança de juros moratórios desde a data do adiantamento até a sua integral liquidação. A taxa de juro moratória a aplicar é a Euribor a três meses, adicionada de um <i>spread</i> de 0,19%/ano, a liquidar trimestral e postecipadamente, por um período de 4 anos.
Montante de juros moratórios imputados	€ 359.756,93	€ 94.847,71

Fonte: Documentação prestada pelos serviços do município – Direcção Municipal de Finanças e Património

100. Face ao que precede, considera-se que a contratação da cessão de créditos entre a GOP e o BPI (únicos outorgantes do contrato em que o objecto visa exclusivamente a cessão de dívidas cujo titular é a CMP) revela-se uma forma indirecta de financiamento da empresa municipal – numa situação de dificuldades de tesouraria –, assumindo o município um papel activo diligente através de celebração de acordos “paralelos” com a instituição bancária em causa (vd. documentos de fls. 161 a fls. 168, Volume VIII). Esta situação pode ser confirmada através da correspondência trocada entre o município e a instituição bancária, onde se inferem as condições de pagamento e a fixação da taxa de juro moratórios, os prazos de reembolso, bem como dos respectivos montantes.
101. Conjugando o normativo disposto na Lei 58/98, de 18 de Agosto (art.º 25º, n.ºs 3 e 4) e na Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (art.º 20º, n.º 2) – e subsequentes leis do orçamento –, e apesar de se saber que o financiamento bancário se encontrava vedado para a empresa municipal dado o seu contributo directo para o endividamento líquido da autarquia, considera-se que tratando-se de uma dívida de natureza financeira (pagamento de dívidas e juros moratórios, que alteram o Passivo do município), esta deve concorrer para os limites da capacidade de endividamento da autarquia do Porto, no ano a que respeita. De notar que para o exercício em análise, a autarquia já tinha ultrapassado os níveis legais de endividamento (vd. documentos insertos no Anexo V).

8 – CONTROLO INTERNO

8.1 – APRECIÇÃO GERAL

102. Considerando a actividade desenvolvida pela GOP, apresenta-se de forma resumida os controlos instituídos na área da gestão de empreendimentos:

Quadro 10 - Procedimentos de controlo interno ao nível do *Project Management*

	Intervenientes			
	CA	Coordenador do(s) Processo(s)	AAF	Gestor de empreendimento
Procedimentos de Controlo Interno	Aprovação dos procedimentos concursais	Monitorização e medição dos objectivos fixados para os processos de negócio	Cabimentação prévia e definitiva Validação da facturação Controlo da execução do contrato programa	Controlo da concepção e desenvolvimento do projecto Monitorização e controlo da execução da construção Validação dos autos de medição Validação da facturação
	Aprovação do plano de trabalhos			Validação da facturação
	Aprovação dos trabalhos a mais	Supervisão dos procedimentos		Validação dos autos de medição
	Aprovação dos erros e omissões			Validação da facturação
	Aprovação da conta final	Relatório mensal de actividade		Validação da conta final com a fiscalização
	Deliberação exclusiva em matéria de preço, prazos e qualidade			

Fonte: Informação facultada pelos serviços da GOP

103. A segregação de funções entre as tarefas inerentes à contabilidade e à tesouraria não é completamente assegurada, designadamente nos períodos de férias, uma vez que, por limitação de recursos, as referidas tarefas são executadas pelo mesmo elemento (vd. Volume VIII, Parte A, fls. 1 a 13).
104. Cabe ainda uma breve nota sobre as aplicações informáticas de apoio às várias actividades inerentes à gestão da empresa. Na área contabilística, a aplicação informática de suporte utilizada, não se afigura como a mais adequada, uma vez que se verifica um esforço de adaptação ao *software* em causa por parte dos seus utilizadores. Com efeito, não é claramente inteligível cada operação efectuada, não obstante a empresa ter procedido à “customização” da aplicação informática.
105. No âmbito do controlo da gestão de empreendimentos, a empresa detém actualmente a aplicação informática “eroom”, que progressivamente substituirá a anterior “I-Team”, ambas suportadas pelo “Documentum”. O “eroom” pretende habilitar um acompanhamento mais eficaz de cada empreendimento, facultando, nomeadamente, o controlo temporal e financeiro, sendo de destacar a possibilidade de programação de alertas automáticos para o cumprimento atempado dos timings pré definidos. Desta forma, particularmente em matéria de prazos, esta aplicação informática constitui um instrumento útil para o cumprimento dos mesmos, bem como de todos os procedimentos essenciais ao bom desenvolvimento dos empreendimentos. Contudo, este sistema apenas se encontra em funcionamento desde Dezembro de 2005.
106. Quanto ao arquivo electrónico dos documentos na aplicação de gestão documental de suporte “Documentum”, concretamente na aplicação “I-Team”, observou-se que, em alguns casos, a classificação do arquivo de documentos estava sujeito à discricionariedade do executor, dependendo da sensibilidade à matéria do mesmo, não existindo critérios claros para o arquivo inequívoco dos documentos.



Assinada

Tribunal de Contas

107. Em matéria de acesso aos documentos electrónicos, cada utilizador detém um perfil específico, inserindo-se num dos quatro grupos, a saber: conselho de administração, jurídico, administrativo/financeiro e técnico. Desta forma, nomeadamente, o perfil “conselho de administração” contempla a permissão para acesso irrestrito a todos os documentos. Nesta lógica, os documentos são classificados de acordo com estas quatro tipologias.

8.2 – PLANO DE MEDIÇÃO E MONITORIZAÇÃO DOS PROCESSOS

108. Conforme referimos anteriormente, a empresa prossegue uma gestão por objectivos, procedendo à sua monitorização periódica, tendo desenvolvido para o efeito um Plano de Medição e Monitorização dos processos (PMM) (vd. Anexo IV). Este plano integra o conjunto de objectivos definidos ao nível dos vários processos da empresa e os respectivos indicadores necessários à sua medição e monitorização periódica.

109. Relativamente à definição destes objectivos anuais, verifica-se a ausência da sua fundamentação, ou seja, não existe um documento formalizado que contenha a metodologia subjacente à fixação daqueles mesmos objectivos. Concretamente, um documento que sustente a adequabilidade e os critérios de escolha e definição dos indicadores adoptados.

110. Considerando o Plano de Medição e Monitorização dos processos (PMM) desenvolvido pela empresa, seleccionou-se um conjunto de empreendimentos no triénio 2003-2005, para os quais se solicitou o preenchimento dos respectivos Planos de Medição e Monitorização dos Processos.

111. Os critérios de selecção assentaram no volume financeiro e no estágio da empreitada no ano em causa, concretamente: ano de 2003 – selecção da empreitada com o maior volume financeiro, com início no ano de 2003 e concluída à data da selecção; ano de 2004 – selecção da empreitada com o maior volume financeiro, com início no ano de 2004 e concluída à data da selecção; ano de 2005 – selecção de três empreitadas, com o maior, menor e médio volume financeiro, início no ano de 2005 e conclusão à data da selecção.

112. De acordo com a metodologia apresentada, os processos seleccionados foram os seguintes:

- A - Rectificação e fecho malhas viárias - Túnel 1 - € 15.334.105,74
(Início da empreitada em 2003)
- B - Bessa - Av. Paralela Nascente - F (2ª Fase) - € 1.071.264,37
(Início da empreitada em 2004)
- C - Requalificação da Av. da Boavista - € 4.714.087,72 (valor mais alto)
(Início da empreitada em 2005)
- D - Beneficiação da R. da Vilarinha - € 841.168,50 (valor médio)
(Início da empreitada em 2005)
- E - Frente Ribeirinha (Polis) - Muralha Fernandina - € 160.870,67 (valor mais baixo)
(Início da empreitada em 2005)

113. O quadro seguinte apresenta os correspondentes Planos de Medição e Monitorização dos processos (vd. Volume VIII, Parte B, fls. 1 a 6):

Quadro 11 – Planos de medição e monitorização dos processos seleccionados

GRUPO DE PROCESSOS	PROCESSO		INDICADORES	OBJECTIVOS (Monitorização)		MEDIÇÃO E MONITORIZAÇÃO				
	Nome	Coord				A	B	C	D	E
Gestão de Empreendimentos	Gestão do Projecto Empreendimento	DC	Tempo planeado até anteprojecto / Tempo real do Anteprojecto	100% (Semestral)	Resultado	NA	NA	NA	NA	NA
					Objectivo	100%	100%	100%	100%	100%
	Gestão da Construção do Empreendimento		Tempo decorrido desde o lançamento do concurso em DR até à consignação	Inferior a 120 dias (Semestral)	Resultado	600	140	95	102	NA
					Objectivo	120	120	120	120	120
			Tempo decorrido desde o convite do concurso até à consignação	Inferior a 60 dias (Semestral)	Resultado	NA	NA	NA	NA	105
					Objectivo	60	60	60	60	60
			Tempo real de execução Tempo contratual	Manter inferior a 90 dias (Semestral)	Resultado	143	12	-2	58	4
					Objectivo	90	90	90	90	90
	% de obras a mais		Manter inferior a 10% (Semestral)	Resultado	6,52%	16,29%	3,56%	10,24%	3,10%	
				Objectivo	10%	10%	10%	10%	10%	
	% Erros e Omissões		Manter inferior a 2% (Semestral)	Resultado	0	7,22%	0	0	0	
				Objectivo	2%	2%	2%	2%	2%	
	Taxa de Realização Mensal do CP		100% no fim do ano (Mensal)	Resultado	54,20%	10,15%	61,01%	108,81%	24,41%	
				Objectivo	100%	100%	100%	100%	100%	
Pós Construção	Grau de eficácia da resolução das reclamações	Superior 90% (Semestral)	Resultado	NA	NA	NA	NA	NA		
			Objectivo	90%	90%	90%	90%	90%		
Proactividade da Pós construção	Superior 200% (Semestral)	Resultado	NA	NA	NA	NA	NA			
		Objectivo	200%	200%	200%	200%	200%			

Fonte: GOP – Matrizes de Medição e Monitorização de Processos dos empreendimentos seleccionados. DC – Director Coordenação; NA – Não aplicável.

Notas:

- o Tempo real de execução: corresponde ao tempo decorrido para além do prazo contratual incluindo as prorrogações autorizadas;
- o Indicador “% de obras a mais” = (Trabalhos a mais + Erros e omissões) / Valor contratual da empreitada;
- o O Indicador “taxa de realização mensal do contrato-programa” compara os valores realizados acumulados mensais (com IVA), de um determinado ano (2005), com o valor inscrito no contrato-programa para cada empreendimento nesse mesmo ano;
- o Indicador “Grau de eficácia da resolução das reclamações” = $(A / (A+B)) \times 100\%$ (A - Nº intervenções realizadas ou em execução pelo empreiteiro (com pedido externo) B - Número de 2ª intervenções solicitadas externamente após primeira intervenção do empreiteiro);
- o Indicador “Proactividade da Pós construção” = $(A+C) / A \times 100\%$, (A - Nº intervenções realizadas ou em execução pelo empreiteiro (com pedido externo), C - Intervenções solicitadas internamente pelo Pós Construção).

114. Na perspectiva financeira destacam-se os seguintes elementos caracterizadores destes empreendimentos:



Assinatura

Tribunal de Contas

Quadro 12 - Dados financeiros por empreendimento

EURO

Descrição	Rectificação e fecho malhas viárias Túnel 1	Bessa - Av. Paralela Nascente - F (2ª Fase)	Requalificação da Av. Da Boavista	Beneficiação da R.da Vilarinha	Frente Ribeirinha (Polis) - Muralha Fernandina
	A	B	C	D	E
Empreitada Inicial s/IVA (1)	13.700.000,00	733.910,46	4.839.655,09	724.882,71	93.284,04
Trabalhos a mais s/IVA (2)	892.904,46	66.580,62	172.339,10	74.259,35	2.891,18
Erros e Omissões s/IVA (3)		52.974,45			
Trabalhos a menos s/IVA (4)	-1.513.288,32	-18.523,74	-461.446,77	-27.230,92	-1.940,98
Revisões s/IVA (5)	607.298,67	56.586,35	77.669,05		
Empreitada Final s/IVA (6)	13.686.914,81	891.528,14	4.628.216,47	771.911,14	94.234,24
(6)/(1)	99,90%	121,48%	95,63%	106,49%	101,02%
Montante Global do empreendimento s/ IVA (28/04/2006) (7)	15.334.105,74	1.071.264,37	4.714.087,72	841.168,50	160.870,67
(7)/(6)	112,03%	120,16%	101,86%	108,97%	170,71%

Fonte: Documentação prestada pelos serviços da GOP.

Nota: No montante global do empreendimento incluem-se todos os custos inerentes ao mesmo, assim, acresce aos valores da empreitada, nomeadamente juros, indemnizações e outros custos indirectos.

115. Conclui-se assim que, face aos resultados registados em relação a cada empreendimento existem alguns objectivos que não foram alcançados, sendo de salientar que nesta análise será de ter em conta as seguintes notas:

Empreendimento A	<ul style="list-style-type: none">○ O Processo de concurso foi interrompido e retomado por negociação;○ Procedeu-se à aplicação de multas relativamente ao deslize temporal da execução da obra;○ A percentagem de execução do contrato-programa contempla apenas uma empreitada, sendo que a iniciativa inscrita no contrato-programa integra várias empreitadas;
Empreendimento B	<ul style="list-style-type: none">○ A percentagem de execução do contrato-programa contempla apenas uma empreitada, sendo que a iniciativa inscrita no contrato-programa integra várias empreitadas;
Empreendimento C	<ul style="list-style-type: none">○ A percentagem de execução do contrato-programa resulta do facto de apenas ter sido realizada a 1ª fase, quando estava prevista também uma 2ª fase;
Empreendimento D	<ul style="list-style-type: none">○ A capacidade de reclassificar as verbas financeiras dentro do mesmo ano entre empreendimentos, desde que não ultrapasse o valor anual previsto em contrato-programa, justifica a existência da percentagem superior a 100%;
Empreendimento E	<ul style="list-style-type: none">○ A requalificação da frente ribeirinha está em contencioso;○ A percentagem de execução do contrato-programa respeita à Muralha Fernandina.

8.3 – PROCEDIMENTOS RELATIVOS AOS EMPREENDIMENTOS

116. Tendo como objectivo testar a aderência na prática dos procedimentos aprovados para a tramitação inerente a cada processo de empreitada na GOP, solicitou-se um conjunto de

elementos documentais para cada empreendimento seleccionado, cujos resultados se vertem no seguinte quadro (vd. Volume VIII, Parte B, fls. 7-12):

Quadro 13 – Verificações processuais por empreendimentos seleccionados

ITENS	EMPREITADAS				
	Túnel (A)	Bessa Av.Paralela (B)	Av. Boavista (C)	R. Vilarinha (D)	Frente Ribeirinha Muralha Fernandina (E)
Deliberações/Aprovação do CA	✓	✓	✓	✓	✓
Publicações de anúncios	✓	✓	✓	✓	✓
Contrato assinado	✓	✓	✓	✓	✓
Auto de consignação	✓	✓	✓	✓	✓
Plano de trabalhos	✓	✓	✓	Não foi elaborado	✓
Aprovação de erros e omissões	Não há	✓	Não há	Não há	Não há
Auto de vistoria / Recepção provisória	✓	✓	✓	✓	✓
Conta final	Em falta Processo em contencioso	✓	Estava em falta Recebida a 06-06-2006	Estava em falta Recebida a 06-06-2006	Em falta Notificação empreiteiro 06-03-2006
Inquérito administrativo	Realizado com atraso em 05-06-2006	✓	Realizado com atraso em 05-06-2006	Realizado com atraso em 05-06-2006	✓
Execução financeira	✓	✓	✓	✓	✓
Relatório mensal da fiscalização	✓	✓	✓	✓	✓
Aprovação do projecto pelo cliente (no caso de trabalhos a mais)	NA	NA	✓	NA	NA
Prorrogações de prazo	Prorrogação com aplicação de multa	Prorrogação	Prorrogação	Prorrogação com indenização	Prorrogação
Trabalhos a mais	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: GOP – Processos documentais dos empreendimentos seleccionados. NA – Não aplicável.

117. Face aos resultados obtidos constata-se a existência de procedimentos que não foram levados a cabo no devido tempo, tendo estas falhas sido apenas detectadas pela empresa no âmbito desta acção de controlo. Com efeito, a empresa entende que a nova aplicação informática de apoio à gestão de empreendimentos (*eroom*), eliminará a ocorrência destas falhas no futuro. No entanto, a sua implementação é recente, pelo que não é possível aferir da respectiva eficácia.
118. Da análise dos processos documentais dos empreendimentos seleccionados, verificou-se ainda que não existe evidência do conhecimento prévio pelo conselho de administração dos trabalhos a mais e a menos, ou seja, antes da sua execução, uma vez que é comum a ratificação por aquele órgão de decisões nesta matéria (vd. Volume VIII, Parte B, fls. 13-45). Desta forma, considerando que é da competência exclusiva do conselho de administração a fixação de prazos, preços e nível de qualidade, tal facto carece de procedimento adequado que sustente aquele conhecimento prévio pelo conselho de administração e evidencie a referida aprovação informal de decisões nesta matéria, sem prejuízo da sua ratificação formal posterior.

9 – ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA

119. Numa visão global da situação financeira da empresa considere-se o quadro comparativo dos Balanços, com referência a 31/12 dos anos de 2003, 2004 e 2005:



Assinatura

Tribunal de Contas

Quadro 14 - Balanços a 31/12/2003, 31/12/2004 e 31/12/2005

Rubrica	2003		2004		2005		2005/2004	2004/2003	2005/2003
	Valor	%	Valor	%	Valor	%			
Imobilizações	145.168,63	0,3%	84.609,33	0,4%	71.071,64	0,6%	-16,0%	-41,7%	-51,0%
Dívidas de terceiros - curto prazo	39.723.949,11	81,4%	15.740.113,31	71,1%	9.384.320,09	84,3%	-40,4%	-60,4%	-76,4%
Disponibilidades	77.198,76	0,2%	6.258.091,57	28,3%	1.618.761,20	14,5%	-74,1%	8006,5%	1996,9%
Acréscimos e diferimentos	8.877.988,88	18,2%	65.028,63	0,3%	53.292,94	0,5%	-18,0%	-99,3%	-99,4%
Total do Activo	48.824.305,38	100,0%	22.147.842,84	100,0%	11.127.445,87	100,0%	-49,8%	-54,6%	-77,2%
Capital	500.000,00	1,0%	500.000,00	2,3%	500.000,00	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Reservas	1.826,39	0,0%	102.534,27	0,5%	350.871,23	3,2%	242,2%	5514,0%	19111,2%
Resultados transitados	-134.327,36	-0,3%	0,00	0,0%	0,00	0,0%		-100,0%	-100,0%
Resultado líquido do exercício	235.035,24	0,5%	248.336,96	1,1%	44.273,67	0,4%	-82,2%	5,7%	-81,2%
Total do Capital próprio	602.534,27	1,2%	850.871,23	3,8%	895.144,90	8,0%	5,2%	41,2%	48,6%
Dívidas a terceiros	47.289.987,34	96,9%	20.867.930,01	94,2%	10.070.826,87	90,5%	-51,7%	-55,9%	-78,7%
Acréscimos e diferimentos	931.783,77	1,9%	429.041,60	1,9%	161.474,10	1,5%	-62,4%	-54,0%	-82,7%
Total do Passivo	48.221.771,11	98,8%	21.296.971,61	96,2%	10.232.300,97	92,0%	-52,0%	-55,8%	-78,8%
Total do Capital próprio e do Passivo	48.824.305,38	100,0%	22.147.842,84	100,0%	11.127.445,87	100,0%	-49,8%	-54,6%	-77,2%

Fonte: GOP – Balanços 2003-2005

120. Em 2005, o *Activo líquido* da empresa ascendia a € 11.127.445,87, registando-se uma evolução decrescente ao longo do triénio 2003-2005 (-77,2%), com contributo de todas as rubricas patrimoniais, exceptuando-se a rubrica de *Disponibilidades* no ano de 2004.
121. Na análise do *Activo líquido* destaca-se a rubrica *Dívidas de terceiros* pelo seu peso estrutural, verificando-se que a subrubrica de *Clientes* determina a evolução daquele agregado, representando, em média no triénio, mais de 80%. A CMP constitui o principal cliente da GOP.
122. A tendência decrescente do valor das *Dívidas de terceiros* explica-se, quer pela diminuição do valor global de prestação de serviços quer pela diminuição dos valores acumulados em dívida pela CMP.
123. A GOP celebrou com o BPI, três contratos de cessão de créditos sobre a CMP no total de €33.000.000, vindo desta forma, a minimizar os efeitos dos atrasos no recebimento dos valores facturados à CMP (vd. Capítulo 7).
124. Relativamente à rubrica de *Disponibilidades*, refira-se que o fluxo, substancialmente positivo, gerado pela actividade operacional no ano de 2004, no valor de € 29.445.006,43, decorre sobretudo dos recebimentos de clientes (€ 67.538.055,79), (vd. *Demonstração dos Fluxos de Caixa*, Anexo VI), e que inclui os fundos pagos através do contrato de cessão de créditos, justificando o elevado saldo final de *Disponibilidades* nesse mesmo ano.
125. De igual forma, se refere que, a rubrica de *Acréscimos e diferimentos*, no ano de 2003, regista o valor de € 8.858.188,13 em acréscimos de proveitos, relativos à prestação de serviços à CMP, não facturados à data de 31.12.03.
126. Os Capitais próprios da empresa registam uma evolução de 48,6% no triénio, particularmente impulsionados pelo aumento da rubrica de Reservas. A empresa tem aplicado os resultados líquidos gerados totalmente na constituição de reservas, com excepção do ano de 2003, em que parte (57%) foi afectada à cobertura dos prejuízos dos

exercícios anteriores. Consta-se, igualmente, que nos anos de 2003 e 2004 a empresa não reforçou reservas para fins de investimento, conforme impõem os seus estatutos para cada exercício económico com resultados positivos (n.º 1, conjugado com os n.ºs 4 e 5 do art.º 17º).

127. Relativamente a esta questão, a empresa entende que *“De acordo com a interpretação, do Conselho de Administração, do art.º 17 dos Estatutos da GOP, EM, existe a obrigação de constituir, para além das reservas legais, reservas para fins de investimento e reservas para fins sociais, contudo não existe a obrigação de reforçar estas duas últimas, que se apresentem, à luz do pacto social, como meras possibilidades e não um imperativo”*. Acrescenta ainda que *“A nossa empresa não voltou a reforçar as reservas para fins de investimento porque o Conselho de Administração considerou que não se justificava, posteriormente a 2002, o contínuo aumento deste tipo de reserva, uma vez que a GOP, EM é uma organização de prestação de serviços, essencialmente apoiada no know técnico e não tecnológico, ou outro que exija investimentos em maquinaria ou outros investimentos próprios intensivos.”* Por último refere a GOP que tem vindo a reforçar as reservas para fins sociais, justificando com o facto de *“[...]ter ao seu serviço, funcionários da Câmara Municipal do Porto, no regime da ADSE, podendo implicar a necessidade momentânea de realizar despesa no campo da saúde.”*⁴⁸.
128. Face ao exposto pela GOP, considera-se que, na prossecução da sua actividade, a empresa, ainda que pontualmente, incorre na realização de investimentos, justificando-se a existência de reservas para esses fins. Assim, e tendo em conta que não existe uma percentagem fixa para a constituição de tais reservas, podem ser decididas com flexibilidade, a empresa deve actuar em conformidade com os seus estatutos, que as prescrevem de forma imperativa e não facultativa.
129. A rubrica *Dívidas a terceiros* tem o maior peso no *Passivo* da empresa, representando 98,4%, em 2005. Neste agregado a rubrica de *Fornecedores c/c* é a componente dominante, ditando a evolução do mesmo. Com efeito, o abrandamento do nível da actividade da empresa e a melhoria da situação de tesouraria, decorrente do encaixe mais oportuno dos valores em dívida pela CMP, ou seja, com um desfasamento temporal menor, reflectiu-se na capacidade da empresa solver os compromissos com os seus fornecedores, igualmente, com uma menor dilação temporal, conduzindo a uma evolução decrescente no triénio dos valores em dívida a fornecedores. A melhoria da situação de tesouraria da empresa, dispensou, também, o recurso ao endividamento de curto-prazo, contribuindo para o decréscimo da rubrica *Dívidas a terceiros*, no ano de 2004 relativamente ao ano de 2003, ano em que as *Dívidas a Instituições de Crédito* representavam 31,9% do *Passivo* da empresa.
130. Numa visão global da situação económica, considere-se o quadro comparativo das Demonstrações de Resultados por natureza no triénio:



Assinatura

Tribunal de Contas

Quadro 15 - Demonstração dos resultados por natureza (período 2003-2005)

Rubrica	2003		2004		2005		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2004/2003	2005/2004
Proveitos e ganhos								
Prestações de serviços	45.162.083,40	95,8	34.868.428,31	99,7	23.501.311,35	99,4	-22,8	-32,6
Proveitos suplementares	107.937,53	0,2	43.819,13	0,1	18.400,12	0,1	-59,4	-58,0
Subsídios à exploração		0,0	1.959,60	0,0	2.570,50	0,0		31,2
Outros proveitos e ganhos operacionais					1.850,31	0,0		
Outros juros e proveitos similares	56.162,67	0,1	60.897,26	0,2	103.737,58	0,4	8,4	70,3
Proveitos e ganhos extraordinários	1.827.008,31	3,9	4.983,90	0,0	6.811,40	0,0	-99,7	36,7
Total	47.153.191,91	100,0	34.980.088,20	100,0	23.634.681,26	100,0	-25,8	-32,4
Custos e perdas								
Fornecimentos e serviços externos	43.285.475,50	91,8	33.274.061,04	95,1	22.545.183,75	95,4	-23,1	-32,2
Custos c/ pessoal	1.017.287,13	2,2	975.406,40	2,8	968.184,81	4,1	-4,1	-0,7
Amortizações e ajustamentos do exercício	124.317,10	0,3	99.869,31	0,3	49.575,14	0,2	-19,7	-50,4
Impostos	87.187,19	0,2	53.072,10	0,2	688,77	0,0	-39,1	-98,7
Outros custos operacionais			1.000,00	0,0	1.000,00	0,0		0,0
Juros e custos similares	503.218,61	1,1	230.887,34	0,7	6.546,18	0,0	-54,1	-97,2
Custos e perdas extraordinários	1.871.822,36	4,0	4,27	0,0	98,70	0,0	-100,0	2.211,5
Imposto sobre o rendimento do exercício	28.848,78	0,1	97.450,78	0,3	19.130,24	0,1	237,8	-80,4
Total	46.918.156,67	99,5	34.731.751,24	99,3	23.590.407,59	99,8	-26,0	-32,1
Resultado operacional	755.754,01		510.798,19		-40.500,19			
Resultado líquido do exercício	235.035,24	0,5	248.336,96	0,7	44.273,67	0,2		

Fonte: GOP Demonstrações de Resultados de 2003-2005

131. A actividade operacional da empresa apresenta em 2005 o nível mais baixo do triénio em análise. Com efeito, o evento do Campeonato Europeu de Futebol (EURO 2004) implicou níveis de investimento muito elevados, pelo que a trajetória tem sido naturalmente decrescente nos anos subsequentes. Desta forma se compreende a evolução das principais rubricas, ao nível dos *Proveitos e ganhos* e dos *Custos e perdas*, concretamente a *Prestação de serviços* e os *Fornecimentos e serviços externos*, registando em média no triénio um decréscimo de 27,7%, com implicações nos *Resultados líquidos* em que se destaca a quebra acentuada no ano de 2005.

132. Considerando o ano de 2003, relevam duas notas: os elevados valores patentes nas rubricas *Proveitos e ganhos extraordinários* e *Custos e perdas extraordinários* devem-se a indemnizações pagas a empreiteiros, tendo-se procedido à respectiva facturação à CMP; neste ano o recurso ao endividamento de curto prazo conduziu a uma situação de resultados financeiros particularmente negativos, condição actualmente ultrapassada.

133. Por último, considerem-se os seguintes indicadores:

Quadro 16 - Indicadores económico-financeiros

Indicadores	2003	2004	2005
Art.º 35º do CSC (Cap. próprio/Cap. social)*100	120,51%	170,17%	179,03%
Nível de Autonomia (Cap. próprio/Activo total)*100	1,23%	3,84%	8,04%
Nível de Solvabilidade (Cap. próprio/Passivo total)*100	1,25%	4,00%	8,75%

Fonte: GOP Demonstrações de Resultados de 2003-2005

134. A relação entre os *Capitais próprios* e o *Capital social* da empresa apresenta uma evolução positiva, não se registando qualquer degradação do Capital social.

135. Numa primeira análise dos indicadores de autonomia e de solvabilidade, podemos concluir que, a evolução positiva dos *Capitais próprios da empresa*, conjugada com evolução do *Activo e Passivo total*, face à diminuição dos valores acumulados de crédito sobre a CMP e de dívidas a fornecedores, respectivamente, conduziu a uma progressiva melhoria dos valores apresentados por aqueles indicadores. No entanto, nesta análise deve ter-se em conta que esta empresa foi criada pela CMP, que enquanto principal cliente dita o seu nível de actividade, bem como o seu equilíbrio e sustentabilidade financeira, pelo que o seu nível de autonomia e de solvabilidade está condicionado por esta realidade, não obstante os resultados dos respectivos indicadores, conforme também considerado pelo ROC numa ênfase da CLC.

10 – APRECIÇÃO GLOBAL

136. De uma forma simplificada, pretende-se fazer um cômputo dos valores consignados à GOP pela CMP, concretamente dos valores atribuídos para suportar os custos de estrutura, de importâncias que foram refacturadas à CMP resultantes dos empreendimentos realizados, bem como dos juros moratórios assacados pelo BPI à autarquia no âmbito do Contrato de cessão de créditos.

Quadro 17 – Contribuições financeiras da CMP

	2004	2005
Juros moratórios pagos pela CMP ao abrigo do Contrato de cessão de créditos	359.756,93	94.847,71
Recebimento via Cessão de créditos (BPI)	14.999.988,00	17.999.872,81
▪ Empreendimentos	14.520.020,33	15.811.196,95
▪ EGG	-	648.478,19
▪ Juros	198.623,29	631.411,50
▪ Indemnizações	281.344,38	908.786,17
Recebimentos da CMP	52.143.896,05	13.477.289,63
▪ Empreendimentos	50.469.562,16	13.199.075,96
▪ EGG	1.670.719,15	45.580,81
▪ Juros	3.614,74	118.062,48
▪ Indemnizações	-	114.570,38
Total	67.503.640,98	31.572.010,15

Fonte: Documentação prestada pelos serviços

137. Em termos gerais pode aferir-se que este dispêndio (incluindo a cessão de créditos) representou para o município em termos de despesa de capital⁴⁹ cerca de 59% e 37%, respectivamente nos anos de 2004 e 2005. Importa relevar que nesta análise, o montante significativo do ano de 2004 reflecte os efeitos dos empreendimentos efectuados no âmbito do evento Euro 2004.

138. Contudo, o custo efectivo da GOP para a CMP traduziu-se no dispêndio com os serviços de gestão da empresa, no montante de €1.670.719,15 e €694.059,00 (€648.478,19+€45.580,81), nos anos de 2004 e 2005. Com efeito, independentemente do valor, os restantes custos subsistiriam caso estas funções tivessem permanecido no município.



Assim

Tribunal de Contas

139. Assim, o município ao transferir para a GOP a competência de gestão de empreendimentos permitiu a realização de obras com diversidade e complexidade variada, tais como a construção da Alameda e túneis das Antas, o Nó do Mercado Abastecedor, o Túnel de Ceuta, as obras na Ribeira do Porto, o viaduto metálico sobre a VCI, a construção de conjuntos habitacionais, de pavilhões gimnodesportivos, reabilitação de mercados, entre outros.
140. Na prossecução desta atribuição, a empresa implementou uma metodologia de gestão por objectivos, com base num sistema de qualidade desenvolvido com o intuito de alcançar, nomeadamente o respeito dos prazos, preços e do nível de qualidade definidos *a priori*, o que se afigura concretizado.
141. Todavia, não se demonstrou que a reorganização dos serviços do município com adopção da mesma filosofia de gestão implementada na GOP, ainda que com algumas especificidades obrigatórias, não conduziria a resultados igualmente positivos.
142. Por outro lado, o facto de estarem a ser desenvolvidas obras municipais por várias entidades autónomas (sociedades anónimas, fundações, empresas municipais, etc.), sem concentração destas competências na GOP mostra que a empresa desenvolve a sua actividade sem carácter de exclusividade.

11 – RECOMENDAÇÕES

143. Face ao que antecede, formulam-se as seguintes Recomendações:

- **À câmara municipal do Porto:**

- A) Que volte a ponderar a fórmula organizativa adoptada para a prossecução da actividade actualmente a cargo da GOP, EM, tendo-se em conta a Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que estabelece o novo regime do sector empresarial local, nomeadamente o seu artigo 5º, nº 1.
- B) Que enquadre as situações de acumulação dos vogais do CA da empresa no regime constante do Decreto-Lei nº 71/2007, de 17 de Março (novo estatuto do gestor público), tendo-se em conta o que prescreve o artigo 39º, nº 4, desse diploma.

- **Ao conselho de administração da GOP, designadamente enquanto a actividade se desenvolver na base do modelo organizativo actual:**

- A) Que institua sistemas, ao nível do controlo interno, que permitam limitar os custos da utilização dos telefones celulares e das viaturas automóveis, afectas aos gestores, à respectiva actividade profissional.
- B) Que adapte as aplicações informáticas de suporte à contabilidade, às necessidades da actividade desenvolvida pela empresa.
- C) Que, no âmbito de uma gestão por objectivos, promova a elaboração de documento formalizado, contendo a metodologia subjacente à sua fixação, com uma definição concreta e detalhada dos mesmos.



12 – DECISÃO

144. Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2ª Secção e nos termos da alínea a) do nº 2 do artigo 78º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo acompanhado dos anexos seja remetido:
 - Ao Presidente da Assembleia da República, com sugestão de encaminhamento para a Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território (7ª Comissão);
 - À Presidência do Conselho de Ministros;
 - Ao Ministro de Estado e das Finanças (MFAP);
- c) Mandar notificar, com remessa do relatório e anexos:
 - O Procurador-Geral Adjunto, neste Tribunal, em cumprimento do disposto nos artigos 29º, nº4, e 54º, nº 4, aplicável por força do disposto no art.º 55º, nº 2, todos da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
 - O Presidente da Câmara Municipal do Porto;
 - Os membros do Conselho de Administração da GOP - Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, identificados no parágrafo 19;
- d) Que, no prazo de 90 dias, os presidentes da Câmara Municipal do Porto e do conselho de administração da GOP informem o Tribunal de Contas da sequência dada às “Recomendações” constantes do parágrafo 143 do presente relatório;
- e) Que, após as notificações e comunicações necessárias, se proceda à divulgação do relatório e respectivos anexos pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- f) Fixar os emolumentos a pagar, conforme consta do Anexo VIII.



Acord

Tribunal de Contas

Tribunal de Contas, em 29 Novembro de 2007

O Juiz Conselheiro Relator,

(Armino de Jesus de Sousa Ribeiro)

Os Juizes Conselheiros Adjuntos,

(Antonio Jose Avero Mira Crespo)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO

¹ Tendo sido levada a cabo de acordo com o Plano Global e Programa de Auditoria aprovados por despacho do Juiz Conselheiro da Área – vd. cópia do PGA, Volume II, Parte A

² A acção externa teve início em 17/04/06, com duração de 28 dias úteis.

³ Que se encetou com uma reunião em que estiveram presentes os membros do conselho de administração e, por parte da DGTC, o Auditor-Coordenador, o Auditor-Chefe e os restantes elementos da equipa.

⁴ Vd. Cópia do referido documento a fls. 111 do Volume III.

⁵ Note-se que a Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, foi recentemente revogada pela Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que vem instituir o novo regime jurídico do sector empresarial local. Naturalmente que a análise constante do presente Relatório tem por referência o diploma revogado, aplicável ao tempo da auditoria realizada. Porém, não deixa de se ter em conta, nos lugares oportunos, as novas exigências e realidades resultantes do quadro legal agora em vigor.

⁶ A empresa de gestão de obras públicas nasce já, de acordo com este documento de reengenharia, dotada de dois grandes clientes: a empresa de manutenção e a CMP, facto bem patente no plano de actividades dele constante para o ano 2000 (vd. pg. 50 e ss do documento inserto a fls. 111 do Volume III).

⁷ Vd. cópia deste documento, intitulado “Estudos económico-financeiros necessários à criação de uma empresa municipal de obras públicas” a fls. 81 do Volume III, bem como do que diz respeito à empresa de manutenção a fls. 44 do mesmo Volume. Processam-se também a fls. 70 e 33, respectivamente, os projectos de estatutos das duas empresas. Quanto aos estudos económicos, da iniciativa da autarquia, desconhece-se porque foi encarregue da sua execução o banco BPI e não outra entidade, sendo certo que a análise do procedimento concursal (ou da falta dele) para esse efeito não constou do programa de auditoria, até porque se trata de matéria do foro da autarquia e não da empresa.

⁸ A percentagem de 5% do volume de vendas foi a que relevou para efeitos de elaboração deste estudo e manteve-se como o valor “por defeito” da remuneração da empresa. No entanto, em diversos contratos celebrados por esta foram estipuladas taxas diferentes, regressivas, consoante os valores de execução das empreitadas.

⁹ Por via da Requisição nº 3, ponto 2, de 01/06/2006, dirigida ao CA da GOP, e pelo ponto 2 da Requisição dirigida ao Presidente da CMP em 02/06/2006 (a fls. 11 e 20 do Volume II, Parte B), solicitou-se concretamente o seguinte: *“No âmbito dos presentes trabalhos de auditoria, é missão da equipa, entre outras, aquilatar da mais valia efectiva obtida com a criação da estrutura organizacional que é a GOP, face a diversas alternativas tidas por possíveis, pelo que, para tal efeito, se solicita a prestação dos esclarecimentos escritos entendidos por pertinentes demonstrativos da adequabilidade e mais valia da solução encontrada”*;

¹⁰ Vd. a resposta inserta a fls. 1 e ss do Volume IV, Parte C, donde se transcrevem os trechos mais relevantes: *“... como alternativa à criação da GOP, EM ... subsistiria somente a opção de deixar a execução de tal desiderato municipal integrada na macro-estrutura municipal, confiada, como anteriormente acontecia, a uma direcção municipal.”*; *“Outras aparentes alternativas, como fossem a da criação de uma fundação ou de uma associação, não se assumiriam como configurações adequadas, por não apresentarem uma fisionomia técnico-jurídica própria para a prossecução de tal desiderato municipal.”*; *“Com efeito, ao desconcentrar-se da pessoa jurídica pública do município a execução jurídico-material das tarefas implicadas na gestão de obras públicas, só se poderia pretender obter ganhos ao nível da eficiência da gestão. O que efectivamente julgamos ter vindo a acontecer.”*; *“A constituição da empresa municipal ... permitiu que, com outra liberdade, autonomia e, por isso, eficácia e eficiência, se organizasse e implementasse uma estrutura organizativa adequadamente vocacionada para a gestão e execução da específica missão municipal que lhe foi delegada”*; *“... alcançou-se a especialização na actividade, a motivação dos respectivos recursos humanos e profissionais, a proficiência na acção, com a consciência de que os termos, os prazos e os processos de decisão se apresentam, igualmente, mais técnicos, profissionais e céleres”*; *“É fácil compreender que, ao destacar a gestão das obras públicas municipais de uma amálgama complexa, e inevitavelmente competitiva, de atribuições municipais, assegurou-se a possibilidade de centralizar e apoiar a estrutura organizativa em procedimentos próprios, autónomos, mas profundamente específicos, como são os que enquadram a contratação pública administrativa”*; Por este conjunto de argumentos, refere, cumpre-se o *“binómio agilidade/controlo”*, sendo que o controlo é sustentado pelo exercício de poderes de superintendência por parte da CMP, pela subordinação aos princípios de gestão dos dinheiros públicos e ao controlo do Tribunal de Contas e, ainda, ao Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas; *“Por isso ... revelou-se frutuosa para o município do Porto e, por isso, para o interesse público*



Assinatura

Tribunal de Contas

municipal, a opção de ... constituir a empresa municipal ... e ... dotar a empresa da específica estrutura organizativa que a GOP, EM, em concreto, evidencia.”. Termina enumerando ainda algumas conclusões reveladoras dos ganhos de eficiência obtidos: “i. Os prazos para a adjudicação de empreitadas de obras públicas, pela GOP, EM, estão muito próximos dos mínimos legais, o que permite concluir que esta Empresa Municipal contrata as obras de uma forma particularmente célere”; “ii. ... não regista até à presente data qualquer tipo de responsabilização indemnizatória perante terceiros, seja a que título for, em virtude de incumprimentos de prazos e formalidades na adjudicação de empreitadas de obras públicas”; “iii. ... pratica os actos e toma as decisões tempestivamente, cumprindo prazos e formalidades, não havendo até à data registo ou responsabilização perante os empreiteiros em virtude de incumprimento do dever de decidir nos prazos legalmente estabelecidos, designadamente deferimentos tácitos.”.

¹¹ *Work Breakdown System* ou Estrutura Analítica de Projectos – consiste numa ferramenta de decomposição do trabalho do projecto, assentando numa divisão hierárquica em árvore das tarefas inerentes ao mesmo.

¹² O processo de certificação de uma empresa consiste na concepção, criação, implementação e certificação de um Sistema de Qualidade dos processos operativos que caracterizam a(s) actividade(s) da empresa. Este Sistema é sustentado na definição de responsabilidades e de procedimentos, que devem ser reduzidos a escrito, e cuja conformidade é atestada mediante uma auditoria, realizada por pessoal devidamente credenciado. A certificação de empresas é um serviço existente no mercado no âmbito de um quadro nacional para o desenvolvimento da qualidade, designado por Sistema Português da Qualidade, gerido pelo Instituto Português da Qualidade. Fonte: Adaptado do *site* do IAPMEI.

¹³ Veja-se, a este propósito, as notas 9 e 10. Note-se que não foi entregue qualquer documentação de suporte às afirmações citadas.

¹⁴ A fls. 1, 18 e 35 do Volume IV, Parte A, juntam-se, respectivamente, cópias da escritura e destas deliberações, obtidas na sequência da requisição de 31/05/2006 dirigida ao presidente da Câmara Municipal (fls. 21 do Volume II, Parte B), onde se inclui a sua proposta submetida a aprovação pela CM e a convocatória para a reunião da AM. Na acta da deliberação da CMP podem ainda ler-se as diferentes tomadas de posição por parte dos vereadores, sendo certa a sua concordância para com a criação das empresas, apesar de divergirem quanto a diversos pressupostos, nomeadamente os que se referem aos elementos que serviram de base ao estudo de “Reengenharia na Câmara Municipal do Porto”, como seja o facto de se basear tal estudo num orçamento de um único ano – documento com relevância meramente previewal, portanto muito falível – e de se ter efectuado uma incorrecta avaliação e leituras subjectivas das realidades existentes nos serviços da autarquia.

¹⁵ Veja-se a descrição detalhada do objecto social no artigo 3º do documento complementar à escritura, o qual consubstancia os estatutos da empresa, a fls. 7 e 8 do Volume IV, Parte A.

¹⁶ Processa-se a fls. 48 e 50 do Volume IV, Parte A, cópias da guia de depósito do capital social e respectiva Ordem de Pagamento nº 8350/00 da CMP.

¹⁷ Processo de visto nº 1867/00, vd. fls. 53 do Volume IV, Parte A.

¹⁸ Vd. fls. 57 do Volume IV, Parte A.

¹⁹ No âmbito do seu processo de criação, e de acordo com o artigo 5º, nº 3, da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, foi ainda remetida cópia da escritura de constituição e dos estatutos ao Ministério Público junto do Tribunal da Comarca da sede da empresa, o qual se pronunciou pela conformidade dos mesmos com a legislação aplicável, bem como foi ainda comunicada à CMVM – Comissão do Mercado de Valores Mobiliários a emissão de 100.000 acções resultantes dessa constituição (vd. fls. 59 e 61 do Volume IV, Parte A). Esta última matéria, relativa à emissão de acções, será retomada em sede de análise dos estatutos da empresa.

²⁰ Vd. cópias da escritura, guia de depósito do valor do aumento do capital e estatutos actualizados a fls. 63, 67 e 68 do Volume IV, Parte A. Processa-se ainda a fls. 79 do mesmo Volume e Parte, cópia de certidão do registo comercial actualizada, emitida em 06/04/2006, onde se pode verificar, nomeadamente, a composição dos órgãos sociais.

²¹ Os componentes dos rácios económico-financeiros são os seguintes:

Autonomia financeira=Capital próprio/Activo total; *Solvabilidade*=Capital próprio/Passivo total;

Rendibilidade Capitais próprios=Resultados líquidos/Capitais próprios;

Liquidez geral=Activo circulante/Passivo total

²² Por *Project management* entende-se a organização e gestão dos recursos necessários ao sucesso de um determinado projecto, considerando nomeadamente as restrições temporais, financeiras, humanas, materiais, inerentes ao processo respectivo. O *Project management* considera duas vertentes fundamentais, assegurar a concretização do projecto respectivo e assegurar a optimização da alocação dos recursos necessários.

²³ ISO 9000 – Família de normas para a qualidade dos sistemas de gestão, produzidas pela International Organisation for Standardization, acreditadas por entidades devidamente reconhecidas para o efeito.

²⁴ Vd. Requisição nº 1, de 28.04.2006a fls. 14 do Volume II, Parte B.

²⁵ Salienta-se que no Relatório de Auditoria Temática aos Vencimentos e Remunerações Acessórias dos Titulares do Órgão de Gestão das Empresas Municipais, levada a cabo recentemente pelo Tribunal de Contas, considerou-se a atribuição de subsídio de alimentação aos administradores da GOP como contrária ao que dispõe o n.º 4 do art.º 7º, do Dec.-Lei n.º 464/82, tendo-se concluído que “... *devem as empresas cessar de imediato os mencionados abonos.*” (fls. 63, § 212). Igualmente, no que concerne ao seguro de saúde, foi o mesmo considerado em desconformidade com a lei por não se ter verificado “... *expressa previsão na deliberação que fixou o estatuto remuneratório ...*” (fls. 57, § 174).

²⁶ Quanto à aquisição de viaturas automóveis vigora um *plafond* máximo de €28.500, o qual foi imposto por deliberação da CMP de 11/04/2002, cuja cópia da acta se processa a fls. 48 do Volume IV, Parte B.

²⁷ Independentemente das medidas que possam ser tomadas, a recente Lei nº 71/2007, de 27 de Março (novo estatuto do gestor público), nos seus artigos 32º e 33º, regula já parcialmente estas matérias, facto que, porém, não deve prejudicar a adopção de mecanismos de controlo suplementares, como parte da Norma de Controlo Interno que a empresa deve ter sempre implementada.

²⁸ Vd. deliberação da CMP de 13.12.2005, a fls. 59 a 61 do Volume IV, Parte B.

²⁹ O qual se mantinha à data da realização do trabalho de campo de auditoria.

³⁰ Vd. fls. 64 e 65 do Volume IV, Parte B.

³¹ Note-se que as acumulações descritas já se revelavam de duvidosa legalidade no regime da Lei nº 64/93, de 26 de Agosto, que estabelece o “regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos”, pois igualmente aí era prescrito o princípio da incompatibilidade dos gestores públicos “...*com quaisquer outras funções profissionais, remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas colectivas de fins lucrativos.*” (cfr. artigo 4º, nº 2).

³² Imposição decorrente dos artigos 11º da Lei nº 64/93, de 26 de Agosto e 17º, nº 3, da Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro, esta última alterada pela Lei nº 51/2005, de 30 de Agosto.

³³ A questão, suscitada pela Procuradoria Geral da República, prende-se com a qualificação do presidente do conselho de administração de uma empresa municipal como sendo titular de um alto cargo público, de acordo com a alínea a), do nº 1 do artigo 3º da Lei nº 64/93, de 26 de Agosto (com as alterações introduzidas pela Lei nº 39-B/94, de 27 de Dezembro, pela Lei nº 28/95, de 18 de Agosto, pela Lei nº 12/96, de 18 de Abril, pela Lei nº 42/96, de 31 de Agosto e, finalmente, pela Lei nº 12/98, de 24 de Fevereiro), sujeito por isso ao regime de exclusividade, como prescreve o artigo 4º, nº 2, do mesmo diploma (na redacção da Lei nº 28/95, de 18 de Agosto), sendo o exercício de ambos os cargos incompatível.

Este entendimento foi contestado pela GOP, alegando que o cargo de vogal do conselho de administração dos SMAS é exercido a título não remunerado e que, ainda que assim não fosse, esses SMAS não têm personalidade jurídica e não prosseguem fins lucrativos, pelo que o regime de incompatibilidade não seria aplicável. Por outro lado, caso não se aceite tal interpretação – referem ainda – tendo sido a mesma entidade a designar o elemento em causa para ambos os cargos, deve entender-se que dessa forma procederam tacitamente ao levantamento da eventual incompatibilidade, de acordo com o nº 3 do artigo 7º.

Por seu turno, veio a PGR invocar, em síntese, que a titularidade de um alto cargo público é, nos termos da mesma lei, incompatível com o exercício de qualquer outra função profissional, remunerada ou não (dado que o artigo 7º, nº 1, deve ter-se por tacitamente revogado face à redacção do artigo 4º, nº 2, introduzida pela Lei nº 28/95, de 18 de Agosto) e que a incompatibilidade alegadamente ultrapassada pelo carácter não lucrativo dos SMAS, como excepção que é ao regime geral, não é aplicável ao caso em apreço, porque esses serviços não detêm personalidade jurídica, não se enquadrando por isso na previsão do artigo 4º, nº 2, e porque o cargo de presidente no CA da empresa não é exercido por inerência, requisitos que a lei prescreve para que possa ter lugar o regime de excepção.

Quanto a esta última posição respondeu ainda a GOP, esgrimindo diversos argumentos de carácter jurídico, tendo no entanto, por último, o seu presidente manifestado a disponibilidade para renunciar a um dos cargos caso a PGR não alterasse a sua posição.

Desconhece-se o teor da última comunicação da PGR, sendo certo que, entretanto, a questão controvertida deixou de ter pertinência, na sequência da deliberação camarária no sentido de extinguir os SMAS.

Veja-se, quanto à matéria sumariada, a troca de correspondência ocorrida entre a GOP e a PGR, inserta a fls. 18 e ss do Volume IV, Parte C.

³⁴ Processando-se no Volume VI as respectivas cópias.



Assim

Tribunal de Contas

³⁵ Que se processam de na Parte C do Volume V, cada um acompanhado das respectivas propostas do presidente da CMP a serem submetidas a deliberação do executivo camarário.

³⁶ Tem-se em conta neste caso, naturalmente, o facto de as deliberações que formam a vontade da autarquia em contratar terem sido, todas elas, normal e validamente tomadas nos dias imediatamente seguintes à celebração dos contratos, entendendo-se que têm dessa forma o valor de suprir a invalidade existente, ou seja, consubstanciam uma ratificação.

³⁷ Pronunciando-se sobre realidades em tudo semelhantes, veja-se o Acórdão do Tribunal de Contas nº 43/02-MAI.7-1ªS/SS – Processo nº 615/2002, bem como o Relatório de Auditoria à EDUCA – Empresa Pública Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra, E.M, podendo ler-se no primeiro o seguinte: *“Parece, porém, totalmente desconforme para com a natureza das coisas a denominação que as partes entenderam dar ao contrato ora sub júdice.*

Uma coisa é celebrar um contrato com uma empresa para que esta – por exemplo – explore uma rede de teatros municipais com a condição de esta realizar espectáculos de índole cultural, e atribuindo-lhes um subsídio ou indemnização compensatória “como contrapartida das obrigações assumidas” (nº 3 do artº 31º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto).

Outra bem diferente é o que se passa aqui.

Na verdade, no caso em análise, não há qualquer “programa” subjacente que, ao menos, dê substância à literalidade da denominação.

Há, muito simples e concretamente, a construção de um pavilhão, com determinadas características, e da cobertura do campo de jogos de um estabelecimento de ensino situado na área territorial do município.

De resto, só não estamos perante um contrato de empreitada porque, por um lado, para além da construção, a empresa prestará ao município outros serviços a jusante e a montante da construção propriamente dita e, por outro lado, está obrigada ela própria a lançar um concurso “para a adjudicação da obra.”

Estaremos portanto perante um contrato de prestação de serviços em que a empresa se obriga a entregar à Câmara construções segundo o sistema usualmente designado de “chave na mão”.

Se assim for, como julgamos poder concluir do clausulado, então o montante do “financiamento” não é o montante contratual imputável ao contrato de prestação de serviços.

Na verdade, a maior parte do “financiamento” não vai para a empresa como contrapartida de algo: há simplesmente, um mero trânsito de somas de dinheiro pela empresa e destinadas a efectuar os pagamentos ao empreiteiro.

Anotaremos ainda, em simples parêntesis, que a eventual inexistência de uma qualquer “utilidade” ou “mais valia” decorrente da intervenção da empresa no processo levanta duas ordens de problemas.

Por um lado, o de saber em que posição age a empresa na celebração futura do contrato de empreitada (como mero delegado do município ? ou mesmo como simples serviço desconcentrado da autarquia ?).

E, de outro lado, a questão de saber quais os limites da transferência de atribuições para as empresas municipais.

A mera consideração do teor literal dos preceitos que regulam a matéria poderia aparentemente permitir uma interpretação em termos da qual, tendencialmente, todas as atribuições municipais poderiam transferir-se para aquelas empresas. Mas, como é óbvio, tais preceitos (designadamente o artº 1º da Lei nº 58/98 e o artº 10º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro) têm de ser interpretados ao menos com a restrição de que apenas as atribuições dos Municípios e Associações de Municípios que revistam natureza empresarial podem ser prosseguidas por empresas municipais e intermunicipais (cfr. Sérgio Gonçalves do Cabo, intervenção no Seminário “Novas Perspectivas de Direito Público”, Abril de 1999).”

³⁸ Qualificativo utilizado pela generalidade da doutrina para referenciar os poderes constantes do artigo 180º do CPA, visto conferirem a uma das partes um poder “anormal” dentro da relação contratual, face ao princípio da igualdade vigente nas “teorias dos contratos” de direito privado.

³⁹ A comissão de gestão destina-se a suportar os custos da empresa, nomeadamente, os Custos operacionais (Custos com pessoal; Fornecimentos e serviços externos; Amortizações e Provisões), os Custos financeiros e o Imposto sobre o rendimento

⁴⁰ Da análise comparativa entre os EGG previstos e os facturados detectou-se uma diferença acentuada entre aqueles, na ordem dos 51%, no ano de 2003, 44%, no ano de 2004 e 27% no ano de 2005. Este diferencial foi consequência do decréscimo dos valores efectivos de investimento face aos previsionais. Para tal posição concorreram, entre outras, as situações de indisponibilidade de terrenos e as dificuldades de definição de alguns projectos.

⁴¹ Cujas cópias se inserem, respectivamente, a fls. 1, 38 e 112 do Volume VII. O regime jurídico destes contratos consta dos artigos 577º e ss do Código Civil.

⁴² Relevam para a presente análise, entre outros, os seguintes aspectos contemplados nos ditos documentos: “*Todas as facturas deverão evidenciar ou ser acompanhadas de comprovativo do fornecimento ou da prestação dos serviços ...*” (artigo 3º, nº 5); “*O Banco fica expressamente autorizado pelo Aderente a ceder a terceiros os créditos por si tomados.*” (artigo 3º, nº 7); “*O Banco poderá exigir do Aderente o imediato reembolso dos adiantamentos feitos quando: e) o Banco esteja impedido de exercer os seus direitos sobre o Devedor em virtude de irregularidade na cessão de créditos ... i) os créditos cedidos não correspondam à actividade habitual do Aderente indicada nas Condições Particulares.*” (artigo 11º, nº 1, alíneas e) e i)); “*O Aderente assegura e assume a responsabilidade pela existência e exigibilidade de todos e cada um dos créditos cedidos ...*” (artigo 13º, nº 1); “*O Banco tem o direito de resolver unilateralmente o presente contrato, sem aviso prévio e de exigir o imediato reembolso de tudo quanto constituir o seu crédito sobre o Aderente nos seguintes casos: d) existam irregularidades na natureza dos créditos cedidos;*” (artigo 16º, nº 1, alínea d)). Foi ainda prevista nos contratos, no artigo 4º, a possibilidade de o Banco, por sua livre decisão, aceitar os créditos “Com Recurso” (em caso de não cumprimento pelo devedor, o aderente fica responsável subsidiariamente pelo pagamento) ou “Sem Recurso” (em caso de não cumprimento pelo devedor, o banco renuncia exigir o pagamento ao aderente).

⁴³ Na outra modalidade contratual, o cedente (aqui denominado de aderente) limita-se a garantir a existência e a exigibilidade do crédito ao tempo da cessão, de acordo com o artigo 587º, nº 1, do Código Civil.

⁴⁴ Note-se que se constatou a inexistência, nos serviços da GOP, de dossiêrs contendo a documentação normal neste tipo de casos – como seja a troca de correspondência entre as partes, propostas contratuais, etc – antes tendo deparado unicamente com cópias dos textos finais, já assinados, dos contratos de cessão de créditos. Constatou-se ainda ser a própria CMP quem, em cada momento, define quais as facturas cujo valor é “adiantado” pelo BPI à GOP, de acordo, aliás, com a resposta ao ponto 8, alínea b), da Requisição dirigida ao seu presidente de 31/05/2006 (fls. 21 do Volume II, Parte B), tal como consta dos documentos a fls. 146 do Volume II, Parte C. Na resposta ao ponto 8, alínea a), pode ler-se ainda que “*A posição da CMP no desenvolvimento desta operação, é activa apenas na negociação da taxa de juro moratória, que está dependente de aceitação por parte da autarquia.*”. Tudo isto comprova o facto de a CMP ter sido parte activa em toda a operação, pré e pós-contratual, intervindo os responsáveis da GOP somente na formalização dos documentos.

⁴⁵ Prescreve este artigo que “*É vedada às empresas a contracção de empréstimos a favor das entidades participantes ...*”.

⁴⁶ Documentos insertos no Volume VII.

⁴⁷ Com efeito, de acordo com a disciplina jurídica do contrato de cessão de créditos, a mudança de titular de um determinado crédito não tem repercussões na esfera jurídica do devedor. No caso em apreço, constata-se no entanto que a cessão dos “créditos” da GOP sobre o município para o banco BPI acarreta, naturalmente, o vencimento e pagamento dos necessários juros de mora pelo devedor, juros esses que não estavam previstos nem tinham lugar enquanto a relação jurídica se circunscrevia ao município e à empresa. Estes valores moratórios, passam agora a ser uma consequência necessária da cessão realizada. Situação que vem reforçar o que já se sublinhou sobre a mencionada cessão de créditos, que mais não é do que uma forma não transparente de endividamento da autarquia.

⁴⁸ Cfr. Esclarecimentos prestados pelos serviços da GOP, em 7 de Dezembro de 2006, via e-mail.

⁴⁹ Despesa de capital da CMP: €13.196.743 (ano 2004); €3.425.309 (ano 2005)



Acord

Tribunal de Contas

ÍNDICE DE ANEXOS

- Anexo I – Descrição sumária dos contratos celebrados entre a GOP e entidades terceiras
- Anexo II – Contratos-programa e aditamentos entre a GOP e o Município do Porto
- Anexo III – Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ)
- Anexo IV – Plano de Medição e Monitorização do Processos
- Anexo V – Endividamento municipal (exercícios de 2004 e 2005)
- Anexo VI – Demonstração dos Fluxos de Caixa, em 31 de Dezembro de 2004
- Anexo VII – Organização do processo
- Anexo VIII – Emolumentos
- Anexo IX – Contraditório

ANEXO I

1) Protocolo entre GOP e o Futebol Clube do Porto, de 19 de Fevereiro de 2001, para as obras de modelação da zona das Antas (na sequência da aprovação do plano de gestão territorial “Plano de Pormenor das Antas”). Tendo em conta a necessidade de construção do novo estádio do FCP para a abertura do Euro 2004, que configura um objectivo de interesse público obrigando à conjugação de esforços entre entidades públicas e privadas, onde a zona das Antas assume especial importância, e onde se encontram o FCP e a GOP (como dono de obra pública pelo Município do Porto) a executar obras, sendo preciso compatibilizar umas e outras, acordam em formalizar o relacionamento entre as duas quanto ao planeamento comum, procedimento de concurso, lançamento e execução da **empreitada da obra de modelação do terreno preparatória das acessibilidades** a essa zona - incluindo eventual execução dos túneis e construção de muros de suporte adequados.

Para tal acordam:

A GOP lançará o concurso para a totalidade da obra; haverá apenas um empreiteiro adjudicante, um só contrato e um só dono de obra; A GOP e o FCP coordenar-se-ão somente quanto a aspectos técnicos; os pagamentos serão feitos directamente por ambas, distribuídos da forma que consta do protocolo, ou seja, para o FCP somente a escavação a partir da cota 112 e outros daí decorrentes; a GOP recebe uma comissão de gestão de 5% sobre o valor da obra que cabe ao FCP;

Só em 15 de Maio de 2001 foi a **proposta para adjudicação das obras de modelação** a um consórcio levada a reunião do executivo camarário, tendo sido aprovada (vd. Cópia inserta no Vol. V).

Em 11 de Setembro de 2001 foi aprovada em reunião do executivo camarário a **proposta do critério de partilha de encargos** da obra entre o FCP e a GOP (vd. Cópia da proposta e dos ofícios da GOP à CMP e ao FCP, Vol. V).

2) Acordo de gestão entre a GOP e a Metro do Porto, para a construção dos viadutos rodoviários V2 e V3 e estação das Antas do metro do Porto (na sequência da aprovação do instrumento de gestão territorial “Plano de Pormenor das Antas”).



Celebrado em 28/06/2002. É passada para a GOP a gestão das obras em causa, incluindo o parque de estacionamento e respectivos acessos, obras estas que são responsabilidade da MP. Trata-se de um contrato de mandato, nos termos do artigo 258 do CC., em nome e por conta da MP. Esta paga a obra e uma comissão de gestão de 5 %. A GOP é "gestora da obra" e a MP é a "Dona da Obra".

3) Acordo de colaboração entre a Metro do Porto, Município do Porto, GOP e Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, para a requalificação e reabilitação da Av. da Boavista, incluindo a renovação das infra-estruturas, designadamente de drenagem de águas residuais, celebrado em 12/11/2004. Foi necessário renovar as infra-estruturas de drenagem de águas pluviais da Av. da Boavista, dados os alagamentos na Praça do Castelo (obras da CMP) que eram urgentes e deveriam ser compatibilizadas com a futura implantação da linha de metro ao longo do espaço canal da avenida (obra da MP).

A GOP será dona da obra. Na cláusula 6 diz-se expressamente que a obra é da inteira responsabilidade da MP, a qual suportará os seus custos na condição de vir a ser aprovada pelas entidades competentes a "linha do metro da Avenida da Boavista". Presume-se que, caso contrário, nada se dizendo no texto, será a CMP a pagar. A MP passará directamente para a GOP os montantes necessários.

Em 26/04/2005 foi celebrado um adicional, desta vez sem a STCP, o qual foi anulado e substituído por outro no dia seguinte, 27/04/2005, a alterar a parte de pagamentos pela MP: assim, fica excluído do protocolo o custo com benfeitorias em infra-estruturas e passa a dizer-se que a MP obriga-se a pagar com a apresentação dos autos de medição, desde o início da empreitada, "*ficando o Município do Porto com a obrigação de restituir as importâncias recebidas no prazo de 60 dias a contar da decisão de não aprovação pelo Governo da Linha Matosinhos-Boavista.*". Manteve-se tudo o resto inalterável.

4) ACORDO DE COLABORAÇÃO COM A "PORTO DIGITAL", celebrado em 30.12.2005

Entre a "Associação Porto Digital", que é uma pessoa colectiva de direito privado sem fins lucrativos para promover a criação de uma comunidade digital (tem prevista e projectada a criação de uma rede digital no Porto), Município do Porto, Universidade do Porto (ambos integram a estrutura da "Porto Digital", o que consideram de interesse público e implica a colocação de uma rede de fibra óptica em terrenos do domínio público municipal, em articulação e harmonia com as demais infra-estruturas existentes) e GOP (dada a sua valência na gestão de empreendimentos), é celebrado um contrato para instituir uma parceria entre as três primeiras entidades para a concretização do empreendimento, que será gerido pelo Município do Porto, o qual delega a execução na GOP.

A obra, que é da exclusiva responsabilidade e conta da Porto Digital, consiste na abertura de valas, colocação de tubagens e subsequente montagem de fibra óptica para a infra-estrutura física da rede. Pode ser feita, por decisão da GOP, em nome e por conta da Porto Digital (a qual é a dona da obra), em uma ou mais empreitadas. Aplica-se o artigo 258º do CC.

A GOP pode decidir trabalhos a mais até 10%. A Porto Digital é responsável pelo pagamento de todos os encargos e por uma comissão de gestão de 5% à GOP.



Assinatura

Tribunal de Contas

5) ACORDO DE COLABORAÇÃO com a EMHM, celebrado em 03.01.2006:

Considerando as valências de cada uma das estruturas empresariais, celebram o acordo em que a EMHM encarrega a GOP de gerir as obras nos empreendimentos habitacionais e outras estruturas de cuja manutenção está encarregue (domínio público e privado, com gestão a cargo do Município do Porto).

A GOP submete a sua acção às estratégias, políticas e planeamentos definidos pelo CA da EMHM.

As áreas funcionais em que se desdobra a acção da GOP são: planeamento, projecto, empreitada, gestão de prazos e controlo de custos, pós-construção, gestão de contencioso.

A atribuição da gestão de empreendimentos é feita caso a caso por aditamento ao presente acordo, ao abrigo de uma *delegação* de poderes / mandato para a GOP.

A GOP pode autorizar trabalhos a mais até ao limite que, em cada aditamento / obra, a EMHM definir - vd. Cláusula 17/3.

Os custos são da conta da EMHM e a GOP assegura que todos os co-contratantes facturem directamente à EMHM. A comissão de gestão a atribuir à GOP não está quantificada no contrato, consistindo numa percentagem sobre o valor da facturação dos adjudicatários (vd. Cláusula 20).

O valor deste acordo é de € 10.000.000, mais IVA a 5% e uma comissão de gestão de 4,5% para a GOP - isto deverá resultar de contrato programa celebrado com a CMP.

ADITAMENTO 1

"Obras de Beneficiação Exterior em Edifícios Municipais no Bairro Fernão de Magalhães, Blocos 8, 9, 10, 11 e 18" - 23.01.2006

Montante possível para a GOP de autorizar autonomamente trabalhos a mais: 10%

ADITAMENTO 2

"Obras de beneficiação de fachadas e coberturas no Bairro do Regado excepto blocos 10, 12, 13 e 18" - 24.02.2006

ADITAMENTO 3

"Obras de beneficiação de fachadas e coberturas no Bairro do Outeiro excepto blocos A, L, M" - 13.02.2006

ADITAMENTO 4

"Obras de beneficiação de fachadas e coberturas no Bairro das Campinas, blocos 15 a 24" - 03.03.2006

ADITAMENTO 5



"Obras de Beneficiação Exterior no Bairro do Carvalhido - Fecho de Marquises" - 05.05.2006
NOTA: todos estes aditamentos são iguais em texto, somente variando as valências delegadas em cada obra.

6) OUTROS

NOTA: segundo informação verbal nenhum dos próximos acordos teve qualquer concretização, pelo menos até à data da realização da auditoria. Foram pedidos esclarecimentos por escrito sobre quais as razões de estes protocolos / contratos, não terem sido concretizados, cujas respostas se encontram inseridas no processo.

A) Protocolo celebrado entre os Municípios do Porto, Vila Nova de Gaia e GOP para que esta última lance os concursos para as obras de construção de uma ponte pedonal (a unir as margens do rio Douro) e de um teleférico (para unir o cais de Gaia ao Palácio de Cristal), celebrado sem data, após aprovação pela CMP em 05.12.2000. Previu-se ainda a constituição de uma EIM para tal.

Nada disto foi levado a cabo, devido a uma falta de entendimento entre os respectivos executivos camarários, mas perspectiva-se que talvez arranque num futuro próximo.

B) Contrato entre o Sport Comércio e Salgueiros, Município do Porto e GOP, celebrado em 11 de Maio de 2001. O SC e Salgueiros requereu à CMP um Pedido de Informação Prévia e o licenciamento de um projecto de construção para um novo Estádio de Futebol, para o que promete ceder espaços verdes e áreas para infra-estruturas, onde a CMP irá realizar uma operação urbanística (acessos, redes de esgoto, água, equipamentos de utilização colectiva, etc.) tendo sido encarregue a GOP de proceder à contratação dos projectos e empreitadas. Ainda não foi aprovado o licenciamento (e não foi emitida a licença), mas sendo urgente a disponibilização do terreno, o contrato foi celebrado para que a GOP tome posse do mesmo (por comodato) e proceda aos estudos, trabalhos e obras, fazendo dele uso pleno.

Prazo: desde a assinatura do contrato até à formalização da transmissão das áreas a ceder ao Município (caso o projecto venha de facto a ser licenciado).

Os encargos financeiros são por conta da CMP. Esta compromete-se ainda a negociar a aquisição pelo Salgueiros de outros terrenos necessários ao projecto (a pagar pelo Salgueiros).

Em 24 de Maio de 2001, foi celebrado, pelas mesmas partes, um contrato já denominado de "programa", que parece nada alterar e que substitui o anterior.

Em qualquer caso este contrato não teve ainda execução prática.

C) CONTRATO-PROGRAMA entre o Município do Porto e a GOP, de 30.09.2004, no âmbito do PROHABITA (acordo entre a CMP e o Instituto Nacional de Habitação, de colaboração para a concretização do Programa de Financiamento para Acesso à Habitação), para a GOP gerir a construção de 300 habitações em regime de custos controlados e eventuais equipamentos sociais, para o que a CMP conta com o financiamento a fundo



Acord

Tribunal de Contas

perdido e com crédito bonificado do INH. Ou seja, este documento surge no seguimento da anterior acordo de colaboração entre a CMP e o INH, de 28.09.2004.

Consubstancia a delegação de competências da CMP para a GOP, para actuar em sua substituição, nome e representação. Mas a GOP assumir-se-à sempre como dona da obra, ainda que uma vez concluídas as mesmas passem a integrar o domínio privado do município do Porto. A comparticipação financeira será feita directamente do INH para a GOP. A contracção dos empréstimos será feita pela CMP e entregue à GOP. Após a conclusão das habitações, à GOP sucederá a EMHM, que entregará e gerirá as mesmas. Este contrato será submetido a autorização do INH, de acordo com o artigo 10/3, do DL 135/2004, de 03.06 (em anexo consta a minuta do acordo de colaboração)

D) ACORDO DE COLABORAÇÃO entre Porto Vivo, SRU e GOP, de 25.02.2005

A SRU, de acordo com o seu pacto social, pode celebrar contratos programa com a CMP ou outros organismos públicos (ver estatutos e lei), com vista à reabilitação urbana. A SRU encarrega a GOP da gestão dos empreendimentos, no domínio da sua actividade de reabilitação e reconversão do património, público ou privado, que venha a estar sobre e sua alçada, devendo subordinar a sua actividade às políticas, estratégias e planeamentos aprovados pelo CA da SRU.

A delegação em concreto dos poderes para a gestão de cada empreendimento na GOP será feita, caso a caso, pelo CA da SRU, por via de Aditamento ao presente acordo, onde ficarão definidos os detalhes e condições respectivos. Também aqui a GOP actuará em nome e por conta da SRU, ao abrigo de uma "delegação de poderes / mandato" conferido pela SRU, a qual é a dona da obra. Todos os custos e encargos são da conta da SRU, devendo a esta serem os mesmos facturados directamente. Remuneração da GOP em detalhe - vd. Cláusula 20.

E) PARTICIPAÇÃO DA GOP nos trabalhos de reparação e apuramento de responsabilidades (CMP, proprietários ou SMAS) relativamente ao "Aluimento de parte da Rua de Ceuta".

F) ACORDO DE COOPERAÇÃO entre EMHM, GOP e SMAS, de 03.02.2006

A GOP, em nome e representando a EMHM, executará as obras de construção civil nas partes comuns dos blocos habitacionais do parque habitacional do Município do Porto, necessários à instalação dos contadores de água das partes comuns. A instalação dos contadores é feita pelos SMAS. Não foi prevista no documento qualquer remuneração à GOP.

ANEXO II - CONTRATOS-PROGRAMA E ADITAMENTOS ENTRE A GOP E O MUNICÍPIO DO PORTO

Contratos-programa e aditamentos entre a GOP e o Município do Porto

Designação	Data	Aprov. CMP	OBSERVAÇÕES
1º Contrato-programa	29.11.2000	11.12.2000	Designado “contrato de 2000”, foi enviado a visto do Tribunal de Contas em 18.12.2000, tendo sido devolvido em 11.01.2001, por se ter entendido que a ele não estava sujeito.
1º Aditamento	31.05.2001	12.06.2001	Corrigiu o contrato do ano de 2000.
2º Aditamento	18.10.2001	a)	Corrigiu o contrato do ano de 2000 e consagrou novos investimentos.
2º Contrato-programa	24.01.2001	13.02.2001	Para vigorar entre 24.01.2001 e 30.11.2003.
1º Aditamento	31.05.2001	12.06.2001	Nota: mesma data do 1º aditamento ao contrato de 2000.
2º Aditamento	30.07.2001	26.07.2001	Destinou-se a incluir as obras das Antas e Bessa.
3º Aditamento	18.10.2001	a)	Nota: mesma data do 2º aditamento ao contrato de 2000.
3º Contrato-programa	05.09.2001	04.09.2001	Incluiu a requalificação da frente da Ribeira, cujas obras foram transferidas da sociedade “Porto 2001”, que as havia recebido da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto.
1º Aditamento	18.10.2001	a)	Nota: mesma data do 3º aditamento ao contrato de 2001 e do 2º aditamento ao contrato de 2000.
4º Contrato-programa	18.12.2002	17.12.2002	Destinou-se a fundir todos os anteriores contratos e aditamentos.
1º Aditamento	09.12.2003	09.12.2003	
2º Aditamento	15.02.2005	a)	
* 3º Aditamento	15.01.2006	24.01.2006	Funde o 4º contrato e seus aditamentos e adita a actividade de gestão da “pós-construção” (acompanhamento das obras concluídas durante o período de garantia).
Contrato de Pós-construção	09.12.2003	a)	* Foi fundido com os demais no 3º aditamento ao 4º contrato.
1º Aditamento	15.02.2005	a)	* Idem.

a) Data de aprovação pela CMP não indicada

Fonte: Contratos celebrados entre a GOP e o Município do Porto
Junta-se a fls. 3 do Volume V, Parte C, um quadro contendo os valores globais de cada contrato ou aditamento, fornecido pelos serviços da GOP.



Acad

Tribunal de Contas

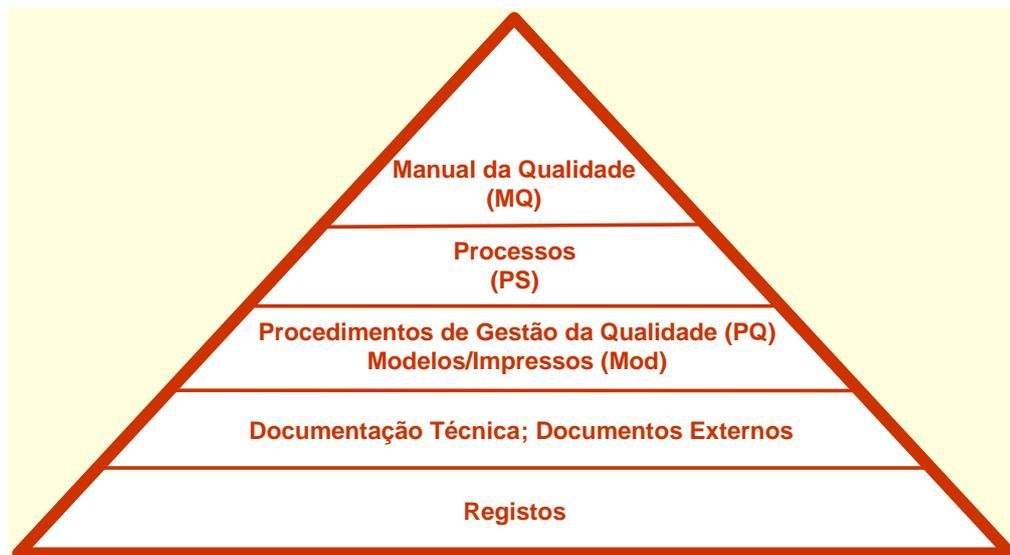
ANEXO III - SISTEMA DE GESTÃO DE QUALIDADE (SGQ)

O Sistema de Gestão da Qualidade (SGQ) implementado pela empresa considera os seguintes processos de negócio:

- Gestão estratégica;
- Comercial;
- Gestão de empreendimentos;
- Qualidade;
- Gestão de recursos.

Assim, para cada processo existe uma descrição pormenorizada do mesmo, definindo as tarefas, os responsáveis e quais os formulários de suporte adequados (PS). De igual forma existe um procedimento da qualidade detalhado para cada um (PQ). Para uma melhor percepção apresenta-se a estrutura documental do sistema:

Estrutura documental do SGQ



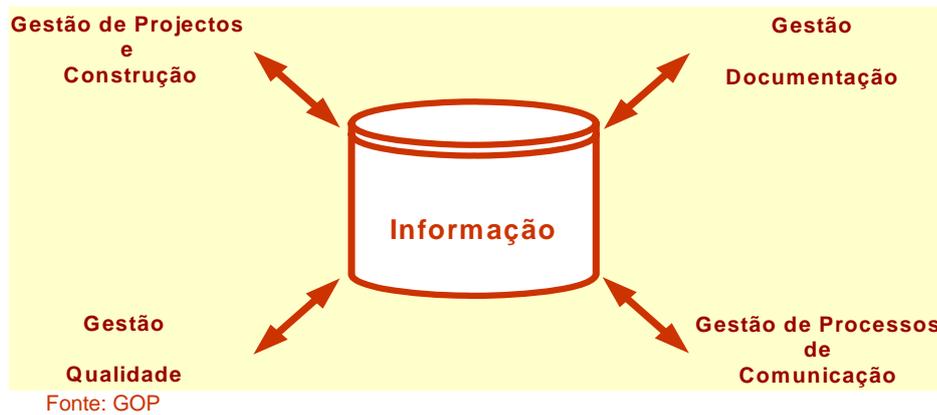
Fonte: GOP – Manual da Qualidade

De outra forma, este sistema sustenta-se num repositório de informação, sendo que para cada tarefa a desempenhar existe um “guião” para a sua execução, bem como os respectivos modelos documentais de suporte, garantindo uma uniformização de tratamento a situações idênticas.

A empresa dispõe de um arquivo único de informação, nele se incluindo a informação respeitante ao Sistema de Gestão da Qualidade, conforme se apresenta na figura seguinte:

Arquivo

Arquivo de informação da GOP



Em matéria de organização documental a GOP tem como objectivo a eliminação da informação em suporte de papel, tendo já instituído o arquivo e circulação electrónica dos documentos (*Workflow*), mantendo, no entanto, o respectivo arquivo físico correspondente.

Em suma, o Sistema de Gestão da Qualidade pressupõe a definição clara dos processos de negócio da empresa, a instituição de procedimentos, que devem ser reduzidos a escrito, com a inerente definição de responsabilidades.



Assinatura

Tribunal de Contas

ANEXO IV - PLANO DE MEDIÇÃO E MONITORIZAÇÃO DOS PROCESSOS

GRUPO DE PROCESSOS	PROCESSO		INDICADORES	OBJECTIVOS Monitorização	ACÇÕES A DESENVOLVER	MEDIÇÃO E MONITORIZAÇÃO	JAN.....a.....DEZ
	Nome	Coord					
Gestão Estratégica	Gestão do Sistema Qualidade	CA	Nº de Objectivos Atingidos/Objectivos Propostos	Atingir 80% dos Objectivos Propostos Semestral	Acompanhamento dos Objectivos, Monitorização dos processos, Análise dos resultados e implementação	Resultado	
				Atingir 100% nos Erros e Omissões Semestral	Acompanhamento dos Objectivos, Monitorização dos processos, Análise dos resultados e implementação	Objectivo	
Comercial	Cientes	CA	Número encomendas excluindo a CMP	Conseguir 2 encomendas Anual	Excluindo a CMP Contactar 5 potenciais clientes por ano	Resultado	
Gestão de Empreendimentos	Gestão do Projecto Empreendimento	DC	Tempo planeado até anteprojecto/Tempo real do Anteprojecto	100% Semestral	Realizar o acompanhamento do projecto	Resultado	
				Objectivo			
	Gestão da Construção do Empreendimento		Tempo decorrido desde o lançamento do concurso em DR até à consignação	Inferior a 120 dias Semestral	Planear o processo de concurso	Resultado	
				Objectivo			
			Tempo decorrido desde o convite do concurso até à consignação	Inferior a 60 dias Semestral	Planear o processo de concurso	Resultado	
				Objectivo			
			Tempo real de execução Tempo contratual	Manter inferior a 90 dias Semestral	Garantir expropriações até à consignação	Resultado	
				Objectivo			
	% de obras a mais		Manter inferior a 10% Semestral	Aprovação do projecto de execução pelo cliente	Resultado		
	Objectivo						
Pós Construção	Taxa de Realização Mensal do CP	100% no fim do ano Mensal	Acompanhamento regular	Resultado			
	Objectivo						
Qualidade	Gestão documental Melhoria	RSQ	Avaliação Eficácia	90% de acções eficazes Semestral	Análise das causas das não conformidades e acções correctivas e eficazes	Resultado	
						Objectivo	
Gestão Recursos	Manutenção de equip/software	SI	Disponibilidade operacional	Superior a 98 % Semestral	Conservação adequada	Resultado	
	Objectivo						
Gestão Recursos	G.R. Humanos	DAF	Avaliação Satisfação de Colaboradores	Superior a 50% Anual	Criar condições de trabalho adequadas ao exercício das Criar condições de trabalho adequadas ao exercício das	Resultado	
						Objectivo	

Fonte: GOP – Matrizes de Medição e Monitorização de Processos de 2005 e 2004

CA – Conselho de Administração; DC – Director Coordenação; RSQ – Responsável pelo Sistema da Qualidade; DAF – Director Administrativo-financeiro; NA – Não aplicável. (vd. Volume VIII, Parte B, fls. 1)

Secretaria

ANEXO V - ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL (EXERCÍCIOS 2004 E 2005)

A consideração do Sr. Presidente.
O Senhor Secretário de Estado da Administração Local enviou-me uma cópia do relatório de informação financeira dos municípios para a capacidade de endividamento municipal. Por favor, enviar a Miguel Miranda Rebelo sobre o documento.

18/03/04

18/03/04

Secretário de Estado da Administração Local
 Cópia ao Departamento de Controlo Prévio da Cersor, responsável pela área de sustentabilidade da 2ª fase.

Exmo Senhor
 Dr. Alfredo José de Sousa
 M. Presidente do Tribunal de Contas
 Av. da República, 65
 1050-189 LISBOA

19/3/04
 ALFREDO JOSÉ DE SOUSA
 Presidente do Tribunal de Contas

Lisboa, 17 de Março de 2004

ASSUNTO: ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2004

Exmo Sr. Presidente,

Para efeitos de cumprimento do disposto no artigo 30.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, a Direcção-Geral das Autarquias Locais procedeu ao tratamento da informação financeira dos municípios com vista a determinar a capacidade de endividamento municipal, estabelecida no seu n.º 1, e o rateio de amortizações, referido no seu n.º 3.

Dado que após a publicação da Lei de Execução Orçamental, aquela Direcção-Geral passará a informar os municípios sobre os montantes máximos de empréstimos que poderão contrair em 2004, o que disporá naturalmente a celebração dos respectivos contratos com as instituições de crédito, junto envio, para os efeitos tidos por convenientes, a informação financeira disponível sobre o assunto e que se reporta ao primeiro rateio efectuado.

Com os melhores cumprimentos, e os vossos protestos de estima pessoal,

F. Manuel

BGTE 18 03 04 07914



Assinatura

Tribunal de Contas

ANEXO 2 - MUNICÍPIOS SEM CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO EM 2004

MUNICÍPIO
ÁGUEDA
AMARES
BARCELOS
BARREIRO
BATALHA
CASTELO DE PAIVA
CELORICO DE BASTO
ENTRONCAMENTO
EVORA
FARO
GONDOMAR
LISBOA
LOURES
MAIA
MARCO DE CANAVESES
MIRA
MONCHIQUE
MONTEMOR-O-VELHO
MURÇA
ODIVELAS
OEIRAS
OURIQUE
PAÇOS DE FERREIRA
PALMELA
<u>PORTO</u>
RIO MAIOR
SANTAREM
SÃO JOÃO DA MADEIRA
SÃO PEDRO DO SUL
SEIXAL
SESIMBRA
SETUBAL
SINES
SOURE
TONDELA
TORRES NOVAS
VALENÇA
VALONGO
VILA VERDE

N.º MUNICÍPIOS	39
----------------	----

Arquivo

Consideração de fim: Perda de
O Chefe de Gabinete do Gabinete do
Estado da Água Local
Citaram e laborada a propriedade
estudada municipal em 2005.
20 de Junho de 2005
Foi a cópia do seu despacho
da área de responsabilidade
da 2ª secção, D. José
Ribeiro.

11/03/05

[Handwritten signature]

Maria - 2ª sec
2ª secção

24/5/05

[Handwritten signature]
ALFREDO DE SOUSA
Presidente do Tribunal de Contas

Ac 000111

Exm. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage
1049-145 LISBOA

C/C

Exm. Senhora
Dra. Maria Eugénia Santos
Directora-Geral das Autarquias Locais

17.10.05

[Handwritten signature]

Sua referência: Sua referência de: Data Referência: Dia

SEAL
Post 6313

08-05-2005
2ª Câmara Autárquica
de Vila Verde para
entrega a todos os
impressos com o nº

ASSUNTO: ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2005

Por determinação de Sua Excelsa e Senhor Secretário de Estado da Administração Local, permito-me enviar a V. Ex. em anexo, cópia do ofício nº 1778 de 04 de Março de 2005 da Direcção-Geral das Autarquias Locais, com o seguinte despacho:

"Visto,
Ao Tribunal de Contas,
08.03.2005
ass) José de Almeida Garcia".

[Handwritten signature]
Ana, cont

Com os melhores cumprimentos,
Tribunal de Contas
SECTOR DE AUDITORIA VIII
2005
ENTRADA nº 15
DATA 10/03/05

CHEFE DO GABINETE
[Handwritten signature]

TRC 10/03/05 05275
Rua Senhora Alice, 50 - 1000-049 - COIMBRA - TEL. 239 400 124 - FAX: 239 400 118



2ª Câmara Autárquica



Acord

Tribunal de Contas


 MINISTÉRIO DAS COISAS, ADMINISTRAÇÃO LOCAL, HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
 SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
DGAL DIRECÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS

Visto.
Ar. Tribunal de Contas
8.03.05


Em.ª Senhor
 Chefe do Gabinete de S. Ex.ª o Senhor Secretário
 de Estado da Administração Local
 Rua Bernardino Ribeiro, 80
 3000-069 COIMBRA

Sua referência: _____ Sua comunicação: _____ Nossa referência:
 Proc.ª 908 (04.08.13-1) / DGPA

1778 MAR 4'05

ASSUNTO: ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL EM 2005.

Para os devidos efeitos, junto envio a V. Ex.ª cópia com os montantes que couberam a cada município, no âmbito do rateio efectuado em concretização do n.º 3 do artigo 15.º da Lei n.º 85-8/2004, de 30.12 - Orçamento do Estado para 2005 (Anexo 1), bem como daqueles que não apresentam capacidade de endividamento disponível face aos dados transmitidos a esta Direcção-Geral (Anexo 2).

Mais informo V. Ex.ª que se encontra em preparação, nesta Direcção-Geral, a comunicação aos municípios, propondo ainda que a mesma informação seja enviada ao Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos,

A DIRECTORA-GERAL


 Maria Eugénia Santos

Em anexo:
 Listagem municipalities

MINISTÉRIO DAS COISAS,
 ADMINISTRAÇÃO LOCAL, HABITAÇÃO
 E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
 MARCADO E SELADO

Nº 522 P. Gylou
 4/3 05

Rua das Lameiras 137 - 1200-109 Lisboa - Tel. 212 10 000 Fax 212 62 117 - www.dgpa.dg.gov.pt

Acord

ANEXO 2
MUNICÍPIOS SEM CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO EM 1 DE JANEIRO DE 2005

BARREIRO
CALHETA (SÃO JORGE)
CASTELO DE PAIVA
CELORICO DE BASTO
CONDEIXA-A-NOVA
COVILHÃ
EVORA
FARO
FELGUEIRAS
FIGUEIRA DA FOZ
GONDOMAR
GOUVEIA
LAGOA (ACORES)
LISBOA
LOURES
MAIA
MARINHA GRANDE
MONCHIQUE
MONTEMOR-O-VELHO
MURÇA
NAZARE
ODIVELAS
OUREM
OURIQUE
PACOS DE FERREIRA
PALMELA
<u>PORTO</u>
POVOA DE VARZIM
RIO MAIOR
SANTARÉM
SÃO JOÃO DA MADEIRA
SEIXAL
SESIMBRA
SINES
SOURE
TONDELA
TORRES NOVAS
VALONGO
VILA DO CONDE
VILA FRANCA DO CAMPO
VILA NOVA DE FAMALICÃO
VILA NOVA DE GAIA
VILA VERDE
MARCO DE CANAVESES a)
SETÚBAL a)

N.º MUNICÍPIOS	45
----------------	----

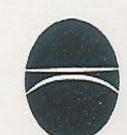
a) De acordo com os dados do inquérito, o Município tem capacidade de endividamento. No entanto, celebrou em 2004 um contrato de reequilíbrio financeiro, comprometendo-se a não contratar novos empréstimos em 2005.



Assinatura

Tribunal de Contas

ANEXO VI - DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA, EM 31 DE DEZEMBRO DE 2004


PORTO
Gestão de
Obras Públicas
Empresa Municipal

Demonstração dos Fluxos de Caixa em 31 de Dezembro de 2004

	2004		2003
ACTIVIDADES OPERACIONAIS			
Recebimentos de Clientes	67.538.055,79		34.081.149,11
Pagamentos a Fornecedores	-42.650.540,68		-42.033.708,74
Pagamentos ao Pessoal (inclui IRS, CGA e SS)	-938.362,51		-973.727,26
Fluxo Gerado Pelas Operações	<u>23.949.152,60</u>		<u>-8.926.286,89</u>
Pagamentos/Recebimentos do Imposto sobre Rendimentos Pessoas Colectivas	-62.399,90		-38.455,03
Pagamentos/Recebimentos de Outros (Estado, Banca e Outros)	5.558.253,73		1.980.680,84
Fluxos Gerados Antes das Rubricas Extraordinárias	<u>29.445.006,43</u>		<u>-6.984.061,08</u>
Recebimentos Relacionados com Rubricas Extraordinárias			0,00
FLUXOS DAS ACTIVIDADES OPERACIONAIS	<u>29.445.006,43</u>		<u>-6.984.061,08</u>
ACTIVIDADES DE INVESTIMENTO			
RECEBIMENTOS			
Investimentos Financeiros - Aplicações de Tesouraria	23.900.001,84		12.955.000,00
Juros e Proventos Similares	36.696,78	23.936.696,62	11.842,57
			12.966.842,57
PAGAMENTOS			
Investimentos Financeiros - Aplicações de Tesouraria	23.900.001,84		12.955.000,00
Imobilizado	46.368,15	23.946.369,99	26.044,25
			12.981.044,25
FLUXOS DAS ACTIVIDADES DE INVESTIMENTO	<u>-9.671,37</u>		<u>-14.201,68</u>
ACTIVIDADES DE FINANCIAMENTO			
RECEBIMENTOS			
Capital Social	0,00		0,00
Empréstimos Obtidos	14.431.490,19	14.431.490,19	48.758.936,10
			48.758.936,10
PAGAMENTOS			
Empréstimos Obtidos e Factoring	37.311.769,69		41.076.478,86
Amortizações de Contratos de Locação Financeira e Outros	66.999,68		105.624,14
Juros e Custos Similares	307.163,07	37.685.932,44	555.460,95
			41.737.563,95
FLUXOS DAS ACTIVIDADES DE FINANCIAMENTO	<u>-23.254.442,25</u>		<u>7.021.372,15</u>
VARIAÇÃO DE CAIXA E SEUS EQUIVALENTES	6.180.892,81		23.109,39
CAIXA E SEUS EQUIVALENTES NO INÍCIO DO PERÍODO	77.198,76		54.089,37
CAIXA E SEUS EQUIVALENTES NO FIM DO PERÍODO	<u>6.258.091,57</u>		<u>77.198,76</u>

ANEXO VII - ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Documentos
I	Relato de auditoria; Ofícios remetidos aos responsáveis; Contraditório da CMP; Anteprojecto de relatório
II	Parte A: Plano Global e Programa de Auditoria; Parte B: Requisições de documentos e comunicações via correio electrónico; Parte C: Respostas e documentos oferecidos pela CM do Porto
III	Parte A: Reengenharia na CMP, estudos económicos e projectos de estatutos da GOP e da EMHM;
IV	Parte A: Constituição da GOP; Parte B: Remunerações dos membros do CA; questão da incompatibilidade do seu presidente; Parte C: Respostas da GOP à Requisição n.º 3;
V	Parte A: Procedimentos na gestão de empreendimentos; Parte B: IPG 2005; Parte C: Documentação relativa aos contratos- programa entre a GOP e o município do Porto;
VI	Parte A: Outros contratos com entidades diversas celebrados pela GOP;
VII	Parte A: Documentação relativa aos contratos de cessão de créditos; Documentação relativa à capacidade de endividamento dos municípios; Acórdãos do Tribunal de Contas;
VIII	Parte A: Conteúdos funcionais das áreas/unidades organizacionais da GOP; Parte B: Plano de Monitorização dos Processos 2005; Documentação relativa aos empreendimentos seleccionados; Parte C a Parte G: Relatórios e Contas relativos ao período 2001-2005;
IX	Parte A: Processo Denúncia n.º 19/04 - Câmara Municipal do Porto



Assinatura

Tribunal de Contas

ANEXO VIII - EMOLUMENTOS

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

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

Procº nº 26/06-AUDIT

Entidade fiscalizada: GOP, EM

Entidade devedora: GOP, EM

Regime jurídico: AA

AAF

Unidade: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99	177		21.238,23
- Acções na área da residência oficial	88,29	437		38.584,73
- 1% s/ Receitas próprias (b)....				
- 1% s/ lucros				
Emolumentos calculados				59.822,96
Emolumentos/limite máximo (VR).....				16.337,50
Emolumentos a pagar				16.337,50

a) cf. Resolução nº 4/98 – 2ªS

b) Discriminação da base de incidência

Consultores externos (Lei nº 98/97 – artº 56º)

- Prestação de serviços	
- Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	_____

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(Maria João Paula Lourenço)

Arquivo

ANEXO IX - CONTRADITÓRIO

PORTO
Câmara Municipal

João Soares
João Soares
20.01/07/07
Carta registada C.A.R.

Exmo. Senhor:
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Fernandes Faria Tavares
Av. Barbosa da Bocage, 61
1050-189 - Lisboa

A renderam os Artigos 2.º e 3.º para consideração no âmbito da auditoria em curso à GOP.

NU.D. 1116323/07CMP 27.07.07 24-07-2007

Assunto: Contraditório ao Relatório de Auditoria de Gestão à GOP - Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM - Processo n.º 26/06 - AUDIT.

A Câmara Municipal do Porto, no âmbito da versão para contraditório do Relatório de Auditoria à Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, promovida pelo Tribunal de Contas, vem expor as seguintes considerações:

1.º - 2.º - 3.º - 4.º - 5.º - 6.º - 7.º - 8.º - 9.º - 10.º - 11.º - 12.º - 13.º - 14.º - 15.º - 16.º - 17.º - 18.º - 19.º - 20.º - 21.º - 22.º - 23.º - 24.º - 25.º - 26.º - 27.º - 28.º - 29.º - 30.º - 31.º - 32.º - 33.º - 34.º - 35.º - 36.º - 37.º - 38.º - 39.º - 40.º - 41.º - 42.º - 43.º - 44.º - 45.º - 46.º - 47.º - 48.º - 49.º - 50.º - 51.º - 52.º - 53.º - 54.º - 55.º - 56.º - 57.º - 58.º - 59.º - 60.º - 61.º - 62.º - 63.º - 64.º - 65.º - 66.º - 67.º - 68.º - 69.º - 70.º - 71.º - 72.º - 73.º - 74.º - 75.º - 76.º - 77.º - 78.º - 79.º - 80.º - 81.º - 82.º - 83.º - 84.º - 85.º - 86.º - 87.º - 88.º - 89.º - 90.º - 91.º - 92.º - 93.º - 94.º - 95.º - 96.º - 97.º - 98.º - 99.º - 100.º

1. Quanto à celebração dos contratos-programa:

No citado Relatório de Auditoria, especificamente no item 5.1, n.º 48 e seguintes, bem assim no n.º 127 das conclusões, a propósito das relações contratuais estabelecidas entre a GOP, E.M. e o Município do Porto, é referido que os Contratos-Programa outorgados entre ambas as entidades não constituem título adequado para suportar as transferências de verbas na altura para a GOP, E.M., resumidamente por não se poderem "qualificar como "contratos", pois a sua existência é essencialmente unilateral, não debruçando qualquer "programa", nomeadamente que possa caber no previsto do artigo 11º da Lei n.º 48/98".

Out, salvo melhor opinião, não é esse o entendimento deste Município.

Como é mencionado no próprio Relatório de Auditoria, concretamente no n.º 8, a constituição da GOP obedeceu ao disposto na Lei n.º 48/98, de 18 de Agosto. Esta diploma, de acordo com

23.9.07

Tribunal de Contas
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA III

Pt. General, Avenida da Boavista
4000-060 Porto
Tel. 222 099 000 Fax 222 099 042

ENTRADA - 7 242
DATA ... 23.09.07 / 2007

REC. 26 07/07 15343

18



Asser

Tribunal de Contas



PORTO
Câmara Municipal

artigo 1º, n.º 1, veio permitir que os municípios criassem empresas de âmbito municipal para exploração de actividades que prosigam fim de reconhecido interesse público, cujo objecto se contenda no âmbito das respectivas atribuições.

O objecto social da GOP.E.M., constante do artigo 1º dos seus Estatutos, devidamente visado por este Tribunal de Contas, em sessão pública de voto da 1ª Secção, de 4 de Julho de 2000, consiste no exercício da actividade de gestão de obras públicas para a CMP e para outras empresas participadas por esta, mediante a prática de todos os actos materiais e jurídicos necessários à perfeição das obras, cuja gestão lhe é solicitada pela CMP.

Assim, a realização daquele objecto social impõe que a Autarquia do Porto defina as obras a realizar pela GOP.E.M., pelo que, obviamente, pertence à CMP fixar os objectivos pretendidos ao nível da realização das obras públicas.

Mais, considerando que a GOP. E.M. tem como único objecto a gestão de obras públicas, este é o único objectivo programável, atendendo ao princípio da especialidade do fim.

Foi neste sentido que a Autarquia celebrou com a GOP. E.M. contratos-programa, enquadráveis no artigo 31º da Lei n.º 38/98, uma vez que visaram acordar as condições em que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados, assegurados pela execução de obras públicas, previamente definidas pela Autarquia e na prossecução das atribuições do Município.

Na verdade, a celebração dos Contratos-Programa aqui em apreço visou definir e regular a realização de interesses públicos ligados às atribuições da Autarquia (função administrativa), traduzida na concepção, execução e gestão de obras públicas em diversos domínios. Os Anexos dos Contratos-Programa celebrados e melhor identificados no Relatório de Auditoria, elevam os objectivos pretendidos em muito diversas áreas: educação, cultura, desporto e tempos livres, acção social, habitação, planeamento urbanístico e rede viária, entre outras.

Por sua vez, é esta função administrativa que permite enquadrar esses contratos-programa nos contratos administrativos, ainda a relação jurídica administrativa existente.

Atento o disposto no artigo 179º do Código de Procedimento Administrativo (CPA), os órgãos administrativos podem, salvo perante exclusões resultantes da lei ou da natureza das

34

Pl. General Humberto Delgado
4149-001 Porto
Tel. 222 987 100 Fax. 222 987 100

Secretaria



relações a estabelecer, escolher prosseguir as suas atribuições através da celebração de contratos administrativos, consagrando-o como figura de utilização geral¹.

Estes contratos-programa ao consagrarem-se como contratos administrativos, conferem à Autarquia os poderes previstos no artigo 180º do CPA, com especial destaque para a modificação unilateral do conteúdo das prestações (alás, condizente com o poder de superintendência da Autarquia Local sobre as empresas municipais), e a direcção e fiscalização do modo de execução do contrato, o que prejudica as considerações tecidas no n.º 34 do Relatório de Auditoria.

Este poder de autoridade não lhes retira a natureza de contrato, contrariamente ao defendido no item 34 do Relatório de Auditoria, dado que o contrato administrativo é um acordo jurídico de vontades recíprocas e de igual valia jurídica, sem prejuízo do disposto no artigo 180º do CPA.

Importa realçar que, nos termos do artigo 2º da Lei n.º 58/98, as empresas municipais são pessoas jurídicas distintas dos Municípios, mesmo daqueles que detêm a totalidade do capital próprio, e gozam de personalidade e capacidade jurídica própria, o que lhes permite assumir direitos e obrigações necessários à prossecução dos seus objectos. Assim, as relações jurídicas estabelecidas entre o Município do Porto e a GOP, E.M., envolvem duas pessoas jurídicas distintas, não se podendo considerar, salvo melhor opinião, os negócios jurídicos estabelecidos entre ambas como um "negócio consigo mesmo".

Concluímos, portanto, que os pagamentos efectuados pelo Município ao GOP, E.M. recaem no n.º 3, do citado artigo 31º, não se aceitando, desta forma, o verido nos n.ºs 57 e 58 do Relatório de Auditoria.

2. Quanto aos contratos de cessão de créditos:

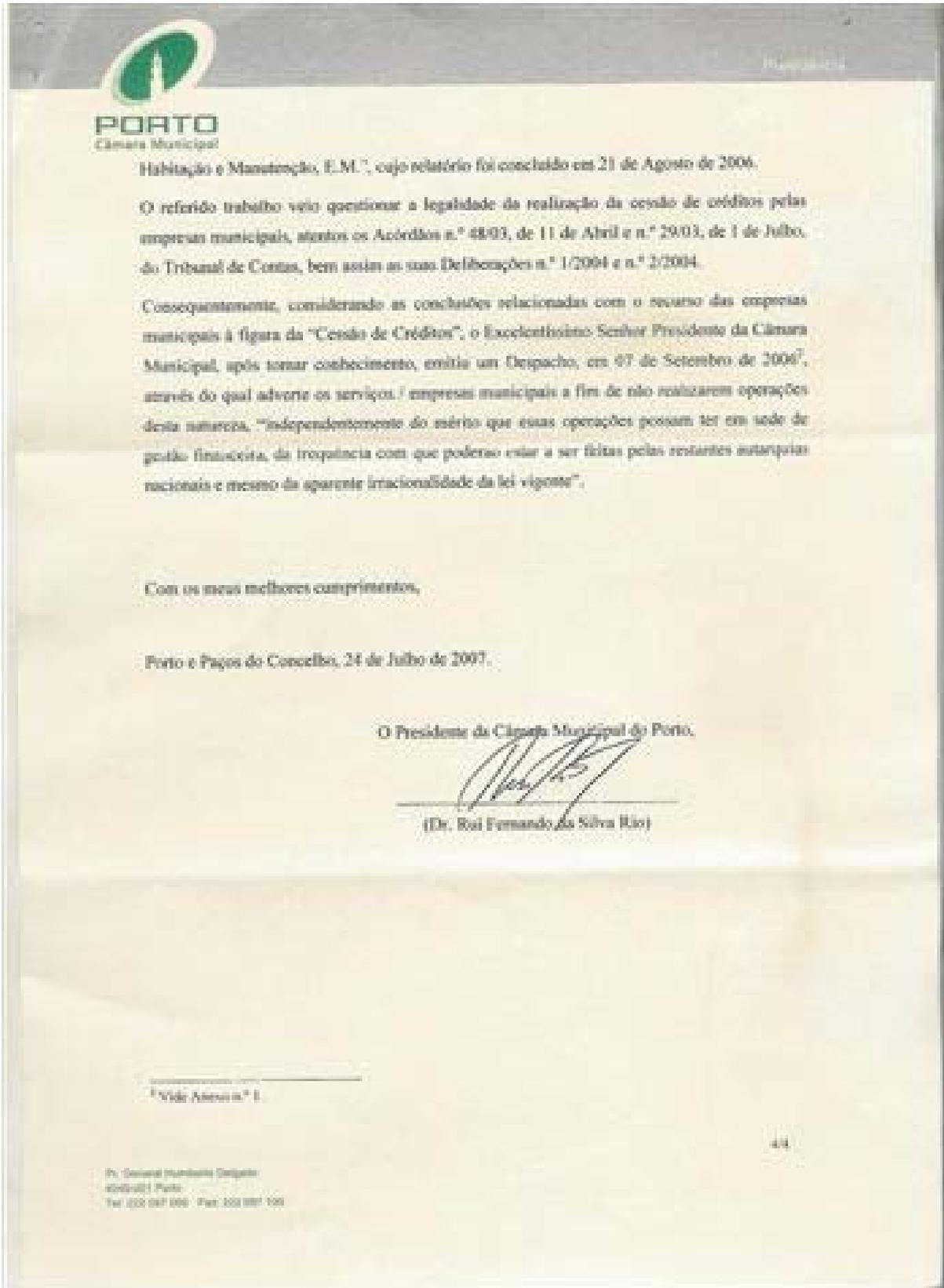
Por determinação superior do Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal, o Gabinete de Auditoria e Controlo Interno (GACI) da Câmara Municipal do Porto realizou o "Aparamento dos procedimentos de controlo das Participadas – Empresa Municipal de

¹ Cf. Mário Lataste de Oliveira e Castro, in "Código do Procedimento Administrativo Comentado", 2ª Edição, Alameda, páginas 156 e segs.



Assinatura

Tribunal de Contas



Secret



ANEXO N.º 1

Despacho sobre o
Relatório GACI / Apuramento dos procedimentos de controlo das Participadas

À DMSP

1 - Enviar o presente relatório à Senhora Presidente do Conselho de Administração da DomusSocial E.M. para que a empresa atenda às conclusões e recomendações nele inseridas, se necessário em colaboração com o GACI.

2 - Solicitar ao GACI a elaboração de normas orientadoras para todas as empresas municipais, aproveitando as presentes conclusões e as recomendações delas decorrentes.

3 - No que concerne às denominadas cessões de créditos constantes do item 3.5.3 do relatório e das conclusões inscritas nas páginas 87) e seguintes :

a) deve a DMFP abster-se de levar a cabo operações dessa natureza em face das dúvidas levantadas pelo GACI sobre a sua eventual legalidade e da ausência de autorização da minha parte quando da sua concretização - independentemente do mérito que essas operações possam ter em sede de gestão financeira, da frequência com que poderão estar a ser feitas pelas restantes autarquias nacionais e mesmo da aparente irracionalidade da lei vigente

b) deve a Dra. Ana Teixeira, na sua qualidade de Directora Municipal de Finanças e Património, à data da concretização das operações em questão, pronunciar-se no prazo de 10 dias sobre as conclusões constantes no presente relatório, designadamente quanto à sua legalidade e sentido de oportunidade no âmbito da gestão das finanças municipais.

Porto, 7 de Setembro de 2005

O Presidente da Câmara Municipal


Rui Fernando da Silva Rio

R. Câmara Municipal do Porto
4000-001 Porto
Tel: 222 267 100 Fax: 222 267 102