



# Tribunal de Contas

## ÍNDICE

Fls.

<b>I. - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
1. - FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO .....	4
2. - METODOLOGIA DE TRABALHO, PLANO GLOBAL/PROGRAMA DE AUDITORIA.....	5
3. - ANTECEDENTES E COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS DA AUTARQUIA .....	6
4. - SÍNTESE DO AJUSTAMENTO.....	7
5. - CONTRADITÓRIO .....	8
<b>II. - AUDITORIA FINANCEIRA À CONTA DE GERÊNCIA DE 1999 DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAVIRA .....</b>	<b>9</b>
1. - CARACTERIZAÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL.....	9
1.1. - Estrutura e organização municipal .....	9
1.2. - Delegação e subdelegação de competências / Distribuição de pelouros .....	11
2. - LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (S.C.I.).....	13
2.1. - Caracterização sumária .....	13
2.2. - Levantamento do circuito da receita .....	16
2.3. - Levantamento do circuito da despesa .....	17
2.4. - Avaliação final do sistema de controlo interno .....	19
3. - CONTA DE GERÊNCIA DE 1999.....	21
3.1. - Análise da execução orçamental.....	21
3.1.1. - Receita.....	21
3.1.2. - Despesa .....	22
3.2. - Liquidação da conta de gerência.....	23
3.3. - Conferência de documentos .....	23
3.3.1. - Receita.....	23
3.3.2. - Despesa .....	24
3.3.3. - Conta de documentos de cobrança virtual.....	25
3.4. - Análises específicas.....	26
3.4.1. - Limites legais .....	26



# Tribunal de Contas

---

3.4.1.1. - Despesas com o pessoal .....	26
3.4.1.2. - Emolumentos notariais.....	27
3.4.1.3. - Capacidade de endividamento.....	30
3.4.2. - Participações financeiras .....	30
3.4.3. - Subsídios e transferências .....	31
3.4.3.1. - Subsídios a associações desportivas e culturais .....	33
3.4.3.2. - Bolsas de estudo .....	34
3.4.3.3. - Transferências para as Juntas de Freguesia.....	43
3.4.4. - Subsídio de refeição a autarcas .....	45
3.4.5. - Fundos permanentes .....	47
3.4.6. - Prestações de serviços .....	49
3.4.7. - Empreitadas.....	59
3.4.7.1. - Construção do Complexo Desportivo Municipal de Tavira.....	61
3.4.7.2. - Construção do Caminho Municipal da Estrada Nacional 270 à Estrada Municipal 514-2 - Barranco da Nora.....	64
<b>III. - CONCLUSÕES.....</b>	<b>71</b>
1. - QUADRO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .....	71
2. - QUADRO II – PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA.....	74
<b>IV. - RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>76</b>
<b>V. - REFERÊNCIAS FINAIS.....</b>	<b>77</b>
1. - AJUSTAMENTO GLOBAL.....	77
2. - EMOLUMENTOS.....	78
3. - RESPONSÁVEIS .....	79
4. - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES.....	80
5. - CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO.....	81
6. - FICHA TÉCNICA .....	82
<b>VI – DECISÃO .....</b>	<b>83</b>



# Tribunal de Contas

---

## SIGLAS UTILIZADAS

A.L.	Autarquias Locais
A.M.T.	Assembleia Municipal de Tavira
C.M.T	Câmara Municipal de Tavira
C.P.A.	Código do Procedimento Administrativo
C.R.P.	Constituição da República Portuguesa
Ca.	Contrato de Avença
COM.AB.	Comissão de Abertura
COM.AN.	Comissão de Análise
Cps.	Contrato de Prestação de Serviços
D.A.	Departamento de Auditoria
D.P.A.	Departamento de Planeamento e Administração
D.D.	Director de Departamento
D.G.T.C.	Direcção – Geral do Tribunal de Contas
D.O.E.M.A.	Departamento de Obras Equipamentos Municipais e Ambiente
D.R.	Diário da República
F.P.	Fundo Permanente
G.E.	Gabinete de Estudos
G.A.T.T.	Gabinete de Apoio Técnico de Tavira
G.R.	Guia de Remessa
G.Rec.	Guia de Receita
I.V.A.	Imposto Sobre o Valor Acrescentado
J.F.	Junta de Freguesia
L.B.S.D.	Lei de Bases do Sistema Desportivo
Mod.	Modelo
O.P.	Ordem de Pagamento
P.C.	Presidente da Câmara
P.G./P.A.	Plano Global / Programa de Auditoria
P.O.C.A.L.	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PROSIURB	Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais
Q.C.A.	Quadro Comunitário de Apoio
R.D.T.	Resumo Diário de Tesouraria
R.O.S.M.	Regulamento de Organização dos Serviços Municipais
S.C.I.	Sistema de Controlo Interno
T.C.	Tribunal de Contas
TES.	Tesouraria
U.A.T.	Unidade de Apoio Técnico



# Tribunal de Contas

---

## I. - INTRODUÇÃO

No presente Relatório consubstanciam-se os resultados da auditoria financeira realizada à conta de gerência de 1999 da Câmara Municipal de Tavira.

A acção consta do Programa de Fiscalização para o ano 2001 do Departamento de Auditoria VIII – Unidade de Apoio Técnico VIII.1 - Autarquias Locais, aprovado pelo Tribunal de Contas em sessão do Plenário da 2ª. Secção, de 14 de Dezembro de 2000, tendo o trabalho de campo decorrido entre 07 de Maio e 02 de Junho de 2001.

Por uma questão de simplificação e no que se refere à remissão para folhas, anexos e volumes, será a mesma efectuada como é demonstrado no exemplo seguinte:

(fls. 10 a 25/2/III) – fls. 10 a 25, do Anexo 2 do Volume III;

(fls. 12 a 15) – fls. 12 a 15 do presente Volume.

### *1. - FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO*

Esta acção de fiscalização teve como **fundamentos** dois aspectos principais, ambos em conformidade com o disposto na al. a) do art.º 40º da Lei n.º 98/97, de 26/08, ou seja, a oportunidade de controlo e a dimensão financeira do Município.

Quanto ao seu **âmbito**, tratou-se de uma auditoria financeira genérica cingida à gerência de 1999 da C.M.T., centrada nas áreas consideradas prioritárias, conforme **Plano Global/Programa de Auditoria** (P.G./P.A.) (fls. 2 a 8/1/III) não incidindo, portanto, sobre todo o universo organizacional. Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas as referidas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.



# Tribunal de Contas

---

Atentas as características da auditoria e de acordo com o disposto no art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os **objectivos** consistiram, nomeadamente:

- ⇒ No levantamento e avaliação dos sistemas de controlo interno;
- ⇒ Na verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, assim como da conformidade, veracidade e consistência dos mesmos, nas áreas das empreitadas, fornecimento de bens e aquisição de serviços, transferências, subsídios, participações financeiras e na arrecadação de receitas;
- ⇒ Na análise das demonstrações financeiras com vista a verificar se foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

## ***2. - METODOLOGIA DE TRABALHO, PLANO GLOBAL/PROGRAMA DE AUDITORIA***

A fase de planeamento, efectuada na D.G.T.C., decorreu no período de 23 de Abril a 04 de Maio de 2001 - conforme calendarização no P.G./P.A., a que se refere a Informação n.º 04/01 – UAT VIII.1 – AL (fls. 7/1/III), teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao município - designadamente a partir dos documentos de prestação de contas, *dossier* permanente e artigos publicados na imprensa - tendo sempre em consideração as metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.

A acção iniciou-se no dia 07 de Maio p.p. com uma reunião de apresentação com a presença do Presidente da Câmara, da Directora do Departamento de Planeamento e Administração (D.P.A.), e equipa de auditoria sob a coordenação do Auditor-Chefe, tendo sido dados a conhecer aos representantes da autarquia, de uma forma genérica, os fundamentos, objectivos, âmbito e metodologia da auditoria.



# Tribunal de Contas

---

O trabalho de campo baseou-se no estudo e análise da documentação facultada pelos serviços e na auscultação, efectuada através de várias reuniões com o pessoal dirigente da C.M.T. para esclarecimento de dúvidas e conhecimento dos procedimentos administrativos e contabilísticos adoptados.

A metodologia de trabalho seguida pelos auditores, para apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da conformidade, veracidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no recurso, simultâneo, à análise do sistema de controlo interno e da conta de gerência com utilização de testes de procedimento e de conformidade no primeiro caso e substantivos às rubricas orçamentais e operações contabilísticas das áreas consideradas prioritárias, no segundo.

No fim desta acção foi efectuada nova reunião com a presença do Presidente da C.M.T. e da equipa de auditoria, sob a coordenação do Auditor-Coordenador, onde foram expostos, genericamente, os trabalhos desenvolvidos e as conclusões da auditoria.

### ***3. - ANTECEDENTES E COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS DA AUTARQUIA***

Tendo-se procedido à análise dos antecedentes constatou-se a existência do Processo de Auditoria n.º 16/98 – 1ª Secção, respeitante a fiscalização concomitante do T.C. sobre os contratos de fornecimento de bens e serviços e empreitadas, precedidos de ajustes directos e não sujeitos a visto, ou em que o ajuste directo tenha surgido na sequência de outro procedimento.

Ainda durante a fase preparatória da auditoria, foi analisado o Relatório da Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT) – Processo n.º S.P. 81.400, que abrangeu as gerências de 1994 a 1997 não tendo por isso incidência directa na gerência auditada.



# Tribunal de Contas

---

O desenvolvimento da auditoria decorreu de forma regular, dentro da calendarização prevista, para o que muito contribuiu o interesse e espírito de colaboração manifestados logo no início da acção e demonstrados no decorrer dos trabalhos, pelos dirigentes e funcionários da autarquia, consubstanciados numa satisfatória capacidade de resposta às solicitações da equipa.

## ***4. - SÍNTESE DO AJUSTAMENTO***

O processo é instruído com os documentos necessários à sua apreciação e, pelo seu exame, verifica-se que o resultado da gerência de 1999 foi o que consta do ajustamento global (fls. 77), o qual abre com o saldo de encerramento da conta de gerência de 1998, homologada em Sessão da 2ª Secção do T.C. de 17/02/00 e que se apresenta de seguida de forma resumida, na vertente em dinheiro:

### ***Débito:***

- Saldo de abertura	75 789 569\$00	
- Recebido na gerência	<u>4 405 368 638\$00</u>	<b>4 481 158 207\$00</b>

### ***Crédito:***

- Saído na gerência	4 348 775 000\$00	
- Saldo de encerramento	<u>132 383 207\$00</u>	<b>4 481 158 207\$00</b>



# Tribunal de Contas

---

## ***5. - CONTRADITÓRIO***

Para efeitos do exercício do contraditório, nos termos do art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26/08, foram notificados todos os membros do executivo autárquico, com a finalidade de, querendo, se pronunciarem sobre as matérias constantes do Relato de Auditoria.

As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração deste Relatório, constando de forma sucinta nos pontos pertinentes.





# Tribunal de Contas

---

## II. - AUDITORIA FINANCEIRA À CONTA DE GERÊNCIA DE 1999 DA CÂMARA MUNICIPAL DE TAVIRA

### 1. - CARACTERIZAÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

#### 1.1. - Estrutura e organização municipal

A actual estrutura e o Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (R.O.S.M.) da C.M.T., e respectivo quadro do pessoal, cuja dotação respeita os limites impostos pelo art.º 10º do Dec.- Lei n.º 116/84, de 6/4, foram aprovados pelo executivo em reunião de 27/10/99 e pela Assembleia Municipal de Tavira (A.M.T.) em sessão ordinária de 19/11/99, constando a sua publicação no D.R. - II Série, n.º 11 Apêndice n.º 7, datado de 14/01/00 (inserto de fls. 72 a 90/2/III).

Este documento integra um conjunto de objectivos, de princípios de natureza estruturante e normas gerais pelos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipais, constando igualmente do mesmo, a definição da estrutura orgânica, dividida em departamentos, divisões e gabinetes, na **macroestrutura**, e em secções, sectores e núcleos na **microestrutura**, bem como os respectivos conteúdos, atribuições e competências.

No que concerne à **estrutura orgânica** a mesma encontra-se gizada no organograma constante a fls. 54/2/III, a qual comporta 3 Departamentos, 6 Gabinetes, o Serviço Municipal de Protecção Civil, os Bombeiros Municipais e 8 Divisões.

Da sua análise comparativa com a estrutura real (vd. fls. 55/2/III), baseada no quadro de pessoal (de fls. 144 a 151/2/III), constata-se que a mesma não espelha integralmente a realidade existente na medida em que se verifica que:



## Tribunal de Contas

Das oito Divisões constantes do organograma, três - a Administrativa e Financeira, a de Assuntos Sociais e a de Gestão Urbanística - não se encontram providas do respectivo chefe.

À data da auditoria, os **efectivos totais da autarquia** (pessoal do quadro e contratados) perfaziam 397 trabalhadores (funcionários e agentes) equivalente a 61,1% do total do quadro legalmente aprovado. Este prevê 650 lugares, (incluindo o pessoal dirigente e chefia) distribuídos como se mostra de seguida:

### Pessoal ao serviço na CMT

PESSOAL	2001					
	QUADRO LEGAL (1)	PESSOAL DO QUADRO (2)	% (3)=(2)/(1)	CONTRATADOS (4)	EFFECTIVOS (5)=(2)+(4)	TAXA DE COBERTURA (%) (6)=(5)/(1)
Dirigente e Chefia	20	15	75,0	-	15	75,0
Técnico Superior	21	12	57,2	7	19	90,5
Técnico	18	7	38,9	9	16	88,9
Técnico - Profissional	73	25	34,3	4	29	39,8
Administrativo	74	34	46,0	-	34	46,0
Operário	176	105	59,7	1	106	60,3
Auxiliar	206	135	65,6	8	143	69,5
Informático	6	2	33,3	-	2	33,3
Bombeiros Municipais	56	33	59,0	-	33	59,0
<b>TOTAL</b>	<b>650</b>	<b>368</b>	<b>56,7</b>	<b>29</b>	<b>397</b>	<b>61,1</b>

Fonte: Listagem fornecida pelos Recursos Humanos

Verifica-se que o quadro legal em vigor, à data da auditoria, não se encontrava totalmente preenchido atento que, do número de lugares do quadro (650) apenas 368 (56,7%) se encontram providos. Com efeito, encontrava-se por preencher a nível de:

- a) pessoal dirigente e de chefia, 25,0%;
- b) **pessoal técnico superior**, 42,8%;
- c) **pessoal técnico**, 61,1%;
- d) **técnico - profissional**, 65,7%;
- e) **administrativo**, 54,0%;



# Tribunal de Contas

- f) operário, 40,3%;
- g) auxiliar, 34,4%;
- h) **informático**, 66,7%, e
- i) bombeiros, 41%.

Do exposto, ressalta que existem carências de recursos humanos ao nível de pessoal técnico superior, técnico, técnico-profissional, administrativo e informático.

Por outro lado, o pessoal do quadro da C.M.T. apresenta um baixo índice de tecnicidade (12%), inferior, portanto, ao índice perspectivado no quadro de pessoal publicado no D.R. (17,3%).

<i>INDICE DE TECNICIDADE</i>	<i>Maio 2001</i>		
	Quadro legal	Pessoal do quadro	Efectivos Totais
<u>Tec. Sup. + Tec. + Tec. Prof.</u> Efectivo Total	$\frac{21+18+73}{650} = 17,3\%$	$\frac{12+7+25}{368} = 12,0\%$	$\frac{19+16+29}{397} = 16,2\%$

## 1.2. - Delegação e subdelegação de competências / Distribuição de pelouros

A C.M.T. é constituída pelo Presidente (P.C.) e 6 vereadores, sendo que em 20 de Janeiro de 1998 a A.M.T. aprovou, sob proposta do executivo (vd. fls. 153/3/III), fixar em 3 (três) o número de vereadores em regime de permanência.

O órgão executivo deliberou, por unanimidade, em reunião de 5/01/98, delegar no seu Presidente, José Macário Correia e autorizá-lo a subdelegar nos vereadores e nos dirigentes dos serviços, as competências da Câmara Municipal (acta e proposta n.º 1/98 insertas de fls. 155 a 159/3/III), que, nos termos da legislação em vigor no período, podiam ser objecto de delegação, nomeadamente as previstas no art.º 51 do Dec.- Lei n.º 100/84, de 29/03, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 18/91, de 12/06, no n.º 4 do art.º 21 da Lei n.º 1/87, de



# Tribunal de Contas

---

6/01, no Dec.- Lei n.º 24/84, de 16/01, no Dec.- Lei n.º 448/91, de 29/11 e no Dec.- Lei n.º 445/91, de 20/11 (salvaguardando as que constituem competência exclusiva da Câmara).

No mesmo dia o executivo deliberou por unanimidade aprovar a proposta n.º 2/98 do P.C. (inserta de fls. 160 a 162/3/III), no sentido de serem criados os seguintes pelouros:

- Cultura, Acção Social e Educação;
- Obras e Urbanismo;
- Património e Turismo,

com a distribuição de funções indicadas a fls. 161 e 162/3/III, incluindo as adstritas ao proponente.

Em 6/01/98, através do despacho n.º 2/98 (inserto a fls. 174 e 175/3/III), o P.C. designou os vereadores Maria José Martins (Cultura, Acção Social e Educação), Teixeira de Azevedo (Obras e Urbanismo), e Aurízia Anica<sup>1</sup> (Património e Turismo), para assegurarem a gestão das respectivas áreas, funções e serviços e para o exercício das mesmas delegou, nestes vereadores, a competência própria e subdelegou as competências necessárias que lhe foram delegadas por deliberação da C.M.T. decidida na reunião atrás referida. Em 26/01/98, também por despacho, o P.C. veio delegar nos vereadores e dirigentes, nos termos do disposto no art.º 54º do Dec.- Lei n.º 100/84, de 29/03, a competência para o despacho dos assuntos correntes (indicados de fls. 183 a 191/3/III).

Com a implementação do modelo organizativo (R.O.S.M.), publicado em D.R., II Série, de 17/7/98, o P.C. através do seu despacho n.º 79/98/GAP, de 5/08 (de fls. 192 a 196/3/III), veio instituir, através de um ajustamento de pelouros, um novo modelo de organização da Câmara, notando-se a substituição da vereadora Aurízia Anica pelo vereador Carlos Manuel dos Santos Baracho.

---

<sup>1</sup> Exerceu o cargo até 09/08/98



# Tribunal de Contas

---

Com a entrada em vigor da Lei n.º 169/99, de 18/09 os membros do executivo ao abrigo do disposto no n.º 1 do art.º 65º, deliberaram, em 20/10/99, delegar no P.C. as competências da Câmara Municipal enumeradas de fls. 199 a 202/3/III, bem como a possibilidade daquele poder subdelegar por sua decisão e escolha, em qualquer dos vereadores.

Por despacho do P.C. do mesmo dia, ao abrigo do disposto nos n.º 2 do art.º 65º e no n.º 2 do art.º 69º da Lei n.º 169/99, foram subdelegadas e delegadas nos vereadores, os poderes e competências elencados de fls. 204 a 210/3/III. Foram, também ao abrigo do disposto no art.º 70º da mesma Lei, delegadas competências próprias do P.C. (previstas no art.º 68º) nos Directores de Departamento (de fls. 211 a 214/3/III).

## ***2. - LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO (S.C.I.)***

### ***2.1. - Caracterização sumária***

Os serviços autárquicos, na sua generalidade, cumprem as normas constantes do Dec. - Lei n.º 341/83, de 21/07, no que concerne à elaboração do Plano de Actividades, Orçamento e Conta de Gerência.

Sendo a **regulamentação interna** uma peça fundamental de organização, o executivo de Tavira, em 17/12/85, elaborou um **regulamento interno** (vd. de fls. 76 a 89/2/IV), para execução do sistema contabilístico aprovado pelo Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, como previsto no seu art.º 14º e que, em certa medida, contém as disposições aplicáveis à execução do orçamento, mais concretamente no que concerne à cobrança de receitas e a guarda temporária dos valores por entidade diferente do tesoureiro e escrituração contabilística, conforme preceituado no art.º 17.º do mesmo diploma legal.



# Tribunal de Contas

---

Encontram-se em vigor, para além do enunciado, quinze outros Regulamentos de natureza diversa.

Quanto ao conjunto de princípios básicos que dão consistência a um sistema de controlo interno é de referir a **inexistência de segregação de funções** entre a Tesouraria e a Contabilidade, uma vez que a pessoa que detém o controlo físico dos correspondentes activos é responsável pelo seu registo contabilístico, ou seja, o Tesoureiro detém e emite os cheques e movimenta as contas correntes das instituições bancárias. Face ao exposto, também o **controlo das operações** apresenta uma lacuna dado ser o tesoureiro que controla as contas correntes com as mesmas instituições, sendo ele quem efectua as conciliações bancárias.

As reconciliações bancárias que deveriam ser efectuadas por um funcionário exterior à Tesouraria, com alguma regularidade, apenas são realizadas por parte do responsável da Contabilidade no final de cada gerência aquando da elaboração da respectiva conta.

Em relação à “**Definição de autoridade e responsabilidade**”, a estrutura do município assenta num plano organizativo onde se definem os níveis de autoridade e responsabilidade em relação a qualquer função e/ou operação, constatando-se nalguns Departamentos a existência de chefias intermédias ao nível de Chefes de Divisão e Secção, bem como algum pessoal com habilitações académicas específicas para o desempenho das suas funções.

Contudo, existem lugares por prover a nível de chefias intermédias (Chefes de Divisão) situação esta com real incidência no Departamento de Planeamento e Administração. Esta carência origina que funcionários que desempenham funções operativas tenham também funções de controlo e acompanhamento e que o respectivo Director de Departamento, em detrimento destas, tenha de assegurar, por vezes, funções de âmbito operacional, acumulação esta que não pode deixar de se apontar como ponto fraco da estrutura organizacional.



# Tribunal de Contas

---

O princípio do “**Registo metódico dos factos**” é na sua quase generalidade cumprido, sendo o registo contabilístico, meio de prova e meio de controlo, efectuado por aplicação informática em que o output se consubstancia em documento justificativo e probatório (para algumas operações o mesmo é ainda apoiado manualmente), satisfazendo as normas e procedimentos legais instituídas no Dec. – Reg. n.º 92-C/84, de 28/12. De referir que a autarquia procede mensalmente à elaboração e formalização dos balanços à tesouraria cf. estipula o art.º 15º do citado diploma legal (vd. de fls. 239 a 286/2/VII).

Para além dos princípios gerais enunciados, há que notar que são observadas algumas regras do sistema de controlo interno, de entre as quais se destacam as seguintes:

- As operações são autorizadas e é possível obter prova de que os factos subjacentes aos registos contabilísticos foram efectuados em conformidade com o respectivo acto de autorização (a desenvolver nos pontos seguintes);
- Os pagamentos são, na sua generalidade, efectuados através de cheques nominativos.

Na vertente patrimonial e dado que a curto prazo tornar-se-á imperativo ter um conhecimento adequado do património autárquico em virtude da entrada em vigor do novo regime contabilístico para as autarquias, expresso no P.O.C.A.L., aprovado pelo Dec. - Lei n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, justamente um regime baseado no conhecimento integral do património (entendido como o conjunto de bens, direitos e obrigações), foi preocupação da equipa de auditoria conhecer a situação existente na C.M.T., quanto à dimensão, registos e valorização dos bens móveis e imóveis e de outros activos, bem como da existência de seguros (quando necessários).

Assim, conscientes das implicações que daí advêm e com o intuito de levar a bom termo a tarefa de inventariar, classificar, descrever e avaliar os bens pertencentes ao património da autarquia, o Departamento de Planeamento e Administração, bem como o executivo têm vindo a emanar directivas com o objectivo de se preparar a adopção do P.O.C.A.L., procedendo também à elaboração do projecto de Regulamento de Inventário e Cadastro do



# Tribunal de Contas

---

Património Municipal da C.M.T., (de fls. 438 a 481/4/III), para cumprimento do disposto na al. c) do n.º 1 e als. h) e i) do n.º 2 do art.º 68º, da Lei n.º 169/99, de 18/09, bem como da preparação do Regulamento do Sistema de Controlo Interno, para cumprimento do disposto no art.º 3º e n.º 1 do art.º 11º do Dec.- Lei n.º 54-A/99, de 22/02. (de fls. 482 a 486/4/III).

Das verificações levadas a cabo conclui-se que o património da autarquia no que respeita aos bens móveis e imóveis se encontra inventariado em folhas de carga como se demonstra nos registos individuais exemplificativos insertos de fls. 321 a 328 e de 342 a 355/4/III.

Constatou-se ainda que:

- ✓ Os prédios rústicos e urbanos estão devidamente registados e identificados em processos próprios, com a respectiva localização e situação patrimonial, ex.: de fls. 329 a 336/4/III.
- ✓ O registo das viaturas e motociclos, propriedade da autarquia, bem como os respectivos documentos justificativos e correspondentes seguros encontram-se sob a alçada da Departamento de Obras, Equipamentos Municipais e Ambiente - D.O.E.M.A.- (ex. de fls. 304 a 320/4/III).
- ✓ Relativamente aos bens do domínio privado e público encontraram-se evidenciados em termos de registos, com exemplos insertos de fls. 359 a 425/4/III.

## **2.2. - Levantamento do circuito da receita**

Para além dos princípios fundamentais estipulados na estrutura e organização dos serviços municipais, existem algumas normas escritas para a arrecadação da receita que é cobrada nos diversos postos exteriores à tesouraria da C.M.T., e mais algumas estabelecidas verbalmente. Assim, a entrega à tesouraria destes tipos de receita é feita nos moldes e periodicidades que se indicam:





# Tribunal de Contas

---

- As cobranças feitas pela metrologia (aferidor municipal), mercados e feiras são entregues diariamente;
- As receitas oriundas dos parçómetros são da responsabilidade de uma concessionária que efectua as suas contas no final de cada mês de acordo com o estipulado no contrato de concessão;
- As receitas provenientes do fornecimento de água e serviço de saneamento e que são cobradas nas instalações do Serviço de águas são, no final do dia, depositadas numa instituição bancária, sendo disso dado conhecimento ao Tesoureiro (para estes serviços existem ainda outras modalidades de pagamento, designadamente: multibanco, via C.T.T., transferência bancária).

O processamento da receita tem na sua maioria como suporte um sistema de software complementado por um registo manual das principais operações. As guias de receita são emitidas na sua globalidade informaticamente.

O respectivo circuito encontra-se esquematizado a fls. 713/2/IV e do levantamento e apreciação efectuados conclui-se que o sistema de controlo existente na área da receita assenta preponderantemente em procedimentos e normas consignadas no Dec. - Lei n.º 341/83, de 21/07 e Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.

## **2.3. - Levantamento do circuito da despesa**

Relativamente aos procedimentos instituídos ao nível da despesa e recorrendo, tal como no circuito da receita, para além de entrevistas e questionários dirigidos aos funcionários intervenientes no processamento geral da mesma, a testes de procedimento e conformidade é possível apresentar o circuito que consta de fls. 714 e 715/2/IV e do exame efectuado notou-se que o mesmo tem por base uma aplicação informática de apoio às áreas de compras, técnica e financeira, adequada, em que existem pontos de controlo eficazes como por exemplo:



# Tribunal de Contas

---

- ↳ Não permissão do duplo lançamento de uma factura com as mesmas características, ou seja o original e duplicado;
- ↳ O valor constante nas ordens de pagamento é automaticamente registado na conta corrente da respectiva rubrica orçamental;
- ↳ A liquidação não é possível numa rubrica em que não haja dotação disponível e na qual não se tenha procedido à correspondente cabimentação, apesar de por vezes ocorrerem em simultâneo.

O circuito da despesa assenta, na generalidade, em procedimentos e normas consignadas nos Dec. - Lei n.º 341/83, de 21/07, Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, Dec. - Lei n.º 100/84, de 29/03, Dec. - Lei n.º 405/93, de 10/12, Dec. - Lei n.º 55/95, de 29/03 e Dec.- Lei n.º 59/99, de 02/03, realçando-se o seguinte:

- Todas as requisições são assinadas pelo responsável (executivo e/ou técnico) do serviço requisitante;
- Os pagamentos são autorizados pelas entidades competentes constando, na ordem de pagamento, a aposição da respectiva assinatura.

O circuito apresenta, no entanto, algumas deficiências que decorrem do que oportunamente foi referenciado no ponto 2.1, confirmando-se a inexistência de **segregação de funções** entre a Contabilidade e Tesouraria, porquanto é o responsável por esta última que tem a seu cargo o controlo e a movimentação das contas correntes com as instituições bancárias bem como o preenchimento dos cheques.

O armazém adstrito à Divisão de Equipamentos (D.E.) não possui instalações adequadas, funcionando em condições deficientes e em espaço exíguo, observando no entanto o seguinte:

- As compras são efectuadas com base em requisições externas assinadas por pessoa com competência para o efeito e precedidas de concurso, quando exigível;



# Tribunal de Contas

---

- A recepção de materiais é efectuada por um fiel de armazém, isto é, por pessoa independente da secção de Contabilidade;
- A saída dos materiais é também efectuada pelo fiel de armazém;
- As facturas dos materiais recepcionados são conferidas no núcleo Gestão de Stocks e Aprovisionamento;
- Os movimentos de entrada e saída de Armazém são suportados por documentos adequados, como sejam: guias de entrada, requisições internas e guias de remessa;
- Não existem fichas de inventário para bens de consumo corrente;
- Não existem evidências de serem efectuadas contagens físicas, e também não existem instruções que orientem os funcionários nesse sentido.

A equipa teve oportunidade de visitar o armazém e parque de viaturas que, após a realização de algumas obras de ampliação já previstas, oferecerá melhores condições de funcionamento, organização e estacionamento de viaturas.

## 2.4. - Avaliação final do sistema de controlo interno

O sistema de controlo interno, tendo em conta os aspectos descritos apresenta como:

### ✓Pontos Fortes:

- a) A existência de regulamentação, para além do estipulado no R.O.S.M., que define especificamente os procedimentos a adoptar na área financeira, designadamente no que concerne à arrecadação das receitas e a guarda temporária dos valores por entidade diferente da tesouraria e escrituração contabilística (postos emissores e de cobrança da receita);
- b) A designação, por parte do órgão executivo, do(s) responsável(is) pela execução e acompanhamento dos procedimentos contabilísticos, conforme o disposto no art.º 14.º do Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12;



## Tribunal de Contas

---

- c) A maioria dos procedimentos efectuados na Contabilidade têm como suporte uma aplicação informática, com alguns pontos de controlo intrínsecos;
- d) São realizados e formalizados mensalmente os **Balanços à Tesouraria** nos termos do preceituado no art.º 15º do Dec.- Reg. n.º 92-C/84;

e como,

### **Pontos Fracos:**

- e) A não implementação da rotação periódica dos funcionários adstritos à Contabilidade, traduz-se num procedimento que não lhes permite deter o conhecimento das diversas tarefas que se desenvolvem naquela área;
- f) As reconciliações bancárias não são efectuadas por um funcionário adstrito à Contabilidade, sendo as conciliações efectuadas pelo tesoureiro e feita a reconciliação apenas no final do ano aquando da elaboração da conta de gerência;
- g) Inexistência do princípio de controlo interno “**segregação de funções**” entre a Contabilidade e a Tesouraria dado que esta última exerce funções que são da competência da primeira, designadamente a movimentação das contas correntes com as instituições de crédito e a emissão de cheques. Estes procedimentos que não estão de acordo com o consignado no Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, decorrem do Regulamento Interno elaborado por um executivo anterior (vd. fls. 85/2/IV) em 1985, e que não foi objecto, por parte de posteriores executivos incluindo o actual, de qualquer compatibilização com o citado diploma legal.



# Tribunal de Contas

---

## 3. - *CONTA DE GERÊNCIA DE 1999*

### 3.1. - *Análise da execução orçamental*

Para formulação da análise que se apresenta neste ponto, recorreu-se aos anexos referentes aos anos de 1997, 1998 e 1999 constantes (de fls. 230 a 329/1/II), bem como do Relatório de Actividades da gerência em apreço (de fls. 489 a 519/4/VII).

#### 3.1.1. - **RECEITA**

##### ⇒ **Receitas Correntes**

- No triénio em análise as receitas correntes, em termos absolutos, evoluíram positivamente com particular incidência na gerência de 1999;
- A arrecadação das receitas correntes, na gerência em crise, superou em 8% o montante orçamentado, apresentando assim uma boa taxa de execução;
- A rubrica que assume maior peso absoluto, em 1999, no universo das receitas correntes foi a dos impostos directos - 31%, em termos relativos - com uma taxa de execução de 139%;
- Importará por fim salientar que as receitas correntes correspondem a cerca de 53 % da receita global .

##### ⇒ **Receitas de Capital**

- Neste tipo de receitas, o Capítulo 11 – Transferências de Capital foi o que maior expressão teve no período em análise embora a sua execução se tenha quedado pelos 58%;



# Tribunal de Contas

---

- Importará igualmente salientar o facto das receitas de capital terem tido em 1999 uma *taxa de execução de 78%*, para a qual contribuiu a cobrança das receitas de capital com origem no Orçamento de Estado;
- As receitas de capital representaram na gerência em apreço cerca de 47% da receita global;
- Globalmente, em 1999 a receita revela um bom grau de realização, tendo sido arrecadadas 92% das receitas orçamentadas.

## 3.1.2. - DESPESA

### ⇒ Despesas Correntes

- As rubricas Pessoal e Aquisição de Serviços, foram as que maior expressão tiveram no triénio em análise, representando 70%, 74% e 77% da despesa efectuada em 1997, 1998 e 1999, respectivamente;

### ⇒ Despesas de Capital

- A rubrica 11-Investimento foi a que maior expressão registou, tendo apresentado no biénio 1998/99 um incremento de cerca de 67%, apresentando na gerência em apreço um peso de 91 % no cômputo das despesas de capital;
- A despesa global registou, entre 1997 e 1999, um acréscimo de 76%, cumprindo por fim salientar que a respectiva execução global ascendeu em 1999 a 91% do orçamento, o que é de realçar.



# Tribunal de Contas

---

## 3.2. - Liquidação da conta de gerência

No decurso dos trabalhos preparatórios constatou-se que:

- A reconciliação bancária mensal só é efectuada no mês de Dezembro, com referência ao último dia mês, quando deveria reflectir também o movimento operado no período complementar (até 15 de Janeiro), situação que veio a ser rectificada na gerência de 2000, conforme documentos de fls. 61 a 74/1/IV.

## 3.3. - Conferência de documentos

### 3.3.1. - RECEITA

Tendo-se procedido à conferência das rubricas a seguir evidenciadas, com recurso a técnicas de amostragem, nada se constatou susceptível de ser relatado.

Classificação Orçamental	Designação	Montante	Amostra	
			G. R.	Montante
02.02.02	Imp. Indirectos – Loteamentos e obras	153.797.363\$00	*	81%
04.04.03	Rendimentos de Propriedade – Cedências diversas	76.011.500\$00	**	40%
08.01.03.03	Venda de Serviços – Rendas de concessão da EDP	100.494.143\$00	100%	100%

\* foram conferidas as Guias de Receitas elencadas no quadro de fls. 5 a 12/1/IV respeitantes aos meses de Janeiro, Junho e Dezembro de 1999.

\*\* foram conferidas as Guias de Receitas elencadas nos quadros de fls. 2 a 4/1/IV, referentes aos meses de Junho, Agosto e Dezembro de 1999.



# Tribunal de Contas

## 3.3.2. - DESPESA

Procedeu-se à conferência de documentos das rubricas evidenciadas no quadro seguinte de acordo com a amostra constante do mesmo, tendo sido possível verificar que os correspondentes “processos de despesa” se encontravam bem instruídos nada havendo de relevante a relatar quanto aos mesmos.

Para as rubricas que não foram integralmente analisadas, a técnica de amostragem a que se recorreu para a selecção dos documentos a conferir foi não estatística, pois agregou amostragem sistemáticas com amostragem por números aleatórios.

Classificação Orçamental	Designação	Montante	Amostra	
			O. P.	Montante
01.03/04.05	Órgãos da Autarquia - Aquisição de Serviços - Estudos e Consultadoria	22.485.037\$00	28%	44%
01.03/07.03	Órgãos da Autarquia – Outras Despesas Correntes – Outros	41.598.022\$00	18%	66%
03/05.03.02	Serviços de Educação, Cultura, Desporto e Tempos Livres–Transf. Correntes–Sector Privado- Instituições	116.335.651\$00	14%	63%
03/05.03.03	Serviços de Educação, Cultura, Desporto e Tempos Livres–Transf. Correntes–Sector Privado- Particulares	6.200.000\$00	100%	100%
04/09.04.05.01	Serviços de Obras e Urbanização – Construção do Complexo Desportivo Municipal de Tavira	399.200.676\$00	100%	100%
04/09.04.07.11	Serviços de Obras e Urbanização – Construção do Caminho Municipal da Estrada Nacional 270 à Estrada Municipal 514-2	50.995.204\$00	100%	100%
05/04.09.02	Serviço de Águas, Saneamento e Salubridade – Aquisição de Serviços – Prestações de Serviços	61.534.419\$00	13%	74%
07/04.03.02	Desenvolvimento Económico, Abastecimento Público e Aferição – Transportes Públicos Urbanos	218.961.285\$00	100%	100%
99.02	Fundos Permanentes	1.100.000\$00	100%	100%
99.03.02.01	Emolumentos Conta Notário Privativo	4.891.085\$00	100%	100%
99.03.02.03	Custas Liquidadas em Processos de Execuções Fiscais	2.344.938\$00	100%	100%





## Tribunal de Contas

### 3.3.3. - CONTA DE DOCUMENTOS DE COBRANÇA VIRTUAL

De acordo com o Mod. 3/TC - “Conta de Gerência”, o saldo de abertura da conta de documentos (receita virtual), em 1999, ascendia a 58.113.177\$00.

Ainda de acordo com o mesmo documento, o seu saldo de encerramento correspondia a 56.790.773\$00, apresentando uma redução de cerca de 2%, relativamente ao ano anterior, motivada pela anulação de receita virtual no montante de 1.336.111\$00 (1.322.404\$00, de gerências anteriores e 13.707\$00, da gerência em análise).

Através do quadro a seguir representado pretende-se evidenciar a evolução da receita virtual, desde 1997, tendo os elementos dele constantes sido extraídos dos elementos processados de fls. 68 a 113/2/VII:

#### EVOLUÇÃO DA CONTA DE DOCUMENTOS OCORRIDA ENTRE 1997 E 1999

Gerência	Saldo abertura (1)	Saldo encerramento (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	Taxa de crescimento (4)=2/1x100-100
1997	50 384 271\$00	72 623 274\$00	22 239 003\$00	45%
1998	72 623 274\$00	58.113.177\$00	(14 510 097\$00)	(20%)
1999	58.113.177\$00	56.790.773\$00	(1.322.404\$00)	(2%)

*Nota: O valor entre parêntesis indica decréscimo.*

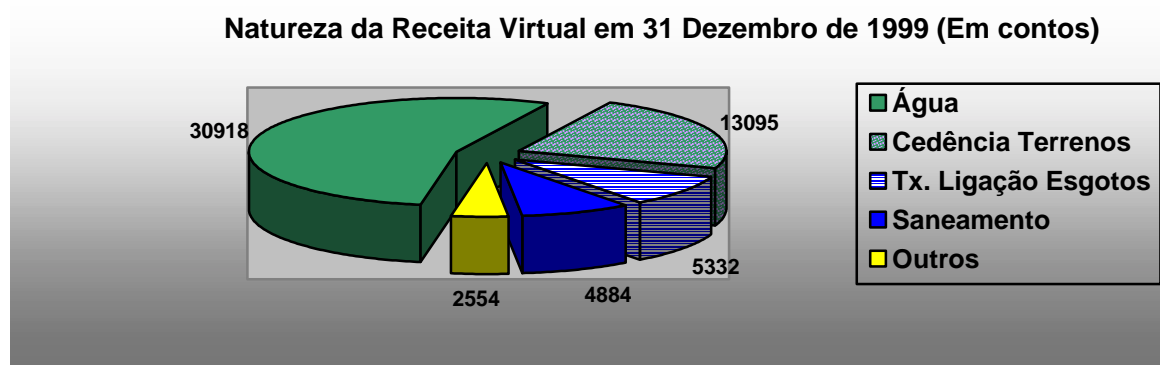
**1997** – Rec. Virtual Anulada – 13.524.383\$00

**1998** – Rec. Virtual Anulada – 8.470.918\$00

**1999** – Rec. Virtual Anulada – 1.336.111\$00

Na gerência em apreço, o saldo de encerramento da conta de documentos decompunha-se conforme a seguir se indica:

# Tribunal de Contas



Em face do quadro anterior, conclui-se haver um importante montante de receita virtual por cobrar, com particular destaque para as cobranças de água e cedência de terrenos, apesar de ter havido um evidente esforço da autarquia no sentido de proceder à cobrança de valores consideráveis, conforme se evidencia de fls. 114 a fls. 238/2/VII, nomeadamente através de protocolos com entidades devedoras, penhoras, execuções fiscais, entre outros.

No entanto, deverá a autarquia estar atenta aos prazos de prescrição, em ordem a obviar ulterior responsabilização dos gerentes, nos termos previstos no art.º 60º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

## 3.4. - Análises específicas

Nos pontos seguintes, de 3.4.1. a 3.4.7., dar-se-á conta das situações de âmbito mais específico que foram objecto de análise por parte da equipa.

### 3.4.1. - LIMITES LEGAIS

#### 3.4.1.1. - Despesas com o pessoal

No ano de 1999 as despesas com o pessoal do quadro da C.M.T. ascenderam a 927.187 contos, e as despesas com o pessoal em qualquer outra situação totalizaram 68.506 contos.



# Tribunal de Contas

---

Efectuados os estudos necessários foram calculados, para a autarquia, os limites legais deste tipo de despesas (1.088.166 contos, e 272.041 contos, respectivamente) constatando-se, que os mesmos **não foram ultrapassados** (fls. 67/1/VII).

### 3.4.1.2. - Emolumentos notariais

Não tendo sido feita a apresentação, por inexistência, da deliberação do executivo concernente à designação do dirigente encarregue do exercício das funções notariais e de juiz auxiliar nos processos de execução fiscal, nos termos do n.º 1 do art.º 58º, do Dec.- Lei n.º 247/87, de 17/06, deve-se referir que o R.O.S.M. (publicado em D.R. a 17/7/98) a fls. 58 e 59/2/III estipula, no seu art.º 20º, que,

*“O Director do Departamento de Planeamento e Administração exerce as funções de notário privativo, delegado da Inspeção-Geral das Actividades Culturais e juiz de execuções fiscais”*

e art.º 24º que,

*“Ao Núcleo de Apoio de Notariado, Execuções Fiscais e Espectáculos compete:*

*I-No âmbito do notariado*

- a) Dar apoio à preparação dos actos ou contratos em que seja parte o Município, de acordo com as deliberações da Câmara ou decisões do seu presidente;*
- b) Executar todos os actos notariais nos termos da lei; ...”*

Em tempo foram presentes cópias dos despachos do Presidente do executivo de 4/03/98 e de 31/5/99 (a fls. 40 e fls. 63/1/VII), que definem, respectivamente:

*“... DETERMINO, que seja designada a Chefe de Repartição Administrativa, **Maria Celeste Camões Castanho Soares Gago**, como substituta da Directora de Departamento Administrativo Geral nas suas faltas, férias e impedimentos”*

*“... DETERMINO, que seja designado o Chefe de Repartição Financeira, **António Eduardo Fernandes de Barros**, como substituto, da Directora de Departamento de Planeamento e Administração nas suas faltas, férias e licenças”*



# Tribunal de Contas

---

Encontram-se também de fls. 27 a 34 e de fls. 55 a 62/1/VII, cópias de despachos do P.C. a designar o substituto da Directora de Departamento de Planeamento e Administração determinando casuísticamente, quem deverá lavrar os actos marcados para o dia em que aquela se encontra impedida de o fazer.

Pelo despacho n.º 94/99, de 22/9/99, inserto a fls. 16/1/VII, o P.C. no uso da competência que lhe é conferida pelo disposto nas alíneas b) e c) do n.º 2 do art.º 68º da Lei n.º 169/99, de 18/9, designou como notário privativo do município, a Directora do Departamento de Planeamento e Administração Maria Antónia Martins do Nascimento.

No ano de 1999 os funcionários que receberam emolumentos notariais foram os que constam no mapa Mod. 20/TC “*Relação dos funcionários que na gerência receberam participação emolumentar e/ou custas fiscais*” (a fls. 172/1/II).

No âmbito desta matéria, e tendo por base a legislação aplicável, nomeadamente o art.º 58º do Dec.- Lei n.º 247/87, de 17/6, o n.º 2 do art.º 43º do Dec.- Lei n.º 353-A/89, de 16/10, o Parecer n.º 7-G.E./92, aprovado em sessão da 2ª. Secção do T.C. de 19/03/92<sup>2</sup>, foram analisados os documentos onde são evidenciados os valores recebidos e pagos a título de emolumentos notariais e/ou custas de execuções fiscais, a categoria e o número de diuturnidades que aqueles funcionários detinham antes de 01/10/89 - data em que entrou em vigor o novo sistema retributivo da função pública (NSR, Dec.- Lei n.º 353-A/89), assim como os livros de escrituras referentes ao ano em apreço.

Procedeu-se, também, ao confronto dos valores percebidos - constantes do Mod. 20/TC - com os limites legais vigentes, tendo em atenção o Parecer aprovado pelo T.C., anteriormente referenciado.

---

<sup>2</sup> e também a Informação n.º 5-G.E./93, de 02/04/93, que subscreve todas as conclusões do Parecer.



# Tribunal de Contas

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas, sendo alterada a categoria ou lugar de chefia do (s) funcionário (s), após a entrada em vigor do novo sistema retributivo da função pública, esgota-se a relação “categoria-diuturnidade”, sendo consideradas a partir daí 0 (zero) diuturnidades.

Do estudo e cálculos efectuados (quadro a fls. 3/1/VII, do qual se apresenta um extracto da parte pertinente), foi possível concluir que os montantes percebidos a título de emolumentos notariais e de custas de execuções fiscais **num caso excederam** os limites legais vigentes, em violação da legislação anteriormente citada.

## QUADRO DA PERCEPÇÃO DE EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS FISCAIS

Unid. escudos

NOME	CATEGORIA	N.º DIUTURNIDADES	VALORES ACUMULADOS			LIMITE	EXCESSO
			Emolum.	Custas	Total		
Maria Celeste C. C. Soares Gago	Chefe de Repartição	4 – (c/ Chefe de Secção) <sup>3</sup>	1.395.322\$	268.859\$	1.664.181\$	1.533.840\$	<b>130.341\$</b>

Os pagamentos das importâncias emolumentares ocorreram conjuntamente com os vencimentos da respectiva funcionária tendo sido o Presidente da Câmara José Macário Correia, quem os autorizou.

### Em face do relatado, alegou José Macário Correia, P.C.

*“Dá-se conta da reposição da quantia indevidamente recebida, conforme documentação em anexo.”*

Tendo a quantia em excesso - 130.341\$00 - sido reposta em 03.10.2001, através da guia de receita n.º 1193/2001 (inserta a fls. 114), considera-se a situação sanada do ponto de vista reintegratório. Subsiste, contudo, para o Presidente da Câmara, eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

<sup>3</sup> Para efeitos de cálculo considera-se 0 (zero) diuturnidades dado que ocorreu mudança de categoria.



# Tribunal de Contas

---

### 3.4.1.3. - Capacidade de endividamento

Tomando como ponto de partida o art.º 24º da Lei n.º 42/98, de 06/08 - que estabelece o regime de crédito dos municípios - nomeadamente os parâmetros definidos nos seus n.ºs 3 e 4, foram efectuados os cálculos (a fls. 2/1/VII) que permitiram concluir que os limites de endividamento com empréstimos de médio e longo prazos (252.983.250\$00) **não foram ultrapassados**, uma vez que a autarquia despendeu um valor inferior com amortizações e juros (115.716.137\$00).

### 3.4.2. - PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

Dado constarem do Mapa das participações financeiras - mod. 17/TC - foi solicitado aos serviços da autarquia que fossem presentes à equipa, os estatutos, as partes das actas da C.M.T. onde foi deliberado adquirir e da A.M.T. em que esta autorizou o município a participar no capital social das empresas:

ALGAR-Valorização e tratamento de resíduos sólidos, S.A.; Águas do Sotavento Algarvio, S.A.; AGE Tavira - Agência de Desenvolvimento Local, S.A.; Centro Tecnológico de Citricultura; Municipia - Empresa Cartografia Sistemas de Informação, S.A. e Globalgarve – Cooperativa e Desenvolvimento, S.A.”.

Também (através do mapa inserto de fls. 3 a 5/1/VI) se confirmaram os valores de participações financeiras da C.M.T. e que se descrevem de seguida:



# Tribunal de Contas

## QUADRO DAS PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS DA C.M.T.

DESIGNAÇÃO	CAPITAL SOCIAL	PARTICIPAÇÃO DA CMT	
		VALOR	%
ALGAR-Valorização e tratamento de resíduos sólidos, S.A.	1.500.000.000\$00	31.935.000\$00	2,13
Águas do Sotavento Algarvio, S.A.	1.200.000.000\$00	33.331.000\$00	2,78
AGE Tavira - Agência de Desenvolvimento Local, S.A.	20.000.000\$00	4.000.000\$00	20,00
Centro Tecnológico de Citricultura	68.564.000\$00	2.506.000\$00	3,66
Municipia - Empresa Cartografia Sistemas de Informação, S.A.	500.000.000\$00	5.000.000\$00	1,00
Globalgarve – Cooperativa e Desenvolvimento, S.A.	10.000.000\$00	500.000\$00	5,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.298.564.000\$00</b>	<b>77.272.000\$00</b>	<b>2,40</b>

Quanto às participações da autarquia no capital social destas empresas nada de significativo a assinalar dado que estão de acordo com o estipulado na legislação aplicável.

### 3.4.3. - SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

No ano de 1999, a C.M.T. atribuiu subsídios e efectuou transferências, no montante de 231.548.299\$00, que corresponde a **5,8** % da despesa orçamental (4.016.348.312\$00).

Se àquele montante forem retirados os valores transferidos para as Juntas de Freguesia (75.687.745\$00), e Associação de Municípios do Algarve (2.000.000\$00) os subsídios atribuídos passam a representar **3,9%** da despesa efectuada.

A alínea i) do art.º 51º do Dec.- Lei n.º 100/84 (na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 18/91, de 12/06) atribuía à Câmara Municipal competência para “*deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, que prossigam no município fins de interesse público*”, estabelecendo assim esta norma dois requisitos essenciais para que as



# Tribunal de Contas

---

entidades e os organismos possam beneficiar de apoios por parte das autarquias: que sejam legalmente existentes e que prossigam no município fins de interesse público<sup>4</sup>.

Relativamente ao requisito essencial – **serem legalmente existentes** – devem as entidades e os organismos ser constituídos por escritura pública (n.º 1 do art.º 168º do Código Civil e o art.º 89º, alínea g) do Código do Notariado), a qual deve ser publicada no Diário da República (n.º 2 e 3 do art.º 168º do Código Civil) acompanhada dos respectivos Estatutos.

Fez-se o levantamento do Sistema de Controlo Interno instituído quanto a esta área do qual resultou o fluxograma constante a fls. 716/2/IV.

Das análises efectuadas conclui-se que o Sistema de Controlo Interno implantado na área das Transferências / Subsídios é fiável, sendo as propostas de atribuição submetidas a aprovação do executivo, realçando-se também a preocupação demonstrada pelos responsáveis da autarquia no acompanhamento da aplicação dos mesmos, através, nomeadamente, do conhecimento pessoal ou da divulgação na comunicação social da realização das respectivas actividades. Também é exigido às entidades subsidiadas que apresentem anualmente à autarquia os seus Planos de Actividades, Relatórios e Contas.

Constatou-se ainda para o ano de 1999:

- a) - A existência de cadastros devidamente organizados das entidades subsidiadas onde constam os elementos comprovativos da sua existência legal;
- b) - Que os subsídios atribuídos foram objecto de publicitação conforme determina o art.º 1º da Lei n.º 26/94;
- c) - A celebração de contratos programa de desenvolvimento desportivo como estabelece a Lei de Bases do Sistema Desportivo (L.B.S.D.), Lei n.º 1/90, 16/01, regulamentada pelo Dec. - Lei n.º 432/91, de 06/11, apesar de os montantes serem inferiores ao estabelecido legalmente (20.000 contos até 18/10/99 e 40.000 contos após esta data).

---

<sup>4</sup>Revogado pela Lei n.º 169/99, de 18/09, que estabelece o novo quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.





# Tribunal de Contas

---

Vejamos, então, alguns dos subsídios que mereceram análise por parte da equipa de auditoria.

### **3.4.3.1. - Subsídios a associações desportivas e culturais**

Foram solicitados os cadastros das entidades :

- Clube Vela de Tavira (C.V.T.);
- Ginásio Clube de Tavira (G.C.T.);
- Clube Ciclismo de Tavira (C.C.T.);
- Clube Recreio e Desporto Santaluziense (C.R.D.S.) e
- Clube Náutico de Tavira (C.N.T.).

Estas obtiveram, no ano de 1999, subsídios na ordem de 12.617.000\$00, 6.435.827\$00, 9.401.151\$00, 9.446.000\$00 e 8.307.500\$00 respectivamente.

Procedeu-se à recolha de diversos elementos designadamente a publicação dos Estatutos das entidades em D. R., a escritura de constituição, número de identificação fiscal, os seus relatórios e contas de gerência.

Do estudo efectuado foi permitido concluir que aquelas entidades já respeitavam os requisitos fixados na al. i) do art.º 51º do Dec. - Lei n.º 100/84, de 29/03, como “*conditio sine qua non*” para que pudessem beneficiar de apoios da C.M.T., respeitando igualmente os requisitos constantes da Lei n.º 169/99, de 18/9 (vd. art.º 64º, n.º 4 alíneas a) e b)).



# Tribunal de Contas

---

## 3.4.3.2. - Bolsas de estudo

Em reunião do executivo camarário de 1 de Abril de 1998, foi deliberado por unanimidade aprovar a proposta n.º 189/98-CM, de Regulamento para **atribuição de bolsas de estudo a alunos do ensino superior ou médio** (vd. fotocópia da acta de fls. 333 a 345/2/VIII).

O mesmo órgão em reunião de 20 de Janeiro de 1999, deliberou por unanimidade dos seus membros, aprovar a proposta n.º 33/99-CM, referente ao aperfeiçoamento daquele Regulamento (vd. fotocópia da acta de fls. 294 a 301/2/VIII).

O conteúdo de tais propostas e uma alteração ao ponto 1.3 foram posteriormente aprovados, por maioria (vinte e um votos a favor e três abstenções), pela Assembleia Municipal em 5 de Fevereiro de 1999 (de fls. 284 a 293/2/VIII).

O texto final do Regulamento de atribuição de bolsas de estudo está consubstanciado na proposta n.º 102/99-CM, a qual foi presente e aprovada por unanimidade pelo executivo em reunião de C.M.T. (de fls. 273 a 283/2/VIII).

Assim no decorrer da gerência em análise foram atribuídas, a título de subsídio, 30 bolsas de estudo (11 do escalão A - 30.000\$00/mês e 19 do escalão B - 12.500\$00/mês) a alunos do ensino superior e/ou médio durante 10 meses, tendo-se constatado que os correspondentes pagamentos respeitam ao ano lectivo de 1998/1999 e que atingiram um total de 5.675 contos. Esta situação decorre do exposto no regulamento acima mencionado, e das minuta das actas em que se propunha a homologação da lista para atribuição das 30 bolsas de estudo (vd. de fls. 259 a 272/2/VIII).

De acordo com o disposto na al. f) do n.º1 do art.º 2.º do Dec.- Lei n.º 100/84, de 29/3 “*É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas designadamente, à educação e ensino.*”



## Tribunal de Contas

---

A acção descentralizadora do governo compreendeu na sequência do estabelecido na Lei n.º 42/83, de 31/12 (Lei do Orçamento do Estado para 1984), e do Dec. - Lei n.º 77/84, de 8/3 (delimitação e coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, de fls. 220 a 224/2/VIII) a acção social escolar no âmbito da educação pré - escolar e do ensino básico.

Este último diploma vem desenvolver na al. e) do art.º 8 as competências municipais em matéria de educação e ensino e especifica no seu n.º 5 da alínea aludida, que compete ao município apoiar e desenvolver “*outras actividades complementares da acção educativa na educação pré - escolar e no ensino básico, designadamente nos domínio da acção social escolar e da ocupação de tempos livres (sublinhado nosso).*

Assim, e por forma a dar cumprimento ao art.º 15.º do Dec.- Lei n.º 77/84, de 8/3, foi publicado um diploma que regulamenta o modo e a forma como os municípios vão exercer as novas atribuições sendo abrangidos pelo regime instituído as crianças da educação pré - escolar, os alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo.

O diploma supracitado, Dec. - Lei n.º 399-A/84, foi publicado em 28/12 e autoriza na al. e) do n.º 1 do art.º 4, (de fls. 476 a 479/3/V) as câmaras municipais a aprovar a atribuição de auxílios económicos aos estudantes que frequentem os graus de ensino já anteriormente mencionados.

Pelo exposto, conclui-se que os Municípios apenas possuem competência para atribuição de auxílios económicos a crianças no âmbito da educação pré - escolar, aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV (*escolaridade obrigatória*, diremos nós) e não a alunos de outros graus de ensino.



## Tribunal de Contas

---

Com a entrada em vigor das Leis n.ºs 159/99 e 169/99 a situação foi clarificada precisamente no sentido de excluir das atribuições e conseqüentemente das competências – das autarquias e seus órgãos – o ensino secundário e superior (vd. art.º 64º, n.º 4º, al. d) da Lei n.º 169/99 de 18/09, conjugada com o art.º 19º da Lei n.º 159/99, de 14/09).

Ao atribuir auxílios a alunos do ensino médio e superior (sem base legal) o órgão executivo não respeitou o “Princípio da Especialidade” plasmado no art.º 76º do Dec. – Lei n.º 100/84, de 29/3 nem o “Princípio da Legalidade” contido no art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo, segundo o qual se conclui que *“ao contrário do que sucede com os particulares, à Administração Local não seja possível tudo o que a lei não proíbe, mas apenas aquilo que positivamente lhe seja permitido.”*<sup>5</sup>, violando conseqüentemente o art.º 26º do Dec. - Lei n.º 341/83.

A atribuição das bolsas de estudo aos alunos do Ensino Médio ou Superior Público e Privado não é uma competência das Câmaras Municipais, mas sim, do Ministério da Educação, definindo o Despacho n.º 209/97, do Secretário de Estado da Educação, publicado no DR II Série n.º 107 de 9/05/97 (de fls. 230 a 232/2/VIII) os critérios orientadores para atribuição das mesmas.

O Despacho n.º 10 324-D/97 (2.ª série), publicado no DR II - Série n.º 253, de 31/10/97 (de fls. 234 a 237/2/VIII) e o Despacho n.º 11 640-D/97, (2.ª série) publicado no DR II - Série n.º 272 de 24/11/97 (de fls. 239 a 243/2/VIII), ambos do Ministro da Educação na sequência da publicação da Lei n.º 113/97, de 16/9 - Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior -, aprovam os Regulamentos de Atribuição de Bolsas de Estudo aos Alunos do Ensino Superior Público e Privado, respectivamente.

---

<sup>5</sup> Sérvulo Correia “Noções”, cit., pág.97 e 174; Vinício Ribeiro, “O Estado de Direito e o Princípio da Legalidade da Administração”, 2.ª ed., pág. 58; António M. Rebordão Montalvo, “Código de Procedimento Administrativo”, Almedina, 1992, pág.30.



## Tribunal de Contas

---

Em suma: a concessão de subsídios para bolsas de estudo aos alunos do ensino superior e/ou médio, no montante global de 5.675 contos careceu da necessária base legal, sendo o seu pagamento indevido e ilegal, por violação do art.º 3º do C.P.A. e, conseqüentemente, por violação do n.º 1 do art.º 26º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/7.

No ano lectivo de 1998/1999, a atribuição das bolsas no montante de 5.675 contos foi aprovada, em 31/03/99 (de fls. 259 a 263/2/VIII) pelos membros do executivo constantes do quadro seguinte:

<b>Responsáveis</b>	
Presidente da Câmara	José Macário Custódio Correia
Vereador	José Otilio Pires Baía
Vereadora	Maria José de Sousa Martins
Vereador	Eduardo Rafael do Carmo Dias
Vereador	Humberto de Jesus Lopes Puga
Vereador	Carlos Manuel dos Santos Baracho
Vereador (*)	Nuno Ricardo da Silva R. Cavaco Guerreiro

(\*) Participou na reunião em substituição de Mateus Cruz Teixeira de Azevedo

Os pagamentos, no montante global de 5.675 contos, foram autorizados pelo P.C. José Macário Custódio Correia.

### **Quanto a esta matéria, vieram os responsáveis alegar o seguinte:**

*“Esclarece-se que é prática corrente à generalidade dos Municípios Portugueses a atribuição de Bolsas de Estudo a alunos do Ensino Superior e Médio, sustentadas em Regulamento Municipal. Conforme foi apurado, Tavira não quis deixar de prestar este auxílio aos seus jovens estudantes cuja situação de carência económica esteja devidamente comprovada. Fê-lo, antes de mais, porque seria injusto que jovens de outros concelhos recebessem esta ajuda por parte dos seus Municípios e os jovens de Tavira ficassem em situação menos favorável, por assim dizer.*”



## Tribunal de Contas

---

*Salienta-se que o Algarve ainda não está dotado de Escolas de Ensino Superior e Médio em número e diversidade suficientes para responder às necessidades da sua população estudantil, razão pela qual muitos alunos são obrigados a deslocar-se para outras regiões do país, no sentido de ingressar na escola que melhor se adequa às suas capacidades. Muitos destes jovens regressam depois à sua terra natal e aqui desenvolvem a actividade para que se encontram licenciados. Devolvem, pois, à sua região, município ou concelho, o investimento que, por ventura, tenham recebido. Trata-se assim de uma troca que se justifica e é justa.*

*Não se vê porque razão um jovem com dificuldades económicas, excelente aluno, com possibilidades de ingressar, vg. Numa Faculdade de Medicina ou de Arquitectura as quais, até à data, só existem em Lisboa ou mais a Norte, não deva receber auxílio financeiro do seu Município para fazer face a despesas de alimentação e estadia já que se vê obrigado, nestes casos e outros, a estudar longe de casa.*

*Estas são as razões de princípio que levaram o Município de Tavira a implementar o Regulamento e a atribuir os subsídios em causa, cujos pagamentos se questionam.*

*No plano do direito convirá referir que a questão poderá não ser tão clara quanto se descreve no Relatório de Auditoria.*

*A Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro que estabelece o Quadro de competências das Autarquias, refere no seu artigo 64º, n.º 4, al. d), sic.: “- Compete à Câmara Municipal no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal:*

*(...) d) Deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes;”.*

*Ora, aqui a lei não distingue o grau de estudo que pretende abranger e, se não distingue, permite que se enquadre neste preceito também os estudantes do ensino superior e médio. Nada mais razoável do que entender, conforme atrás se salientou, que ajudar um jovem carenciado, natural do concelho de Tavira, a estudar medicina, arquitectura, física ou engenharia naval etc... será apoiar uma actividade de interesse municipal, pois, esse jovem, ao voltar um dia à sua terra trará de volta, com certeza, o valor acrescentado da sua especialidade.*

*Conjugando o supracitado artigo 64º, n.º 4, al. d) com o disposto no n.º 7, al. a) ou no n.º 6, al. a) do mesmo preceito e o artigo 53º, n.º 2, al. a), igualmente da LAL, obtém-se o quadro legal que permite aos Municípios regulamentar a atribuição dos subsídios em crise. De referir ainda o artigo 241º da CRP em matéria de regulamentos a implementar pelos Municípios.*

*Razões pelas quais se entende não existir qualquer violação dos Princípios da Legalidade ou da Especialidade, sendo os pagamentos efectuados justos e legalmente devidos.”*



## Tribunal de Contas

---

Em relação às alegações dos responsáveis, convirá em primeiro lugar salientar que nada garante que a população estudantil alvo dos ditos subsídios venha mais tarde a fixar-se profissionalmente no concelho.

No plano jurídico, não é possível efectuar-se uma leitura da Lei n.º 169/99, de 18/09 desacompanhada do texto da Lei n.º 159/99, de 14/09. Isto é, a Lei n.º 159/99 estabelece o quadro de atribuições das autarquias locais, vindo a Lei n.º 169/99 consagrar as competências dos seus órgãos com vista à prossecução daquelas atribuições. Nessa medida, o preceito legal invocado pelos responsáveis – artigo 64º, n.º 4, alínea d), da Lei n.º 169/99 – tem de ser entendido de acordo com a atribuição que visa concretizar, plasmada no artigo 19º da Lei n.º 159/99 pelo que só neste âmbito as autarquias detêm competência para a concessão dos subsídios em crise.

Por bastante meritória que eventualmente se revele na prática a actuação do executivo municipal ao abrigo do “Regulamento de Atribuição de Bolsas de Estudo”, o certo é que a sua ilegalidade foi demonstrada no Relato, não tendo os responsáveis nas alegações que se acabaram de transcrever, evidenciado a existência de suporte legal para a concessão das verbas em causa.

A questão em apreço não se prende com interpretações mais ou menos redutoras do direito, nem com a defesa de posições mais ou menos subjectivas ou estremadas. O equilíbrio entre aquilo que é a intervenção da Administração Central em matéria de educação encontra-se bem reflectido nas leis em vigor, negando ao interprete latitude suficiente para exercícios hermenêuticos.

Assim sendo, mais uma vez tem de salientar-se que toda a actividade administrativa deve obediência positiva à lei e ao direito, isto é, todo o acto administrativo tem de ter suporte legal suficiente. No caso vertente, dúvidas não ficam de que, para além da inexistência desse suporte legal, a ordem jurídica exclui mesmo claramente da esfera autárquica – bem ou mal, não cabe aqui aquilatar a bondade das soluções legais – o apoio ao ensino médio e superior.



## Tribunal de Contas

---

Assim, tem de se concluir, como se fez no Relato, que as despesas e os pagamentos em análise são ilegais e indevidos por não respeitarem o princípio contido no art.º 76º do DL 100/84, de 29/03 e no art.º 3º do Código do Procedimento Administrativo, violando o n.º 1 do art.º 26º do DL 341/83, de 21/07.

Esta situação é passível de eventual responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória nos termos do n.º 2 do art.º 59º e al. b) do n.º 1 do art.º 65º, respectivamente, da Lei 98/97, de 26/08.

Foi, entretanto, assumida pela 3ª Secção do Tribunal de Contas (Acórdão n.º 6/2001) diferente posição sobre esta matéria, que, em suma, se traduz no seguinte entendimento:

Nos termos do DL 100/84, de 26/03 e dos artigos 235º, 237º e 241º da Constituição da República Portuguesa, as autarquias locais, na prossecução das suas atribuições, dispõem de competência regulamentar própria – com reserva de autonomia normativa – a qual devem utilizar para a satisfação dos interesses que os seus órgãos assumam como sendo das respectivas populações, não se encontrando esses regulamentos sujeitos à legalidade substancial nem formal, nem tendo pois o seu conteúdo de ser predeterminado por acto legislativo, dado que tal poder regulamentar derivaria directamente da Constituição.

Assim, estribado na visão compatibilística do Princípio da Legalidade, ao nível da actuação autárquica, conclui que a atribuição de tais bolsas de estudo não necessita de normação superior positiva, bastando-se com a dita competência regulamentar, a qual não encontra norma legal proibitiva, sendo pois a atribuição de bolsas de estudo ao ensino superior legal e até complementar da acção da Administração Central nesta matéria.

Ora, não se prescindindo dos argumentos explanados nas páginas anteriores e suficientemente dilucidados sempre se acrescentará que, nos termos constitucionais (art.º 237º, n.º 1), para além das atribuições também a competência dos órgão autárquicos será regulada por lei e não se encontra tal lei que a confira. Será oportuno aduzir ainda as seguintes considerações:





## Tribunal de Contas

---

- a) a concessão de bolsas de estudo ao ensino superior vem regulada na Lei 113/97, de 16/09, a qual “Define as bases de financiamento do ensino superior público” e foi aprovada ao abrigo dos art.ºs 164.º al. d) e 168.º, n.º 1, al. d) da CRP (actuais artigos 161.º, al. c) e 165.º, n.º 1, al. d), respectivamente, após a revisão constitucional de 1997). Este diploma, traduzindo o uso simultâneo de uma competência legislativa residual e de uma competência legislativa própria da Assembleia da República, não permite a intromissão regulamentar das autarquias, sob pena de violação do “princípio de reserva de lei”, segundo o qual “O Regulamento não pode invadir os domínios constitucionalmente reservados à lei, isto é, aquelas matérias que, segundo a Constituição, só a lei pode regular” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 113/88, de 01/06/88).

Pode ainda questionar-se em que medida a definição das “Bases de financiamento do ensino superior” não consubstanciará um subregime das “Bases do sistema de ensino”, matéria da exclusiva competência da AR – cfr. Art.º 164.º, al. i), da CRP – caso em que a violação da dita “reserva de lei” por via do regulamento autárquico que prevê a concessão das bolsas de estudo assumiria contornos por demais evidentes.

Em qualquer dos casos, será inevitável o desrespeito pelo princípio da unidade do Estado e pela coordenação das actuações central e local, ambos proclamados no art.º 2.º do DL 100/84, de 29/03, bem como, ainda, o direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, consagrados no art.º 74.º, n.º 1, da CRP (este direito ficaria prejudicado na medida, pelo menos, das diferentes capacidades de auxílio aos estudantes entre os diversos municípios do País).

- b) à cerca de problema idêntico ao que ora nos ocupa, foi proferido pelo Tribunal Constitucional o Acórdão n.º 307/88, o qual veio a declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral de um regulamento emanado pela Câmara Municipal de Lisboa, com base em inconstitucionalidade formal e orgânica, por virtude de tal regulamento, traduzindo embora um poder regulamentar das autarquias consubstanciado numa



## Tribunal de Contas

---

“disciplina normativa inicial com eficácia regulamentar” cujos limites têm por referencial máximo a prossecução dos interesses próprios das respectivas populações, não ser precedido de lei que, de acordo com o actual artigo 112.º, n.º 8, da CRP, indicasse expressamente a competência objectiva e subjectiva para a sua emissão, bem como por aí se considerar que o dito regulamento – acto de normação administrativa – invadiu a área da competência legislativa reservada da AR, o que, do nosso ponto de vista, é também o caso do regulamento de atribuição de bolsas de estudo aprovado pela CM de Tavira. Acresce também que este regulamento deveria citar a lei habilitante – o que não aconteceu – o que o torna formalmente inconstitucional (cfr. Acórdão do TC n.º 307/88).

- c) Por último, será de notar que alguns autores actualmente se direccionam para a desnecessidade da lei habilitante, mas não no sentido que agora nos interessa para aquilatar sobre a legalidade da atribuição das bolsas de estudo. Tal lei habilitante apenas permitiria à autarquia editar regulamentos de execução ou, ao abrigo da qual, esses regulamentos poderiam, formalmente, aparecer no ordenamento jurídico (definindo a competência objectiva e subjectiva para a sua emissão). Esses autores baseiam a sua posição no facto de a habilitação já resultar expressamente da CRP, isto é, o poder regulamentar das autarquias locais seria originário, como consequência da sua autonomia própria.

O que ora nos ocupa é, porém, o **conteúdo desses regulamentos**. Isto é, saber se esse conteúdo é legal ou não, o que só poderá ser aferido pela existência ou não de lei que atribua a respectiva competência, poder para agir, funcional, aos órgãos autárquicos. Sem esta lei que atribua competência, mesmo que o regulamento se contenha nas atribuições autárquicas, não necessite de lei que vise regulamentar ou que legitime o seu aparecimento na ordem jurídica, falta-lhe lei de suporte, ou antes, faltará lei de suporte ao seu conteúdo. E a CRP preceitua que a competência dos órgãos das autarquias será regulamentada por lei (artigo 237º) e que o seu poder regulamentar se contém nos limites da CRP e das leis ... (art.º 241.º). Ora, nem o DL 100/84, de 29/03, nem qualquer outro



# Tribunal de Contas

---

diploma legal atribui competência aos órgãos da autarquia para conceder bolsas de estudo a alunos do ensino médio e superior.

- d) Da conjugação destes dois imperativos supremos terá de se concluir que, ainda que os regulamentos locais se mostrem totalmente autónomos em termos de dispensarem qualquer lei prévia habilitante para os efeitos do art.º 112.º, n.º 8, da CRP, sempre terá o seu conteúdo de respeitar o Princípio da Legalidade, entendido no sentido de que a autarquia não pode agir à revelia do que o ordenamento positivo lhe permite, ainda que essa actuação se subsuma a uma conduta prestadora e não limitativa das garantias dos particulares. É também este o sentido que parece estar subjacente aos acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo proferidos nos processos n.ºs 22804, de 07/10/86 e n.º 41227, de 04/02/99.

### 3.4.3.3. - Transferências para as Juntas de Freguesia

As transferências realizadas pela C.M.T. para as Juntas de Freguesia (J.F.), de acordo com o Mod. 15/TC “*Relação dos subsídios e transferências atribuídas*” (de fls. 84 a 87/1/II) totalizaram 75.687.745\$00, sendo que 5.687.745\$00 e 70.000.000\$00 foram efectuadas através das rubricas de classificação orçamental 01.03/05.01.03.01 e 01.03/10.01.03.01 respectivamente.

Parte destas transferências foram realizadas ao abrigo da al. s), n.º 2 do art.º 39º do Dec.-Lei n.º 100/84, de 29/3, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 18/91, de 12/06 e art.ºs 5º e 6º da Lei n.º 23/97, de 2/7, ou seja por deliberação da A.M.T. **autorizadora** da delegação de competências por parte da C.M.T. nas Juntas de Freguesia, a qual é efectuada através de celebração de protocolos (exemplo de fls. 397 a 400/3/V) entre os dois órgãos autárquicos.



## Tribunal de Contas

---

Pela proposta subscrita pelo Presidente da Câmara em 23/01/98, aprovada pelo executivo em 28/01/98 e pela A.M.T. em 18/05/98 (de fls. 391 a 396/3/V), verifica-se que foi aprovado pelo órgão deliberativo o pedido de autorização para “*transferir (para as Juntas de Freguesia) por protocolo, competências que vinha exercendo, nomeadamente as seguintes: Conservação da rede escolar; Polidesportivos das zonas rurais; Conservação de pequenos espaços verdes; Limpeza urbana; Pequenas reparações na rede viária; Licenças de canídeos; Tramitação administrativa das licenças de caça; ...*”.

Foram celebrados protocolos, para transferência de actos da competência da C.M.T. para as Juntas de Freguesia designadamente no que concerne a: Conservação e reparação de escolas primárias e pré primárias; Gestão, conservação e reparação de equipamentos desportivos e sociais; Gestão e manutenção de jardins e outros espaços ajardinados; Pequenas reparações da rede viária no que respeita à conservação e limpeza de valetas, bermas e caminhos públicos ... (exemplos de fls. 393 a 424/1/VIII).

Da análise dos Protocolos celebrados com as várias Juntas de Freguesia do concelho de Tavira verificou-se que:

- a) Todos os Presidentes de Junta para celebrarem os correspondentes protocolos apresentaram ao executivo camarário a acta da respectiva Assembleia de Freguesia ratificadora da aceitação da delegação de competências efectuada a favor das Juntas pela C.M.T. (exemplos de fls. 433 a 457/3/V);
- b) Em todos os protocolos consta designadamente a referência da obra a que se destina, o seu custo, o prazo de execução, as formas de pagamento e a data da reunião da C.M. onde foi deliberado transferir a respectiva competência;
- c) Todos eles respeitam às áreas de descentralização das competências para as Juntas.



# Tribunal de Contas

---

### 3.4.4. - Subsídio de refeição a autarcas

Foi solicitado aos serviços da autarquia uma relação onde constassem as importâncias auferidas mensalmente pelos autarcas a título de remuneração e os correspondentes descontos no ano de 1999, bem como as remunerações mensal e anual líquidas de cada um deles.

Foi inicialmente facultada uma lista (a fls. 195/1/II), na qual não se distinguiam os descontos obrigatórios dos não obrigatórios e, posteriormente, uma outra (inserta de fls. 191 a 194/1/II), cujos descontos e remunerações já se encontravam devidamente evidenciados.

Da análise deste documento, conclui-se que, os autarcas em regime de permanência receberam no ano em apreço, mensalmente, importâncias a título de subsídio de refeição.

Não decorre expressamente da lei (art.º 5º da Lei n.º 29/87, de 30/6) que este tipo de abono constitua um direito dos eleitos locais. Porém, preceitua-se no n.º 3 do seu art.º 22º que, *“Durante o exercício do respectivo mandato não podem os eleitos locais ser prejudicados no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de carácter não pecuniário”* (sublinhado nosso). Ora não existem dúvidas, perante a legislação aplicável, de que o subsídio de refeição é qualificável como um benefício social, pelo que os autarcas que a ele tinham direito anteriormente ao seu mandato deverão continuar a percebê-lo enquanto eleitos locais.

Em resposta ao solicitado na requisição n.º 10, a fls. 23/1/III, através da nota justificativa e declarações anexas de fls. 402 a 409/3/VIII, os serviços de pessoal da autarquia fizeram prova de que os eleitos José Macário Correia (P.C.) e Maria José Sousa Martins (Vereadora em regime de permanência) já auferiam subsídio de refeição no exercício das suas anteriores funções. Quanto aos eleitos Mateus Cruz Teixeira de Azevedo e Carlos Manuel dos Santos Baracho, vereadores em regime de permanência, não existe justificação porquanto os mesmos exerciam profissões liberais, não tendo por isso direito a esse subsídio.



## Tribunal de Contas

---

Ocorreram, assim, pagamentos ilegais e indevidos a estes dois autarcas no montante global de 315.000\$00 (157.500\$00 a cada um), por carecerem da necessária base legal, em violação da legislação citada e, conseqüentemente, do n.º 1 do art.º 26º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/7.

Tais pagamentos foram autorizados pelo P.C. José Macário Correia, no exercício da sua competência.

**Esta matéria mereceu de José Macário Correia, P.C., o seguinte comentário, em sede de alegações:**

*“Dá-se conta dos requerimentos apresentados pelos senhores vereadores solicitando a reposição das quantias indevidamente recebidas, através de pagamento em três prestações, bem como do deferimento dos respectivas guias de pagamento da primeira prestação, conforme documentação em anexo”.*

Do alegado, ressalta que se encontra repostado parte do montante indevidamente abonado, atendendo a que foi autorizada a sua reposição em três prestações, das quais se encontra paga a primeira, (cfr. guias a fls. 116 e 117). Considera-se, assim, a situação sanada do ponto de vista reintegratório, desde que a autarquia faça prova de que as prestações ainda em dívida foram pagas. Subsistirá, contudo, eventual responsabilidade financeira sancionatória imputável ao Presidente da Câmara, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.



# Tribunal de Contas

## 3.4.5. - FUNDOS PERMANENTES

Tendo em atenção a disposição legal permissiva da constituição de Fundos Permanentes (F.P.), art.º 30º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07 procedeu-se à análise dos elementos que correspondem a esta componente.

O citado art.º 30º consagra que:

**“Art.º 30.º**

1. *Em casos de reconhecida necessidade, poderá ser autorizada a constituição de fundos permanentes, de conta de determinadas dotações visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis.*
2. *A constituição e a reposição dos fundos permanentes obriga a movimentação da correspondente rubrica de “Operações de Tesouraria”.*
3. *As despesas realizadas através de fundos permanentes deverão onerar, segundo a sua natureza, as correspondentes rubricas da classificação económica.*
4. *Os responsáveis pelos fundos permanentes deverão proceder á sua reconstituição contra a entrega dos documentos justificativos das despesas efectuadas.*
5. *Os fundos permanentes serão repostos até ao dia 31 de Dezembro.”*

No Município de Tavira foram instituídos por deliberação do órgão executivo de 6/01/99 (de fls. 2 a 6/1/V) os seguintes F.P.:

SERVIÇO	DETENTOR	MONTANTE
Departamento de Planeamento e Administração	Direct. Departamento	100.000\$00
Depart. de Urbanismo, Equipamentos e Ambiente	Direct. Departamento	(*) 100.000\$00
Bombeiros Municipais	Comandante	500.000\$00
Divisão de Obras Municipais	Chefe Divisão	100.000\$00
Divisão de Equipamentos	Chefe Divisão	100.000\$00
Secção de Cultura	Chefe Secção	100.000\$00
Divisão de Ambiente	Chefe Divisão	100.000\$00
Gabinete Técnico Local	Responsável	100.000\$00
<b>TOTAL</b>		<b>1.200.000\$00</b>

(\*) Não foi objecto de emissão da respectiva Ordem de Pagamento



## Tribunal de Contas

---

O mapa Mod. 6/TC -“*Conta de Operações de Tesouraria*”, (fls. 36/1/II), indica o montante de 1.100.000\$00 como o valor dos F.P. criados em 1999 isto porque, o Director de Departamento do Urbanismo, Equipamentos e Ambiente não chegou a receber qualquer verba por conta do correspondente Fundo Permanente.

Os procedimentos adoptados pela autarquia, para a constituição e reposição dos fundos permanentes, não cumpriram os requisitos legais exigidos, tendo-se constatado que os mesmos não foram constituídos por conta das dotações orçamentais que eram previstas utilizar (foram constituídos por uma única rubrica) conforme preceitua o n.º 1 do art.º 30º do citado diploma (vd. de fls. 9 a 22/1/V).

No que concerne à reconstituição, os seus detentores apresentaram na Contabilidade uma listagem dos pagamentos efectuados, na qual consta a descrição dos bens adquiridos, bem como o respectivo valor. A esta listagem são anexados os documentos justificativos da realização dos pagamentos.

A Contabilidade, para além das Ordens de Pagamento emitidas e das listagens atrás referidas, detém um controlo mais expedito dos montantes despendidos através dos F.P., dado que possui para cada um deles uma conta corrente na qual regista as correspondentes despesas e controla o grau de rotatividade de que são alvo os fundos utilizados.

Mais cumpre referir que:

- a) A constituição dos F.P. é objecto de deliberação do executivo enquanto que, a movimentação e reconstituição dos mesmos, não são objecto de regulamentação interna;
- b) Quer o tipo, quer os valores das despesas apresentadas, coadunam-se com o que se entende dever ser a natureza dos F.P. (vd. de fls. 30 a 41/1/V);
- c) As respectivas reposições foram devidamente efectuadas até 31 de Dezembro de 1999, com excepção de um caso em que se verificou a inclusão de alguns documentos de despesa do ano anterior, embora de montante irrelevante.





## Tribunal de Contas

---

Tendo em consideração que se está em presença de erros de natureza técnica que não afectam a realidade financeira, a equipa sugeriu a correcção dos procedimentos tendo em atenção o cumprimento das normas reguladoras desta matéria, sugestão essa que aqui se reitera.

### **3.4.6. - PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS**

Nesta matéria, solicitaram-se - de entre os constantes da “lista de pessoas singulares contratadas em regime de prestação de serviços”, fornecida pelos serviços da autarquia - quatro processos relativos a contratos de prestação de serviços em regime de avença, todos celebrados ao abrigo do art.º 7º, n.º 3, do Dec.- Lei n.º 409/91, de 17/10, tendo a selecção obedecido à finalidade de verificar os objectos contratuais que mais dúvidas oferecessem relativamente ao tipo de vínculo adoptado.

Tendo-se notado que nos contratos analisados não é feita menção ao tipo de procedimento utilizado para a adjudicação dos serviços nem a correspondente base legal e, bem assim, que também não existem nos respectivos processos documentos que possibilitem comprovar essas situações, alerta-se para o facto de que devem passar a ser feitas tais menções.

Efectua-se de seguida o tratamento individual desses processos:

#### ***Libertário António de Lucas Teixeira***

Com base no despacho do Presidente da C.M.T. n.º 14/98, de 09/01/98, cuja cópia se processa a fls. 42/2/V, em 28/01/98 foi celebrado com este indivíduo, advogado, um contrato de prestação de serviços na modalidade de avença, com o objecto de “Assessoria Jurídica e Coordenação do Gabinete de Apoio ao Investimento”, pelo prazo de um ano, renovável por iguais períodos, contados desde o dia doze desse mês de Janeiro, e contra o pagamento da importância mensal de 320.000\$00, acrescidos de I.V.A. (vd. cópia do contrato a fls. 43 e 44/2/V).



## Tribunal de Contas

---

Este contrato continua ainda em vigor, tendo-se verificado, por despacho do P.C. de 24/01/00 (cópia a fls. 45/2/V), a cessão de posição contratual a favor de uma sociedade de Advogados constituída pelo próprio e por sua mulher, denominada “Libertário Teixeira & Cristina Fernandes – Sociedade de Advogados”, a qual ocorreu ao abrigo do art.º 68º, n.º 1, do Dec.-Lei n.º 197/99, de 8/06.

De acordo com o mencionado despacho n.º 14/98, o procedimento negocial utilizado foi o ajuste directo, com fundamento nos art.ºs 35º, n.º 1, alínea c) e 37º, do Dec.-Lei n.º 55/95, de 29/03.

Nos termos do art.º 31º, n.º 7, do mesmo diploma, o ajuste directo, neste caso, deveria ter sido precedido de consulta a pelo menos dois prestadores de serviços, o que não se constatou ter sucedido, facto comprovado pelo teor do referido despacho n.º 14/98.

Esta omissão não assegura a melhor opção económica para a autarquia e implica o desrespeito por alguns princípios que devem orientar a actuação dos seus órgãos, como sejam o princípio da igualdade de oportunidades e de tratamento dos particulares perante a Administração Pública, da escolha da proposta mais vantajosa e mais conforme com o interesse público, da transparência e da isenção na selecção do co-contraente, do respeito pela livre concorrência, princípios que, em suma, visam uma melhor e mais transparente gestão dos dinheiros públicos.

Assim, deverá o contrato em causa ser tido como ilegal, por violação dos art.ºs 31º, n.º 7, do Dec.-Lei n.º 55/95, de 29/03, sendo os correspondentes pagamentos também ilegais face ao que dispõe o art.º 26º, n.º 1, do Dec.-Lei n.º 341/83, de 21/07.

No ano de 1999 foi paga ao abrigo deste contrato a quantia total de 4.492.800\$00, tendo assinado as correspondentes ordens de pagamento o próprio Presidente da C.M.T. (cópias das O.P.s processadas de fls. 46 a 57/2/V).



## Tribunal de Contas

---

**Os responsáveis vieram alegar**, em suma, que a contratação sem consulta a dois ou mais prestadores se realizou ao abrigo do artigo 36º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, invocando para tal a aptidão técnica e a confiança que depositavam naquele e só naquele prestador de serviços.

É de salientar que o regime do Decreto-Lei n.º 55/95 prevê precisamente a hipótese de a autarquia, mediante consulta ao mercado, vir a conhecer e encontrar outros prestadores, porventura mais qualificados e eventualmente mais “económicos”, isto é, que possibilite a opção por uma alternativa economicamente mais racional – pois sem se consultar o mercado não será possível conhecê-lo. Por esta razão, não fica, pois, afastada a hipótese de, no concelho de Tavira, existirem outros técnicos igualmente bem posicionados que pudessem concorrer com o adjudicatário. Não colhe, assim, o argumento aduzido relativo à aptidão técnica, bem como não é sustentável a escolha do adjudicatário em causa com base na relação de confiança, visto que tal critério não tem qualquer consagração legal no quadro jurídico que baliza a realização de despesas públicas.

Mantêm-se, pois, as conclusões constantes do Relato, sendo a situação susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### ***Nuno Ricardo da Silva Ramos Cavaco Guerreiro***

Em 28/01/98, com base no mesmo despacho n.º 14/98 do Presidente da C.M.T. já mencionado, e igualmente com efeitos desde o dia doze desse mês, foi celebrado contrato de prestação de serviços na modalidade de avença com o indivíduo acima identificado, com a finalidade de “Assessoria para Coordenação do Gabinete da Juventude”, pelo prazo de um ano, renovável por iguais períodos, e pelo valor de 160.000\$00 mensais (vd. fls. 58 e 59/2/V).

Por aditamento de 28/09/00 ao contrato, foi modificada a remuneração para 220.000\$00, conforme se pode comprovar por cópia processada a fls. 60/2/V.



## Tribunal de Contas

---

Nos termos do despacho n.º 14/98, o contrato em análise foi precedido de ajuste directo, com fundamento nos art.ºs 35º, n.º 1, alínea c), e 37º, do Dec.- Lei n.º 55/95, de 29/03.

Pedidos esclarecimentos, os serviços informaram ter sido o ajuste directo fundado, afinal, no art.º 36º, n.º 1, alínea d), do mesmo diploma (vd. fls. 61/2/V), não existindo no entanto, segundo referem, nota justificativa para tal.

Igualmente se solicitou documentação comprovativa dos procedimentos utilizados, nomeadamente, no caso de ajuste directo, de terem sido consultados pelo menos dois prestadores de serviços, não tendo a equipa de auditoria recebido qualquer resposta.

Ao que tudo indica, perante a contradição entre as bases legais invocadas, não existe certeza sobre qual a situação de facto que – subsumível ao correspondente preceito legal – permitiu à autarquia o recurso ao ajuste directo, facto que desde logo indicia, no mínimo, falta de transparência na contratação em causa – o que, percute-se, poderia ser evitado pela menção no texto do próprio contrato do procedimento utilizado e respectiva base legal.

A ter-se em conta a fundamentação constante do despacho n.º 14/98, deveriam ter sido consultados, pelo menos, dois prestadores de serviços.

Por outro lado, a ser correcto o invocado pelos serviços camarários, há que dizer que os serviços contratados não se revelam de tal forma específicos que apenas possam ser executados por um prestador determinado, pelo que igualmente se deveriam ter consultado os mesmos dois prestadores.

Por isso, em qualquer caso, verifica-se a violação dos princípios já atrás referidos, com a consequente ilegalidade do contrato e dos pagamentos efectuados ao seu abrigo, decorrente do desrespeito dos art.ºs 31º, n.º 7, do Dec.- Lei n.º 55/95, de 29/03 e 26º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07.



## Tribunal de Contas

---

Acresce ainda o facto de o adjudicatário em causa se tratar de uma pessoa que, tendo integrado as listas partidárias nas últimas eleições autárquicas, chegou a fazer parte do executivo camarário em algumas das suas reuniões nos anos de 1998, 1999 e 2000, em substituição de outros vereadores – o que se pode comprovar pela lista de substituições constante a fls. 213/1/II – assumindo, pois, nessas reuniões a dupla qualidade de prestador de serviços à autarquia e de titular do seu órgão executivo.

Ainda que aparentemente não se afigurem violados os preceito legais que prevêm o regime de incompatibilidades e de garantias de isenção na administração pública, pois só assume a qualidade de vereador após ser já prestador de serviços, deveria – em nome dos princípios da transparência, da igualdade de oportunidades, de tratamento dos particulares e da isenção na selecção do co-contratante e do respeito pela livre concorrência – ter existido um especial cuidado no respectivo procedimento que levou à contratação, principalmente se for tido em conta que o contrato data de Janeiro de 1998, isto é, logo imediatamente à tomada de posse do novo executivo saído das eleições de Dezembro de 1997.

Por outro lado, a coordenação de um Gabinete da Juventude – também em vista da descrição de tarefas levadas a cabo por este prestador, conforme documento processado a fls. 80/2/V – justificaria a ocupação de um lugar de quadro, consubstanciando-se a contratação em regime de avença num título de trabalho precário para a satisfação de necessidades dos serviços que não podem deixar de ser qualificadas como permanentes, situação que o artigo 11º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 195/97, de 31/07, proíbe expressamente.

Assim, conclui-se ter também sido aqui violado esse preceito legal.

No ano de 1999 foi paga ao abrigo deste contrato a quantia total de 2.246.400\$00, tendo o P.C. assinado as O.P.s cujas cópias se processam de fls. 70 a 78/2/V.



## Tribunal de Contas

---

**Quanto a este prestador de serviços os responsáveis nas suas alegações, invocam** as mesmas razões de confiança e aptidão técnica que motivaram a contratação sem consulta a outros prestadores, isto é, com base no artigo 36º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 55/95. E referem ainda que a estrutura que se visou coordenar com este contratado, correspondendo a uma necessidade da autarquia, se trata de uma estrutura que, do ponto de vista orgânico, pode entender-se em qualquer altura ser de eliminar e substituir por outra alternativa. Por isso a qualificam como de *“estrutura tendencialmente precária, sendo conseqüentemente precários os serviços a ela atinentes, como é o caso da sua coordenação”*.

As alegações dos responsáveis não colhem. Na realidade e em primeiro lugar, porque dada a natureza dos serviços a prestar não procede aqui, de novo, a invocada relação de proximidade e confiança, não podendo pois sobrepor-se ao dever de consulta ao mercado, nem se encontrando, conseqüentemente, justificação para o recurso ao ajuste directo sem consultas permitido pela alínea d), do artigo 36º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 55/95.

O adjudicatário em causa pode ser eventualmente o único técnico com aptidão conhecido pelos elementos do órgão autárquico, mas nada garante – sem que se consulte o mercado – que não existam outros porventura melhor qualificados no concelho de Tavira.

Face à natureza dos serviços a prestar, não relevam aqui as relações de proximidade e confiança, sob pena de, em todas as situações em que se vise captar pessoal para os quadros da autarquia, seja para funções técnicas ou dirigentes, se tenha de passar a ter em conta essa “proximidade e confiança”, o que seria naturalmente contrário aos princípios de base que regem estas matérias.

Por outro lado, não procede também a mencionada precariedade orgânica do Gabinete em causa e dos serviços a ela atinentes. Pois, a aceitar-se esta argumentação, teria de se reconhecer como precários todos os serviços autárquicos, visto que em qualquer momento, por decisão do executivo, a estrutura orgânica da Câmara, seja ela qual for, pode ser alterada.



## Tribunal de Contas

---

Razões pelas quais se entende serem de manter na íntegra as conclusões formuladas no Relato, sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### *Sara Isabel Mansinho Fernandes de Almeida*

Esta prestadora celebrou contrato com a autarquia de forma idêntica aos anteriores, com o objecto de “Assessoria Jurídica no Centro de Informação Autárquica ao Consumidor”, em 02/06/98, contra a remuneração de 100.000\$00 mensais (cópia do contrato a fls. 81 e 82/2/V), os quais, em Junho de 1999 foram actualizados para 150.000\$00 e em 14/02/01, com efeitos reportados a 01/01/01, para 200.000\$00, face ao aumento de trabalho verificado (vd. de fls. 83 a 87/2/V).

Ressalta do objecto do contrato, bem como da descrição do conteúdo de tarefas que se junta a fls. 88/2/V, o facto de estas funções corresponderem a necessidades permanentes dos serviços e serem exercidas em regime de tempo completo, consubstanciando esta situação um título de trabalho precário, proibido pelo art.º 11º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 195/97, de 31/07.

Por outro lado, o procedimento de ajuste directo utilizado para a contratação fundou-se, segundo invocado pelos serviços (vd. fls. 61/2/V), na aptidão técnica da prestadora (art.º 36º, n.º 1, alínea c), do Dec.- Lei n.º 55/95, de 29/03), o que não significa que não exista no mercado outra pessoa que com ela pudesse concorrer para o exercício das mesmas funções.

Assim, na ausência de consulta a outros prestadores dos mesmos serviços, verifica-se mais uma vez a violação do art.º 31º, n.º 7, do Dec.- Lei n.º 55/95, de 29/03, o que acarreta a ilegalidade dos pagamentos respectivos, nos termos do art.º 26º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07.



## Tribunal de Contas

---

Em 1999 foi paga a este título a quantia de 1.550.000\$00, conforme O.P.s assinadas pelo P.C. constantes de fls. 89 a 100/2/V.

Face ao exposto, **vêm os responsáveis, nas suas alegações reiterar** o que já invocaram relativamente ao recurso ao ajuste directo sem consultas, utilizado com os demais casos já relatados, desta feita justificado pela específica formação técnica da contratada na área do direito do consumo e ainda referir que os serviços jurídicos em causa, pela sua quantidade e intermitência, não justificam a ocupação de um lugar do quadro nem correspondem a necessidades permanentes dos serviços.

Ora também aqui se não pode concluir que esta prestadora seja a única ou a melhor qualificada para prestar os serviços em causa, sem que se consulte o mercado para esse efeito. Pode perfeitamente suceder que, na área do concelho, exista outro técnico até melhor posicionado para esses serviços, facto que a CMT só poderá conhecer se agir de acordo com o que a lei prescreve e com os princípios já atrás mencionados relativos à transparência na gestão dos dinheiros públicos.

Por outro lado, os responsáveis não lograram contrariar comprovadamente as constatações de auditoria relativas ao exercício destas funções em regime de horário completo, sendo certo que o que referem quanto ao volume de serviço e quanto à sua intermitência em nada interfere com o facto de estarmos perante uma necessidade permanente dos serviços.

Por estas razões, entende-se serem de manter, na íntegra, as conclusões expendidas no Relato, que poderão dar origem à efectivação de eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.





# Tribunal de Contas

---

## *Maria João Lopes Passos Barros*

Segundo se constata do contrato inserto a fls. 102 e 103/2/V, esta contraente obrigou-se em 01/02/99 a prestar serviços no regime de avença como Auxiliar Técnica de Turismo, contra a remuneração de 105.100\$00 mensais.

Mais uma vez é possível verificar que os serviços em causa correspondem a necessidades permanentes da autarquia e que não foram consultados, como a lei exige, pelo menos dois prestadores – não releva aqui de novo a arguição da aptidão técnica, pois trata-se de função para a qual seria possível consultar o mercado, dada a falta de especificidade ostensiva de que se reveste (vd. conteúdo de tarefas no documento inserto a fls. 101/2/V).

Por tais razões, entende-se que foram violados os art.ºs 11º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 195/97, de 31/07, 31º, n.º 7, do Dec.- Lei n.º 55/95, de 29/03, sendo os pagamentos efectuados ilegais face ao art.º 26º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07.

No ano de 1999 foi paga a esta prestadora a quantia de 1.156.100\$00, cujas O.P.s, com cópias processadas de fls. 105 a 115/2/V, se encontram assinadas pelo Presidente da C.M.T..

**Os responsáveis, nas suas alegações, vêm justificar** a falta de consulta a outros prestadores de serviços com base no facto de esta contratada ter iniciado a sua relação com a autarquia na sequência de um apoio concedido pela CMT a um Curso de Monitores de Núcleos Museológicos e Guias Turísticos Locais, cuja contrapartida seria a contratação de uma formanda, necessitando efectivamente a Câmara dos serviços de um monitor, face à institucionalização do Museu Municipal de Tavira.

Referem nomeadamente que *“Tratou-se, pois, de dar formação a uma jovem desempregada, com vista a integrá-la posteriormente na Câmara de Tavira, atendendo às habilitações entretanto adquiridas ... Reconhecia-se e reconhece-se o interesse do Município em possuir técnico com formação nesta área ...”* e *“Julga-se assim que, estando em causa a integração*



## Tribunal de Contas

---

*desta formanda na Câmara Municipal de Tavira no âmbito dos programas de Formação/Emprego do IEFP, que a mais nenhum outro mecanismo legal se poderia recorrer, já que todos pressupõem concorrência de interessados” (sublinhado nosso).*

Registam-se as justificações apresentadas, as quais, no entanto, não permitem que se alterem as conclusões expostas no Relato.

Sendo certo que estamos perante uma necessidade permanente dos serviços e que o vínculo adequado para a prossecução do objectivo da Câmara nunca poderia passar pelo contrato de prestação de serviços.

Quanto à invocada impossibilidade de recorrer a outro mecanismo legal por todos pressuporem concorrência de interessados, diga-se – até em abono das posições que nesta matéria se têm vindo a manter face às justificações dos responsáveis – que é precisamente esse o escopo do regime da realização de despesas públicas, com vista à obtenção da melhor opção técnica e económica, desde que nos encontremos perante uma situação de verdadeira aquisição de serviços (o que não é, também aqui, o caso).

São, pois, de manter as conclusões já expostas, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



# Tribunal de Contas

---

## 3.4.7. - EMPREITADAS

Importará desde logo referir que foram seleccionadas com base no Mod. 18/TC –“Mapa dos Contratos de Empreitadas, Fornecimentos, Concessão e Outros”, as empreitadas “Construção do Complexo Desportivo Municipal de Tavira” e “Construção do Caminho Municipal da Estrada Nacional 270 à Estrada Municipal 514-2”.

Na gerência em apreço a execução das obras públicas acima de 20.000 contos teria de ser precedida, obrigatoriamente, de concurso público, valor fixado no Dec. - Lei n.º 55/95, de 29/03, procedimento que viria a ser adoptado como regra com a entrada em vigor do Dec. - Lei n.º 59/99 de 02/03, exceptuando-se contudo os casos previstos no mesmo diploma.

A recolha de documentos e os contactos estabelecidos nesta parte dos trabalhos permitiu constatar a existência de um conjunto de elementos nos quais se elencam as indicações referentes às diversas competências e demais questões concernentes à área em apreciação, e um conjunto de procedimentos sustentados genericamente nos Dec. - Lei n.º 341/83, de 21/07, Dec.- Reg. n.º 92-C/84, de 28/12, Dec. - Lei n.º 100/84, de 29/03, Dec. - Lei n.º 405/93, de 10/12, e Dec. - Lei n.º 55/95, de 29/03.

Há que notar que se verificou uma deficiente organização dos processos, inexistência de um índice dos elementos que o constituem, falta de paginação, repetição de vários documentos, coexistência de alguns deles que porventura foram anulados com os que foram objecto de correcção e elementos financeiros que não constavam dos dossiers (ordens de pagamento e os autos de medição), o que levou a alguma dificuldade e demora na consulta dos mesmos, como também falta de articulação e troca de informação entre o D.O.E.M.A. e a Contabilidade.

Em reunião com o Director do Departamento de Obras, Equipamentos Municipais e Ambiente (D.O.E.M.A.) a equipa tomou conhecimento dos procedimentos adoptados neste sector, pelo que se elaborou o circuito base relativo a empreitadas, conforme quadro seguinte:



# Tribunal de Contas

<b>PROCEDIMENTO</b>	<b>UNIDADE ORGÂNICA</b>
Informação à C.M. sobre os possíveis trâmites e estimativa de custos das obras a incluir em Plano de Actividades (P.A.)	D.O.E.M.A.
Aprovação do P.A. e Orçamento	Câmara Municipal
Elaboração ou encomenda do projecto, conforme a situação é feita no Departamento ou adjudicado ao exterior	D.O.E.M.A./ G.A.T.T.
Elaboração do programa de concurso e do caderno de encargos, informação para abertura de concurso	D.O.E.M.A.
Aprovação, abertura de concurso, publicação	Câmara Municipal
Abertura das propostas, sua análise e selecção para aprovação	Comissão de abertura/análise
Formalização da adjudicação	Câmara Municipal
Declaração formal do cabimento	Contabilidade
Notificação ao adjudicatário e empreiteiros preteridos	D.O.E.M.A.
Elaboração da minuta/contrato para visto do TC, outorga do mesmo, garantia bancária	D.P.A.
Envio a visto do TC	D.O.E.M.A.
Auto de consignação, Autos de medição/factura, acompanhamento da obra	D.O.E.M.A.
Liquidação e preparação para pagamento	Contabilidade
Aprovação do pagamento	Câmara Municipal Presidente da Câmara

Como se verifica, o D.O.E.M.A. tem participação activa em quase todos os procedimentos, tendo uma secção de apoio administrativo, entendendo-se no entanto ser de introduzir



# Tribunal de Contas

---

algumas alterações procedimentais tendentes a melhorar o registo e organização da documentação referente às empreitadas, por forma a que seja possível obter uma conta final da empreitada perceptível. Será igualmente desejável que não exista um exagerado desfasamento entre o tempo da execução física dos trabalhos e a elaboração dos correspondentes autos de medição.

Aquele departamento superintende ainda a área dos projectos co-financiados, em colaboração com o Gabinete de Apoio Técnico de Tavira (G.A.T.T.) produzindo todo o tipo de informação e diligências relativas aos mesmos.

### **3.4.7.1. - Construção do Complexo Desportivo Municipal de Tavira**

Em reunião de 13/08/97, a Câmara Municipal deliberou por unanimidade proceder à abertura do concurso público para a execução da empreitada em título, constando a sua publicação no D.R. n.º 221, III Série, de 24/09/97, ao qual concorreram 12 firmas, tendo sido excluída uma.

Por deliberação de 29/04/98 a C.M.T., com base no conteúdo da informação da Comissão de Análise das propostas apresentadas, de 02/03/98, adjudicou a empreitada à firma Engil – Sociedade de Construção Civil, S.A., pela importância de 448.000.000\$00 mais IVA, por ser a proposta mais vantajosa, sendo o prazo de execução da obra de 15 meses.

No quadro seguinte apresentam-se algumas notas técnicas e montantes envolvidos nesta empreitada:

<b>Construção do Complexo Desportivo Municipal de Tavira</b>	
<b>DESIGNAÇÃO</b>	<b>VERIFICAÇÃO</b>



# Tribunal de Contas

Tipo de Consulta	Concurso Público
Data da Adjudicação	29/04/98
Firma Adjudicatária	Engil – Sociedade de Construção Civil, S.A.
Data do Contrato Inicial	01/07/98
<b>Valor do Contrato Inicial</b>	
S/ I.V.A.	448 000 000\$00
C/ I.V.A.	470 400 000\$00
<i>Visado pelo TC em:</i>	05/08/98
Data do auto de consignação	02/09/98
Caução	MAPFRE Caución Y Credito Apólize 7409814924647
Desconto p/ C.G.A.	Sim
Autorização de Pagamento c/ Saldo Disponível	Sim
<b>1º Contrato Adicional</b> (de 15/12/99)	
S/ I.V.A.	33.817.637\$00
C/ I.V.A.	35.508.519\$00
<i>Visado pelo TC em :</i>	23/12/99
Caução	BPI Garantia nº 99/242/60928
<b>2º Contrato Adicional</b> (de 30/01/00 )	
S/ I.V.A.	76.486.625\$00
C/ I.V.A.	80.310.956\$00
<i>Visado pelo TC em:</i>	15/02/00
Caução	CGD - Garantia nº 9140/000130/988/0019 e CGD - Garantia nº 9140/000172/488/0019
<b>Trabalhos a menos:</b>	
S/ I.V.A.	24.096.756\$00
C/ I.V.A.	25.301.594\$00
Pagamentos Efectuados (C/ I.V.A.):	
Trabalhos Normais	445.098.404\$00 <b>(1)</b>
Trabalhos a Mais	81.920.696\$00 <b>(2)</b>
Revisão de Preços	9.163.114\$00 <b>(3)</b>
Total Pagamentos Efectuados	
<b>(1) + (2) +(3)</b>	536.182.214\$00
Prazo de Execução contratual	15 meses
Auto de recepção provisória parcial: (Vd. documentos de fls. 180 a 422/2/VI)	26/11/99



## Tribunal de Contas

---

A coordenação da realização física da empreitada esteve sob a responsabilidade do Departamento de Obras, Equipamentos Municipais e Ambiente, em colaboração com o G.A.T.T.

Os trabalhos a mais contratados representam 25% do valor do contrato inicial e foram adjudicados à firma *Engil – Sociedade de Construção Civil, S.A.*, em qualquer dos casos por deliberação camarária, tendo os correspondentes contratos sido celebrados nas datas indicadas no quadro anterior.

### **COMPARTICIPAÇÕES**

A empreitada ora em análise embora candidatada à participação de três co-financiamentos, até ao terminus da auditoria, só obteve os financiamentos a seguir evidenciados:

Entidade	Financiamento atribuído	Recebido
Contrato-programa - Instituto Nacional do Desporto	65.000.000\$00	60.000.000\$00*
PROSIURB – SUBPROGRAMA II	70.000.000\$00	63.000.000\$00**
QCAIII - Programa Operacional da Região do Algarve	por definir	==

\* *Conforme guias de receita processadas de fls. 319 a 326/2/VI .*

\*\* *Conforme guias de receita processadas a fls. 303 e 304/2/VI .*

Importará finalmente notar que o pagamento dos montantes ainda por receber só se efectuará após a definição do financiamento a atribuir em sede de QCAIII.



## Tribunal de Contas

---

### **3.4.7.2. - Construção do Caminho Municipal da Estrada Nacional 270 à Estrada Municipal 514-2 - Barranco da Nora**

Conforme deliberação do executivo camarário de 22 de Julho de 1998 foi autorizada a abertura do concurso público para a execução da dita empreitada constando a sua publicação no D.R. III Série, n.º 192, de 21/08/98, ao qual concorreram e foram admitidas a concurso 5 firmas.

Por deliberação de 25/11/98, a C.M.T., com base no conteúdo da informação da Comissão de Análise das propostas apresentadas, de 19/10/98, adjudicou a empreitada à empresa José de Sousa Barra & Filhos, Lda., em virtude de ter apresentado a proposta considerada mais vantajosa, na importância de 48.566.860\$00 acrescida de IVA, com prazo de execução de 3 meses.

No quadro da página seguinte apresentam-se algumas notas técnicas e montantes envolvidos nesta empreitada:





# Tribunal de Contas

<b>Caminho Municipal da Estrada Nacional 270 à Estrada Municipal 514-2</b>	
<b>DESIGNAÇÃO</b>	<b>VERIFICAÇÃO</b>
Tipo de Consulta	Concurso público
Comissão de abertura – Apreciação e análise	15/10/98
Comissão de análise – Apreciação e análise	19/10/98
Data da Adjudicação	25/11/98 (reunião de C.M.)
Firma Adjudicatária	José de Sousa Barra & Filhos, Lda
Valor do Contrato Inicial S/ I.V.A. C/ I.V.A.	48.566.860\$00 - variante 50.995.204\$00 - variante
<i>Data do contrato inicial</i>	29/12/98
<i>Visado pelo TC em:</i>	29/04/99
Data do auto de consignação	21/05/99
Caução	Seguro caução da AXA- Seguros – 14/12/98
Desconto p/ C.G.A.	Foi efectuado
Autorização de Pagamento c/ Saldo Disponível	Sim
<i>1º Contrato adicional (28/01/00)</i> S/I.V.A. C/I.V.A.	14.098.155\$00 14.803.063\$00
<i>Visado pelo TC em:</i>	27/04/00
Caução	Seguro caução da AXA- Seguros – 27/12/99
Pagamentos Efectuados (C/ I.V.A.): Trabalhos Normais Trabalhos a Mais Revisão Preços <b>Total Pagamentos Efectuados</b>	50.995.204\$00 14.803.063\$00 515.971\$00 <b>66.314.238\$00</b>
Prazo de execução contratual	3 meses
Auto de recepção provisória	20/07/00

A coordenação da realização física da empreitada esteve sob a responsabilidade do Departamento de Obras, Equipamentos Municipais e Ambiente.



## Tribunal de Contas

---

O empreiteiro propôs-se concluir a obra no prazo de 3 meses, antecipando em 2 meses o prazo previsto no Caderno de Encargos. No entanto, em face dos autos de medição e do auto de recepção provisória da obra foi possível constatar que aquele prazo foi amplamente excedido.

Entre a data de consignação dos trabalhos (21/05/99) e a recepção provisória da obra - 20/07/00 - decorreram cerca de 14 (catorze) meses, não obstante não ter havido interrupção dos trabalhos, nem ter sido lavrado qualquer auto de suspensão dos mesmos conforme estipulado no art.º 168º do Dec. - Lei n.º 405/93 de 10/12.

No entanto, na nota justificativa processada a fls. 535 e 536/3/VI, o Director do Departamento de Obras, Equipamentos Municipais e Ambiente vem informar que “...a conclusão física dos trabalhos da empreitada ocorreu em Setembro de 1999...”, reconhecendo contudo que da análise do processo resulta necessariamente a conclusão expendida no parágrafo anterior.

Verificou-se também não ter sido accionado qualquer procedimento indemnizatório conforme previsto no ponto 10 das cláusulas particulares do programa do concurso (que remetem para o art.º 181º do Dec. - Lei n.º 405/93, de 10/12), e, bem assim, do ponto 11 do Caderno de Encargos, o que poderá ser aceitável se dermos como boa a justificação aduzida.

Já no que concerne aos trabalhos a mais importará mencionar que representam 29% do valor do contrato inicial e foram adjudicados à firma *José de Sousa Barra & Filhos, Lda.*, tendo o correspondente contrato sido celebrado na data indicada no quadro anterior e ascendido a 14.098.155\$00 mais IVA.

Refira-se ainda que, de acordo com o contrato inicial, de fls. 503 a fls. 505/3/VI, “... no caso de se verificar a execução de trabalhos omissos no projecto, os mesmos só se concretizarão após aprovação pela Câmara Municipal de Tavira dos preços unitários e após indicação por escrito da ordem de execução...”. No caso vertente e apesar da firma



## Tribunal de Contas

---

adjudicatária, através do seu ofício de 16/08/99, a fls. 510/3/VI, ter solicitado “... *prorrogação de prazo da obra ... em virtude da necessidade de executar trabalhos a Mais e Não Previstos para a conclusão da obra.*” não houve lugar a qualquer deliberação do executivo, não tendo assim sido respeitado o que nesta matéria estipulava o contrato inicial.

E porque os trabalhos a mais “... *tenham implicações com os de movimentações de terras, drenagem de águas e pavimentações previstos na empreitada e eram essenciais á sua correcta execução, foram os mesmos desenvolvidos em simultâneo, de modo a evitar-se a interrupção dos trabalhos, dentro dos três meses de prazo previstos para a empreitada”, cfr. é referido a fls. 535/3/VI, na nota justificativa do citado Director de Departamento (sublinhado nosso).*

No entanto, constatou-se que o respectivo contrato só haveria de vir a ser celebrado em 28/01/00, na sequência da sua aprovação pela Câmara, em reunião de 15/12/99, ou seja, após se encontrarem executados. Atente-se que o último auto de trabalhos normais é datado de 20/09/99 e corresponde, entre outros, à colocação de sinalização vertical, o que pressupõe a completa execução dos trabalhos. Relembre-se que os trabalhos a mais foram executados em simultâneo com os normais.

Conclui-se, assim, que os aludidos trabalhos foram executados sem que a autarquia tenha ordenado por escrito a sua execução, ao contrário do que prevê, quer o próprio contrato, quer os n.ºs 3, 7 e 8 do art.º 26º do Dec. – Lei n.º 405/93 de 10/12, e sem que tenha havido a prévia contratualização dos mesmos.

De acordo com o art.º 185º, n.º 1, do C.P.A., “*Os contratos administrativos são nulos ou anuláveis, nos termos do presente código, quando forem nulos ou anuláveis os actos administrativos de que haja dependido a sua celebração*”.



## Tribunal de Contas

---

O contrato de trabalhos a mais em crise, por ter por objecto a execução de uma obra pública, é um contrato administrativo, cuja celebração dependeu de um acto também administrativo, a deliberação camarária nesse sentido.

Esta deliberação é nula por visar um objecto impossível, ou seja, a celebração de um contrato de empreitada – na modalidade de trabalhos a mais – para a execução de uma obra que já se encontrava concluída.

Neste sentido, sobre situação semelhante, veja-se por exemplo a anotação IX ao art.º 133º, do Código do Procedimento Administrativo, da autoria de Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e João Pacheco de Amorim: “São de objecto impossível os actos cujo efeito ou medida seja jurídica ou fisicamente impossível...” e “Casos de actos ... de objecto fisicamente impossível, a ordem de demolição de um prédio que já ruiu ...”.

Assim, forçoso se torna concluir pela nulidade da deliberação camarária de adjudicação dos trabalhos a mais aqui em análise, bem como pela nulidade do consequente contrato, de acordo com os mencionados art.ºs 133º, n.º 2, alínea c) e 185º, n.º 1, do C.P.A..

Em consequência, as despesas em causa relativas a estes trabalhos a mais, no valor de 14.803.063\$00 (C/ I.V.A.) são ilegais, face ao que dispõe o art.º 26º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07, tendo sido autorizadas em reunião do executivo de 15/12/99, pelos responsáveis a seguir identificados:

<b>Responsáveis</b>	
Presidente da Câmara	José Macário Custódio Correia
Vereador	José Otilio Pires Baía
Vereadora	Maria José de Sousa Martins
Vereador	Eduardo Rafael do Carmo Dias
Vereador	Humberto de Jesus Lopes Puga
Vereador	Carlos Manuel dos Santos Baracho
Vereador	Mateus Cruz Teixeira de Azevedo



# Tribunal de Contas

---

A autorização dos pagamentos, ocorridos na gerência de 2000, cfr. O.P. de fls. 575 e 580/3/VI, foi efectuada pelo P.C., José Macário Custódio Correia.

O contrato haveria, contudo, de ser visado pelo Tribunal de Contas em 27/04/00, somente devido ao facto de, à data, ter sido omitida a real situação que agora, em sede de auditoria, foi possível apurar.

No que se refere à revisão de preços de trabalhos a mais e sendo que a finalização física da obra ocorreu em Setembro de 1999, entende-se que a mesma deveria ter tido como referência o índice relativo ao 3º trimestre de 1999 e não o 4º.

**O expendido mereceu de José Macário Correia, P.C. , com a anuência dos demais vereadores, excepto Nuno Ricardo da Silva R. Cavaco Guerreiro que nada disse, o seguinte comentário, em sede de alegações:**

*“1 – Trabalhos a mais:*

*Entende-se que o Relatório da Auditoria está correcto no que se refere ao caso em apreço. No entanto , de acordo com o estabelecido no artigo 134º, n.º 3 do Código do Procedimento Administrativo que refere, sic.: “O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de atribuição de certos efeitos jurídicos a situações de facto decorrentes de actos nulos, por força do simples decurso do tempo, de harmonia com os princípios gerais de direito.”, será sempre defensável considerar como justo o ressarcimento da empresa adjudicatária no que respeita aos trabalhos a mais por si executados.*

*Com efeito, constata-se que é impossível repor a situação nos moldes em que esta se encontra se não tivesse ocorrido o acto nulo aqui em causa.*

*Os trabalhos a mais em crise foram executados ao mesmo tempo que os trabalhos normais da empreitada. Apesar de quantificados, deparamo-nos com a impossibilidade física de os separar dos trabalhos ditos normais.*



# Tribunal de Contas

---

*Em todo o caso o Município usufrui hoje do benefício que é a existência do caminho construído pela empresa adjudicatária.*

*Assim sendo, verificando-se reposição do pagamento indevido relativo aos trabalhos a mais, haveria sempre de ser garantida à adjudicatária, ainda que por via judicial, uma justa indemnização por prejuízos emergentes e lucros cessantes, já que actuou de boa fé em nada contribuiu, por culpa que lhe possa ser imputada, para a efectivação da nulidade em apreço.*

*Em consequência, o Município seria colocado face à obrigação de indemnizar a adjudicatária em montante equivalente, acrescido de legais compensações.*

*Razões pelas quais nos parece, salvo melhor opinião, que o referido artigo 134º, n.º 3 do CPA permite solucionar o caso, evitando a reposição do pagamento por parte da adjudicatária, tendo em conta que desde a prática do acto considerado nulo já decorreram quase dois anos.*

## *2 – Revisão de Preços:*

*Seguido o sugerido a folhas 62 do Relato da Auditoria, apresenta-se a prova documental solicitada.”*

Quanto ao ponto 1 das alegações dos responsáveis, será de referir que se levam em contas as considerações tecidas as quais, no entanto, não permitem qualquer inflexão nas conclusões já expostas, até por não ser esta a sede própria para aquilatar sobre as demais consequências jurídicas, para além das de índole financeira, da ilegalidade verificada, cabendo unicamente salientar que a situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97 de 26/08.

Relativamente ao ponto 2, constata-se através dos cálculos a fls. 128, não haver direito a qualquer revisão de preços, motivo pelo qual a empresa adjudicatária emitiu, a favor da autarquia, a nota de crédito n.º 2/A, no montante de 515.971\$00, cfr. cópia inserta a fls. 130.



# Tribunal de Contas

## III. - CONCLUSÕES

### 1. - QUADRO I – EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS<sup>(1)</sup>

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.4.1.2	<p><b><u>Emolumentos notariais/Custas fiscais</u></b></p> <p>Ultrapassagem dos limites legais de percepção de emolumentos notariais e custas fiscais (já foi reposta a verba em causa).</p> <p>Vd. fls. 29 do Relatório quanto à responsabilidade pela autorização do pagamento.</p>	Art.º 58º do Dec.-Lei n.º 247/87, de 17/06, n.º 2 do art.º 43º do Dec.-Lei n.º 353-A/89, de 16/10 e art.º 26º do Dec.-Lei n.º 341/83 de 21/07
II – 3.4.3.2	<p><b><u>Bolsas de estudo</u></b></p> <p>Atribuição de bolsas de estudo a estudantes do ensino superior efectuada em reunião da C.M.T. de 31/03/99, sem lei permissiva, no montante global de 5.675.000\$00.</p> <p>Vd. fls. 38 do Relatório quanto à responsabilidade pela autorização da despesa e dos pagamentos.</p>	Art.º 3º do Código do Procedimento Administrativo; art.º 76º do Dec. – Lei n.º 100/84, de 29/3; art.º 19º da Lei n.º 159/99, de 14/09 em conjugação com a al. d) do n.º 4 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09; e n.º 1 do art.º 26º, do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/7.

<sup>(1)</sup> As situações de facto e de direito integradoras de eventuais infracções financeiras até 25 de Março de 1999 poderão, no domínio sancionatório vir a ser consideradas amnistiadas face ao disposto no art.º 7 da Lei n.º 29/99, de 12/05.



# Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.4.4	<p style="text-align: center;"><b><u>Subsídios de refeição a autarcas</u></b></p> <p>Pagamentos de subsídios de refeição (já parcialmente repostos) a dois vereadores sem base legal.</p> <p>Os pagamentos foram autorizados pelo Presidente da Câmara.</p>	N.º 3 do art.º 22º da Lei n.º 29/87, de 30/06.
II – 3.4.6	<p style="text-align: center;"><b><u>Contratos de prestação de serviços - Avença</u></b></p> <p>No que se refere a contratos de avença constatou-se que:</p> <p>Foi celebrado, em 28/01/98, contrato com <b><u>Libertário António de Lucas Teixeira</u></b>, por ajuste directo sem consulta a, pelo menos, dois prestadores de serviços; e</p> <p>Foram celebrados contratos com: <b><u>Nuno Ricardo da Silva Ramos Cavaco Guerreiro</u></b> (28/01/98);</p> <p><b><u>Sara Isabel Mansinho Fernandes de Almeida</u></b> (02/06/98);</p> <p><b><u>Maria João Lopes Passos Barros</u></b> (01/02/99)</p> <p>por ajuste directo sem consulta a, pelo menos, dois prestadores de serviços e utilização de um título de trabalho precário para o preenchimento de necessidades permanentes dos serviços.</p> <p>Os pagamentos, efectuados em 1999, foram autorizados pelo Presidente da Câmara.</p>	<p>Art.ºs 31º, n.º 7, do Dec.- Lei n.º 55/95, de 29/03, 26º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07.</p> <p>Art.ºs 31º, n.º 7, do Dec.- Lei n.º 55/95, de 29/03, 26º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07 e 11º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 195/97, de 31/07.</p>





# Tribunal de Contas

Item do Relatório	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.4.7.2	<p><b><u>Empreitada “Construção do Caminho Municipal da Estrada Nacional 270 à Estrada Municipal 514-2 Barranco da Nora</u></b></p> <p>Autorização ilegal de despesa relativa a trabalhos a mais no montante de 14.803.063\$00 (C/ I.V.A.), aprovada pelo executivo na reunião de 15/12/99, e contratualizados em 28/01/00, após se encontrarem já executados .</p> <p>Vd. fls. 68 e 69 do relatório quanto à responsabilidade pela autorização da despesa.</p>	<p>Art.ºs n.ºs 133º, n.º 2, alínea c) n.º 185º, n.º 1 do C.P.A. e art.º 26º, n.º 1, do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07.</p>



# Tribunal de Contas

## 2. - QUADRO II - PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II – 1.1	Estrutura orgânica/Quadro de pessoal	- A estrutura orgânica não se encontra totalmente implementada e existem carências de recursos humanos ao nível de pessoal técnico, técnico superior, técnico profissional, administrativo e informático.
II – 2	Sistema de Controlo Interno	<ul style="list-style-type: none"><li>- Existência de regulamento interno para a área contabilístico-financeira e designação, por parte do órgão executivo, dos responsáveis pela execução e acompanhamento dos procedimentos contabilísticos.</li><li>- Inexistência de segregação de funções, entre a Contabilidade e Tesouraria.</li><li>- Elaboração de reconciliações bancárias só no final da gerência.</li><li>- Não está instituída qualquer periodicidade para a contagem física dos artigos em armazém.</li><li>- Os procedimentos para abertura de contas bancárias em nome da C.M.T., decorrem de autorização verbal do P.C..</li></ul>
II – 3.1	Execução Orçamental	- Boa execução orçamental global que se cifrou em 91%
II- 3.2	Liquidação da conta de gerência	- A reconciliação bancária mensal só é efectuada no mês de Dezembro, com referência ao último dia mês, quando deveria reflectir também o movimento operado no período complementar (até 15 de Janeiro), situação que veio a ser rectificada na gerência de 2000.



# Tribunal de Contas

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II – 3.4.3	Subsídios	<ul style="list-style-type: none"><li>- Existência de um sistema de controlo interno para atribuição de subsídios com bom índice de fiabilidade.</li><li>- Existência de um cadastro devidamente organizado relativos às entidades subsidiadas, apesar dos elementos se encontrarem dispersos por diferentes serviços.</li><li>- Os subsídios atribuídos no ano em apreço, foram objecto de publicitação cf. determina o art.º 1º da Lei n.º 26/94.</li></ul>
II – 3.4.5	Fundos permanentes	<ul style="list-style-type: none"><li>- Não são constituídos por conta de determinadas rubricas orçamentais, mas sim através de uma Ordem de Pagamento de Operações de Tesouraria</li></ul>
II – 3.4.6	Prestações de serviços	<ul style="list-style-type: none"><li>- Em todos os contratos analisados verificou-se que, não foi feita menção ao procedimento utilizado para a contratação, bem como à sua fundamentação legal.</li></ul>
II – 3.4.7	Empreitadas	<ul style="list-style-type: none"><li>- Deficiente organização processual, dada a inexistência de um índice dos elementos constitutivos, não paginação e repetição de vários documentos.</li><li>- Falta de articulação de informação entre o D.O.E.M.A. e a Contabilidade.</li></ul>



# Tribunal de Contas

---

## IV. - RECOMENDAÇÕES

Face às situações relatadas, formulam-se as seguintes recomendações à autarquia:

- ↳ Proceda à melhoria do Sistema de Controlo Interno, instituindo designadamente o princípio da segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria;
- ↳ Elabore com maior frequência as necessárias reconciliações bancárias;
- ↳ Diligencie pelo cumprimento do estipulado no art.º 30º do Dec.- Lei n.º 341/83, de 21/07, quanto à constituição dos Fundos Permanentes;
- ↳ Proceda à reavaliação da relação contratual que detém com os indivíduos identificados no item II-3.4.6;
- ↳ Implemente um sistema de organização processual na área das empreitadas, que possibilite uma efectiva sistematização da informação;
- ↳ Respeite as disposições legais referentes a empreitadas de obras públicas, nomeadamente no que concerne à contratação de trabalhos a mais.



# Tribunal de Contas

## V. - REFERÊNCIAS FINAIS

### 1. - AJUSTAMENTO GLOBAL

Da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Tavira, referente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 1999.

Unid.: Escudos

DÉBITO	CONTA DE DOCUMENTOS DA CÂMARA	CONTA DE DINHEIRO		RESPONSABILIDADE
		Da Câmara	Dos Serviços Municipalizados	TOTAL
<i>Receita virtual liquidada.....</i>	27 379 538,00			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada...</i>	27 379 538,00			27 379 538,00
<i>Receita cobrada.....</i>		4 405 368 638,00		4 405 368 638,00
<i>Saldo em 01/01/99.....</i>	58 113 177,00	75 789 569,00		133 902 746,00
<b>TOTAIS</b>	<b>85 492 715,00</b>	<b>4 481 158 207,00</b>		<b>4 566 650 922,00</b>
<b>CRÉDITO</b>				
<i>Receita anulada.....</i>	1 336 111,00			
<i>Despesa realizada.....</i>		4 348 775 000,00		
<b>SOMA.....</b>	<b>1 336 111,00</b>	<b>4 348 775 000,00</b>		
<i>Receita virtual cobrada.....</i>	27 365 831,00	0,00		
<b>SOMA.....</b>	<b>28 701 942,00</b>	<b>4 348 775 000,00</b>		<b>4 377 476 942,00</b>
<i>Saldo em 31/12/99.....</i>	56 790 773,00	132 383 207,00		189 173 980,00
<b>TOTAIS</b>	<b>85 492 715,00</b>	<b>4 481 158 207,00</b>		<b>4 566 650 922,00</b>



# Tribunal de Contas

## 2. - EMOLUMENTOS

### Emolumentos e outros encargos

(Art.º 10º D.L. n.º 66/96, de 31/05, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28/08)

Departamento de Auditoria : D. A. VIII - (U.A.T. VIII.1 -A. L.) Processo n.º 16/01-AUDIT

Entidade fiscalizada : C. M. de Tavira

Entidade devedora : C. M. de Tavira

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: escudos

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard a)	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	24.055	104		2.501.720
Acções na área da residência oficial	17.700	166		2.938.200
Receitas próprias (b) Lucros				
Emolumentos calculados				5.439.920
Emolumentos Limite máximo (VR)				3.050.000
Emolumentos a pagar				<b>3.050.000</b>

### Consultores externos

(Lei n.º 98/97 – art.º 56º)

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

O Coordenador da Equipa de Auditoria



## Tribunal de Contas

---

### 3. - RESPONSÁVEIS

A relação dos responsáveis da C.M.T. pela gerência em apreciação, bem como os elementos probatórios dos vencimentos encontram-se de fls. 188 a 194/1/II, apresentando-se de seguida uma lista nominal com o respectivo cargo e período em que o exerceu.

NOME	CARGO	PERÍODO
José Macário Custódio Correia	Presidente	01/01 a 31/12/99
Mateus Cruz Teixeira de Azevedo	Vereador	01/01 a 31/12/99
Maria José de Sousa Martins	Vereadora	01/01 a 31/12/99
Carlos Manuel dos Santos Baracho	Vereador	01/01 a 31/12/99
Eduardo Rafael do Carmo Dias	Vereador	01/01 a 31/12/99
Humberto de Jesus Lopes Puga	Vereador	01/01 a 31/12/99
José Otílio Pires Baía	Vereador	01/01 a 31/12/99
Nuno Ricardo da Silva Ramos Cavaco Guerreiro (*)	Vereador	31/03/99

(\*) Participou na reunião do executivo de 31/03/99, em substituição de Mateus Cruz Teixeira de Azevedo (vd. de fls. 259 a 262/2/VIII).



# Tribunal de Contas

---

## 4. - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

Analisado o dossier permanente referente ao município verificou-se, para efeitos do disposto no n.º 1 da Resolução n.º 9/91 - 2ª. Secção, de 15/05/91, que as contas das 5 (cinco) gerências anteriores apresentam a seguinte situação:

Ano	Conta n.º	Situação da Conta
1994	1383	Devolvida à autarquia ao abrigo do n.º 2 do art.º 66º da Lei n.º 86/89, de 8/9.
1995	2020	Idem.
1996	2283	Conta em termos / Devolvida à autarquia.
1997	961	Conta em termos, homologada em Sessão da 2ª Secção do T.C. de 29/04/99.
1998	2340	Conta em termos, homologada em Sessão da 2ª Secção do T.C. de 17/02/00.

Para efeitos do disposto no n.º 2 da mesma Resolução, o último acórdão proferido pelo Tribunal de Contas incidiu sobre a gerência de 1992, cuja fotocópia se junta de fls. 27 a 30/1/III.





# Tribunal de Contas

## 5. - CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

O presente processo é constituído por 8 (oito) volumes que integram os anexos e documentos que seguidamente se evidenciam:

Volume	Anexos	Documentos
I		Relato de Auditoria, Contraditório, Anteprojecto e Projecto de Relatório.
II	1	Documentos constitutivos da Conta de Gerência, do ano de 1999, da Câmara Municipal Tavira.
III	1	Plano/Programa Global de Auditoria, Fax, Requisições. Acórdão do T.C. relativo à Conta de Gerência de 1992 da CMT. Homologação das Contas de Gerência de 1997 e 1998.
	2	Organização Municipal.
	3	Delegação de Competências da C.M.T. no P. C. e Vereadores. Distribuição de pelouros.
	4	Sistema de Controlo Interno. Património e Aprovisionamento.
IV	1	Conferência de documentos (receita/despesa).
	2	Regulamentos existentes.
V	1	Fundos Permanentes
	2	Contratos de prestação de serviços.
	3	Actas da C.M.T.; Actas da A.M.T. . Elementos das Assembleias e Juntas de Freguesia.
VI	1	Participações financeiras.
	2	Empreitada “Construção do complexo desportivo municipal de Tavira”
	3	Empreitada “Construção do caminho municipal da estrada nacional 270 à estrada municipal 514-2 Barranco da Nora”
VII	1	Limites legais (Pessoal, Emolumentos notariais e Capacidade de Endividamento).
	2	Conta de documentos (Balanços à Tesouraria).
	3	Plano de Actividades e Orçamento da C.M.T. e respectivas alterações - gerência de 1999.
	4	Relatório de Actividades da C.M.T. - gerência de 1999.
VIII	1	Subsídios e transferências efectuados pela CMT.
	2	Bolsas de estudo.
	3	Subsídio de refeição aos autarcas.



# Tribunal de Contas

---

## 6. - FICHA TÉCNICA

### EQUIPA DE AUDITORIA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
<b>Técnicos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>Quirino Pereira Sabino</li><li>Jaime Manuel Simão Leandro</li><li>João Paulo Pontes Pereira</li></ul>	Auditor  Técnico Superior de 2ª Classe  Técnico Superior de 2ª Classe	Lic. em Organização e Gestão de Empresas  Lic. em Relações Internacionais  Lic. em Direito
<b>Coordenação</b>	José Manuel Martins da Conceição	Auditor Chefe	Lic. em Economia
<b>Coordenação Geral</b>	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. em Organização e Gestão de Empresas



# Tribunal de Contas

---

## VI – DECISÃO

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

- Notifiquem-se os responsáveis pela gerência, com envio de cópia do relatório, devendo a autarquia até ao final do presente ano remeter ao Tribunal de Contas os documentos comprovativos das reposições (2.<sup>a</sup> e 3.<sup>a</sup> prestações) de verbas respeitantes a subsídios de refeição indevidamente abonadas a autarcas conforme item 3.4.4. do Relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57º - n.º 1 e 58º - n.º 1 – al. a) da lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território;
- Emolumentos (cfr. fls. 78 do Relatório): 3.050.000\$00;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet.



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, em 29 de Novembro de 2001

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(José de Castro de Mira Mendes)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino Cunha)