



Tribunal de Contas

ÍNDICE

I – INTRODUÇÃO.....	5
1. Considerações Prévias.....	5
2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção	5
3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria	6
4. Colaboração prestada pelos serviços.....	7
5. Contraditório.....	7
6. Ajustamento Global.....	10
II – AUDITORIA À GERÊNCIA DE 2000 DA ÁREA METROPOLITANA DO PORTO (AMP).....	11
1. Génese e órgãos, estrutura orgânica e delegação de competências.....	11
1.1. Génese e órgãos	11
1.2. Estrutura orgânica e delegação de competências	12
2. Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno (SCI)	14
2.1. Caracterização sumária	14
2.2. Levantamento do circuito da receita	15
2.3. Levantamento do circuito da despesa	16
2.4. Avaliação final do sistema de controlo interno	16
3. Conta de Gerência	17
3.1. Análise da conta e incumprimento de prazos de elaboração de documentos de gestão	17
3.2. Conferência de documentos de receita e de despesa.....	21
3.3. Divergência entre extractos bancários e registos contabilísticos.....	22
3.4. Análise da execução orçamental.....	22
3.5. Dívida dos municípios integrantes da AMP.....	23
4. Análises específicas.....	23
4.1. Divergências existentes entre as certidões bancárias relativas aos saldos das contas de gerência de 1997, 1998 e 1999 e os registos contabilísticos.....	23
4.2. Transferências	25
4.3. Fundos permanentes	28
4.4. Participações financeiras.....	30
4.5. Contratos de prestação de serviços.....	32
III – CONCLUSÕES	65
Quadro I – Eventuais infracções financeiras.....	65
Quadro II – Principais observações de auditoria.....	72
IV - RECOMENDAÇÕES	75



Tribunal de Contas

V- DECISÃO.....	76
ANEXOS.....	77
1. <i>Mapas da execução orçamental.....</i>	<i>77</i>
2. <i>Emolumentos.....</i>	<i>79</i>
3. <i>Responsáveis.....</i>	<i>80</i>
4. <i>Situação das contas anteriores.....</i>	<i>80</i>
5. <i>Constituição do processo.....</i>	<i>81</i>
6. <i>Ficha técnica.....</i>	<i>83</i>



Tribunal de Contas

SIGLAS UTILIZADAS

AM	Assembleia Metropolitana do Porto
AMP	Área Metropolitana do Porto
CEE	Comunidade Económica Europeia
CM	Câmara Municipal
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DA	Departamento de Auditoria
DGTC	Direcção Geral do Tribunal de Contas
DVIC	Departamento de Verificação Interna de Contas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JM	Junta Metropolitana do Porto
MOD	Modelo
OE	Orçamento de Estado
OP	Ordem de Pagamento
PA	Plano de Actividades
PF	Programa de Fiscalização
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico



Tribunal de Contas

I – INTRODUÇÃO

1. Considerações Prévias

No presente Relatório consubstanciam-se os resultados da auditoria financeira realizada à gerência de 2000 da Área Metropolitana do Porto, doravante designada por AMP.

A acção encontra-se incluída no Programa de Fiscalização (PF) para 2001 do Departamento de Auditoria VIII – Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais, aprovado pelo Tribunal de Contas em Sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 14 de Dezembro de 2000, tendo o trabalho de campo decorrido de 4 a 18 de Setembro de 2001.

2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A presente auditoria teve como **fundamento** a oportunidade de controlo*, de harmonia com o disposto na al. a) do art.º40º da Lei nº 98/97, de 26/8, sendo o seu **âmbito** centrado na gerência de 2000 e em algumas áreas oportunamente seleccionadas, de acordo com o Plano/Programa de Auditoria (fls. 118/124 e fls. 130/133 do Vol. II), que mereceram despachos favoráveis do Juiz Conselheiro da Área, em 27/8 e 11/9/01.

De acordo com o disposto no nº 1 do art.º 54.º da mesma Lei, os **objectivos** foram os seguintes:

- Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, assim como da conformidade, veracidade e consistência dos mesmos, nas áreas consideradas prioritárias, após a avaliação do sistema de controlo interno existente;

* A entidade nunca tinha sido auditada pelo Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

- Análise e avaliação do sistema de controlo interno; e
- Se a conta de gerência foi elaborada de harmonia com as regras contabilísticas fixadas.

3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria

Os trabalhos iniciaram-se com a fase de planeamento, efectuada na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, no período de 16 a 20 de Julho de 2001, tendo por base a recolha e tratamento da informação relativa à Área Metropolitana do Porto, constante do dossier permanente e dos Relatórios Síntese da Verificação Interna de Contas, relativos às contas de gerência de 1997, 1998 e 1999, Proc.ºs. n.ºs 6573/97, 5692/98 e 5343/99, respectivamente.

O trabalho de campo iniciou-se em 4 de Setembro de 2001, com uma reunião de apresentação em que estiveram presentes o Presidente da Junta Metropolitana e a equipa de auditoria, tendo o Auditor Coordenador dado conhecimento do trabalho a desenvolver e dos respectivos objectivos.

Esta fase assentou no estudo e análise da documentação facultada, bem como **na liquidação da conta de gerência de 2000**, em virtude de, à data de preparação interna, a mesma não ter dado entrada na DGTC e, bem assim, na realização de várias reuniões com a funcionária responsável pela Contabilidade.

De acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, a metodologia de trabalho com vista ao apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da veracidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no levantamento, apreciação e avaliação do sistema de controlo interno implementado na AMP, a fim de se analisar a sua adequabilidade e funcionamento, complementada com a apreciação dos documentos de prestação de contas referentes à gerência em causa.



Tribunal de Contas

Nesta sequência foi elaborado e aprovado o Programa de Auditoria, (Informação nº 13/01 – UAT VIII.1 – AL), donde constam as áreas consideradas prioritárias, bem como as correspondentes rubricas da receita e da despesa a conferir.

4. Colaboração prestada pelos serviços

É de realçar a excelente colaboração e prontidão na resposta às questões e pedidos de documentos que a equipa de auditoria solicitou no decorrer da acção.

5. Contraditório

Em cumprimento do disposto nos art.ºs 13º e nº 3 do 87º da Lei nº 98/97, de 26/8, os responsáveis pela gerência de 2000 da AMP foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de auditoria, para efeitos do exercício do contraditório.

Apresentaram alegações, **individualmente**, o Presidente da JM, José Vieira de Carvalho, Mário Hermenegildo Moreira de Almeida, Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo, Nuno Magalhães Silva Cardoso, e José Narciso Rodrigues de Miranda, **este em resposta fora do prazo**.

Não apresentaram quaisquer alegações Luís Filipe Menezes, José Barbosa Mota, Valentim dos Santos Loureiro e José Macedo Vieira.

Relativamente a Mário Hermenegildo Moreira de Almeida, membro da JM em representação da CM de Vila do Conde, alega, na generalidade, que:

...”Os actos ou omissões que foram objecto de censura ... são imputáveis à JM, como órgão colegial, ou ao seu Presidente, individualmente.



Tribunal de Contas

Nestas circunstâncias, não me parece adequado formular, ...quaisquer observações, limitando-me a, no que se refere à minha actuação como membro do órgão colegial, remeter para a resposta que este oferecerá”...

Cumpre referir que as alegações apresentadas, incluindo as do Presidente da JM, o foram, repetese, individualmente.

Neste contexto, nota-se a não existência de qualquer documento (procuração ou outro) que faça suas as alegações apresentadas pelo Presidente da JM, para além do que foi enviado e atrás se citou e que se reporta a uma eventual resposta que “...este (o órgão colegial – nota nossa) oferecerá...”, situação que não ocorreu.

Quanto a Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo, elemento da JM em representação da CM de Valongo, alega:

...” O exponente não é titular de qualquer cargo com funções executivas no órgão da JM, ... apenas é vogal, onde toma parte das deliberações eminentemente políticas”...

Pronuncia-se sobre o pagamento da prestação de serviços efectuada à Primus, S.A. cujo contrato foi objecto de recusa de visto, o qual será analisado na parte pertinente do presente Relatório de Auditoria.

No que respeita a Nuno Magalhães Silva Cardoso, elemento da JM em representação da CM do Porto, refere que:

...” O visado integrou, na qualidade de Presidente da CM do Porto, a JM, assumindo funções verdadeiramente e só apenas a partir da gerência de 2000, gerência essa a que se reporta o Relatório a que se responde.



Tribunal de Contas

Consequentemente, ... tendo sempre presente que todos os actos e operações anteriores à data em que assumiu funções na Junta, ainda que os seus efeitos se tenham vindo a repercutir em ano da sua gerência, não lhe poderão ser imputados.

Quanto às situações irregulares referidas no relato inicial diz que *...”os pagamentos foram autorizados pelo senhor Presidente da JM, sem consulta a esta última, em conformidade com o disposto n art.º 16.º, nº 1, c) da Lei nº 44/91, de 2 de Agosto.*

No que se reporta ao eventual pagamento ilegal de serviços no montante de 24.000.000\$00 à Primus, S.A....foi autorizado por deliberação dos membros da JM, cumpre salientar que, na reunião de 18 de Fevereiro de 2000, o Presidente da CM Porto não esteve presente aquando da discussão e votação daquele ponto da agenda, como se pode verificar por leitura da respectiva acta.”...

Em relação a José Narciso Rodrigues de Miranda, Vice-Presidente da JM em representação da CM de Matosinhos, apesar da resposta ser extemporânea refere o seguinte:

...”No que concerne às diversas irregularidades detectadas relativamente à gerência da JM, cumpre-me, desde logo, observar que entre 28 de Outubro de 1999 e 9 de Outubro de 2000 se verificou uma suspensão do m/ mandato autárquico...enquanto Presidente da CM de Matosinhos não tive qualquer implicação directa nos actos administrativos em questão”...

Relativamente a esta questão, cumpre salientar que na “Relação Nominal dos Responsáveis” (fls. 59 do Vol. II) – Mod.º 21 TC – remetida pela própria JM, este autarca consta como tendo exercido as funções de Vice-Presidente da JM durante toda a gerência de 2000.

Com mais desenvolvimento, o Presidente da JM, José Vieira de Carvalho, nas suas alegações, tece alguns comentários e argumentos que vão ser apreciados nos respectivos pontos.



Tribunal de Contas

6. Ajustamento Global

Da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo da Área Metropolitana do Porto, referente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2000.

DÉBITO	ASSOCIAÇÃO		RESPONSABILIDADE TOTAL
	CONTA DE DOCUMENTOS	CONTA DE DINHEIRO	
<i>Receita virtual liquidada.....</i>			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>			
<i>Receita cobrada.....</i>		307.662.960\$00	307.662.960\$00
<i>Saldo em 01/01/00.....</i>		296.981.184\$00	
<i>Omissão de registos*</i>		989.790\$00	297.970.974\$00
TOTAIS		605.633.934\$00	605.633.934\$00
CRÉDITO			
<i>Receita anulada.....</i>			
<i>Despesa realizada.....</i>		444.101.045\$00	444.101.045\$00
<i>SOMA.....</i>		444.101.045\$00	444.101.045\$00
<i>Receita virtual cobrada.....</i>			
<i>Saldo em 31/12/00</i>		160.543.099\$00	
<i>Omissão de registos*</i>		989.790\$00	161.532.889\$00
TOTAIS		605.633.934\$00	605.633.934\$00

- De acordo com o item II – 4.1.

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2000 é favorável, com as reservas constantes deste Relatório e bem assim com as derivadas do facto de as contas dos exercícios de 1997 a 1999 se encontrarem ainda pendentes de verificação.



II – AUDITORIA À GERÊNCIA DE 2000 DA ÁREA METROPOLITANA DO PORTO (AMP)

1. Gênese e órgãos, estrutura orgânica e delegação de competências

1.1. Gênese e órgãos

A Área Metropolitana do Porto foi criada em 1991 ao abrigo do art.º 1º da Lei nº 44/91, de 2 de Agosto, sendo uma pessoa colectiva de direito público de âmbito territorial, visando a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes.

Tem sede no Porto e compreende os municípios de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

De entre as suas atribuições constantes do art.º 4º do citado diploma, convém salientar que a AMP se pode associar e estabelecer acordos, contratos-programas e protocolos com outras entidades, públicas e privadas, tendo por objectivo, designadamente, a gestão de serviços e a execução de investimentos de interesse público.

Conforme o estipulado no art.º 6º, da mesma Lei, são órgãos da AMP: **a assembleia metropolitana, a junta metropolitana e o conselho metropolitano.**

A assembleia metropolitana é o órgão deliberativo da área metropolitana sendo constituída por membros eleitos pelas assembleias municipais dos municípios integrantes, em número de 27 (art.º 9º nº 1), encontrando-se as respectivas competências descritas no art.º 12º da referida Lei.



Tribunal de Contas

A **junta metropolitana** é o órgão executivo, constituída pelos presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes, que elegem entre si um presidente e dois vice-presidentes, (art.º 13º), cujas competências se encontram devidamente discriminadas no art.º 15º.

Por sua vez, e de acordo com o art.º 14º, a junta metropolitana constitui uma **comissão permanente** composta pelo presidente e pelos vice-presidentes, à qual incumbe a gestão e a preparação das decisões que lhe cabem, bem como a execução das competências que lhe sejam delegadas pela junta metropolitana, que, no caso, não ocorreu.

O **conselho metropolitano** é o órgão consultivo da AMP, composto pelo presidente da comissão de coordenação regional respectiva, pelos membros da junta metropolitana e pelos representantes dos serviços e organismos públicos, cuja acção interfira nas atribuições da Área Metropolitana, (art.º 18º da Lei nº 44/91) competindo-lhe a concertação e coordenação entre os diferentes níveis da Administração.

Este conselho, que é presidido anualmente em regime de rotatividade pelo presidente da Comissão de Coordenação Regional respectiva e pelo presidente da JM, não foi accionado pelo que não foi constatada qualquer actividade do mesmo.

1.2. Estrutura orgânica e delegação de competências

De acordo com o art.º 21º da Lei nº 44/91, a natureza, a estrutura e o funcionamento dos serviços públicos metropolitanos serão definidos em regulamento, o que até à data ainda não se verificou.

A AMP não dispõe de organograma legal publicado no DR, existindo apenas um esboço (fls. 207 do Vol. II) o qual nunca foi submetido a aprovação da junta metropolitana (cfr. informação a fls. 211 do Vol.II).



Tribunal de Contas

Apenas possui duas unidades operacionais (01. Órgãos Metropolitanos e 02. Administração Metropolitana), não dispondo de chefias intermédias, sendo responsável directo o presidente da junta metropolitana.

Em matéria de pessoal, conforme o art.º 23º da Lei citada, a AMP dispõe de um quadro de pessoal, o qual foi publicado no DR nº 101, II Série, de 2 de Maio de 1995, aprovado por unanimidade em reunião da JM de 11/11/92, e pela AM em 2/12/92.

O mesmo foi posteriormente alterado, após aprovação, por unanimidade, em reunião da JM, de 23 de Dezembro de 1996, e pela AM em 13 de Janeiro de 1997, tendo sido publicado no DR. nº 59, II Série, de 11 de Março de 1997 (fls. 204 a fls. 205 do Vol. II).

Apresenta-se, de seguida, um quadro comparativo entre o número de lugares previsto no quadro actualizado de acordo com o que se referiu, e os providos segundo a sua hierarquia e grau de qualificação, do qual se extrai, como elemento de relevo, os poucos lugares que se encontram preenchidos.

QUADRO DE PESSOAL

Grupo	Quadro aprovado em 1997 e	Lugares	%
	actualmente em vigor (1)	Preenchidos (2)	
Dirigente	1	0	0
Técnico Superior	2	1	50
Técnico	1	1	100
Informática	2	0	0
Administrativo	3	0	0
Auxiliar	3	0	0
TOTAL	12	2	16,7



Tribunal de Contas

No que se reporta a **delegação de competências**, conforme o estipulado no art.º 17º da Lei nº 44/91, a comissão permanente e o presidente da junta metropolitana podem delegar ou subdelegar o exercício das suas competências nos demais membros da junta ou nos dirigentes dos serviços.

Neste sentido, foram solicitadas deliberações e/ou despachos de delegação de competências tendo a equipa de auditoria sido informada (vd. informação a fls. 211 do Vol. II), de que nunca houve lugar a tais delegações – fazendo-se uso, quando for caso disso, da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, por remissão do estabelecido no art.º 8.º da Lei nº 44/91, de 2 de Agosto, que dispõe :

“ Os órgãos representativos da área metropolitana regulam-se, em tudo o que não esteja previsto nesta lei, pelo que se encontra estipulado quanto ao funcionamento dos órgãos autárquicos”.

2. Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno (SCI)

2.1. Caracterização sumária

Não existe regulamento definidor de normas e procedimentos contabilísticos, nem qualquer outro, contrariamente ao disposto no art.º 21º da Lei nº 44/91, supra mencionada.

Os registos contabilísticos são efectuados pela **única técnica afecta a esta área**, utilizando os modelos constantes do Dec.-Reg. nº 92-C/84, de 28 de Dezembro, verificando-se que é igualmente esta técnica que elabora os mapas finais para prestação de contas.

Em virtude do reduzido número de funcionários, as funções adstritas ao pessoal e ao economato encontram-se centralizadas sendo executadas pela mesma técnica que desempenha as funções acima descritas, em violação do princípio de segregação de funções.



Tribunal de Contas

Não existe Tesouraria, atento o reduzido movimento de cobrança de receitas e de efectivação de pagamentos. Aquelas são recebidas por cheques ou por depósito, e estes processam-se, somente, através de transferências bancárias e/ou cheques.

As reconciliações bancárias não são efectuadas periodicamente, mas apenas duas ou três vezes por ano, contrariamente aos princípios de controlo interno geralmente aceites, contribuindo para o facto:

- o reduzido movimento;
- a baixa dos cheques emitidos, pela técnica responsável, após o débito em conta.

2.2. *Levantamento do circuito da receita*

De acordo com o art.º 5º da Lei nº 44/91, a AMP tem património e finanças próprios, sendo aquele constituído por bens e direitos para ela transferidos ou adquiridos por qualquer título.

Quanto aos recursos financeiros, compreendem:

- a) *As transferências do Orçamento do Estado e das autarquias locais;*
- b) *As dotações, subsídios ou participação de que venham a beneficiar;*
- c) *As taxas de disponibilidade, de utilização e de prestação de serviços;*
- d) *O produto da venda de bens e serviços;*
- e) *O rendimento de bens próprios, o produto da sua alienação ou da atribuição de direitos sobre eles;*
- f) *Quaisquer acréscimos patrimoniais, fixos ou periódicos, que, a título gratuito ou oneroso, lhes sejam atribuídos por lei, contrato ou outro acto jurídico;*
- g) *Quaisquer outras receitas permitidas por lei.*

Em termos estruturais as indicadas receitas dividem-se da seguinte forma:



Tribunal de Contas

- a) *Receitas próprias*, (2,5 % da receita total) que provêm de:
Juros de depósitos.
- b) *Outras receitas*, (97,5 % da receita total) que provêm de:
Transferências do O.E.;
Comparticipação das autarquias.

Relativamente ao circuito estabelecido no processamento e arrecadação da receita (fls.212 do Vol. II), efectuaram-se reuniões com a técnica de contabilidade, complementadas com análises dos procedimentos vigentes tendo-se concluído que não se verificam desvios ao estipulado no D.R. nº 92-C/84, de 28/12.

2.3. *Levantamento do circuito da despesa*

Para caracterizar o **circuito** relativo ao processamento da despesa, (fls. 221 do Vol. III), tal como no caso da receita, efectuaram-se reuniões com a técnica de contabilidade, complementadas com análise dos procedimentos vigentes.

Das verificações efectuadas às rubricas seleccionadas, a equipa constatou que para a generalidade das despesas foi observado o disposto nas alíneas b), c) e d) do art.º 12º do diploma atrás citado.

2.4. *Avaliação final do sistema de controlo interno*

Pelo exposto, no que respeita à ausência de regulamentos e de segregação de funções, pode concluir-se que na AMP não existe formalmente qualquer SCI, salientando-se mais uma vez que, de acordo com o art.º 21º da Lei nº 44/91, a natureza, a estrutura e o funcionamento dos serviços



Tribunal de Contas

públicos metropolitanos deveriam estar definidos em regulamento a aprovar pela assembleia metropolitana, sob proposta da junta metropolitana, o que não ocorreu.

A implementação do regulamento e das normas de controlo interno é matéria da competência dos membros da JM.

Sobre a ausência de regulamento, estrutura orgânica e inexistência de organograma, o Presidente da JM, pronuncia-se no sentido de que:

...”O funcionamento dos serviços metropolitanos não têm sido prejudicados pela ausência do regulamento definidor, mais não seja pelo facto do quadro de pessoal não estar ainda, sequer, completamente preenchido na sua totalidade.

Neste momento o quadro de pessoal existente, ou mesmo o aprovado, apresenta um número de funcionários muito inferior ao de muitas Juntas de Freguesia.

A cresce que a Junta Metropolitana do Porto só dispõe de espaço próprio desde 1994 e esse espaço era, até à saída da Empresa do Metro do Porto, SA, no corrente ano de 2001, manifestamente exíguo, dispondo de uma área de mais ao menos 100 m2.”

Estas alegações em nada alteram o que atrás se relatou, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do nº1 do art.º 65º da Lei nº 98/97, de 26/8.

3. Conta de Gerência

3.1. Análise da conta e incumprimento de prazos de elaboração de documentos de gestão



Tribunal de Contas

Como se referiu, a liquidação da conta de gerência foi feita durante o trabalho de campo, em virtude de a mesma não ter dado entrada na DGTC no prazo para isso estipulado (15 de Maio) (vd. expediente entre a DGTC e a AMP, no sentido de obviar a situação, fls. 80 e 81 do Vol. II).

Assim, no decurso da auditoria, apenas foi entregue à equipa uma cópia da mesma, em virtude do original se encontrar no exterior para recolha das assinaturas dos membros da JM para posterior apreciação da AM, ocorrendo que o original só foi enviado à D.G.T.C. em 17.10.01.

Esta situação viola o disposto no nº 4 do art.º 52º da Lei nº 98/97, de 26/08, e configura a infracção prevista na alínea a) do nº 1 do art.º 66º, sendo o envio da conta ao TC da competência da JM (art.º 25º nº 2, da Lei nº 44/91, de 02/08).

Por outro lado, e ainda quanto aos documentos de gestão, constatou-se que:

- a) O Plano de Actividades para 2000 deveria discriminar em cada objectivo e programa, e com o grau de detalhe adequado, os projectos que impliquem despesas a realizar por investimentos, transferências de capital ou activos financeiros, bem como explicitar e justificar a forma de financiamento dos projectos, com indicação expressa da parte já assegurada e inscrita nos respectivos orçamentos, tal como resulta da aplicação do art.º 2º nº 1, nº 3 al. a) e nº 5 do DL nº 341/83, de 21/7, conjugado com o art.º 26º da Lei nº 44/91, de 02/08, o que não aconteceu (vd. fls. 98 do Vol. II).

Acresce que este documento, cuja aprovação compete ao órgão deliberativo, como determina a al. b) do art.º 12º, da Lei nº 44/91, de 02/08, **foi rejeitado**.

- b) A proposta de orçamento só foi aprovada pela JM em 17 de Março de 2000 e apresentada a votação da Assembleia Metropolitana em 27/3/2000 contrariamente ao que dispõe o art.º 23º do DL nº 341/83, de 21/7, em conjugação com o art.º 26º da Lei nº 44/91, de 2/8.



Tribunal de Contas

- c) O Relatório de Actividades e a Conta de Gerência foram aprovados pelo executivo em 20/07/01, logo muito para além da data para a sua submissão ao órgão deliberativo e envio ao TC, sendo que no que se refere especificamente à Conta de Gerência, esta foi remetida ao TC antes da respectiva aprovação pela Assembleia Metropolitana, tudo contrariando o disposto no art.º 25º da Lei n.º 44/91, de 2/8, em conjugação com os n.ºs 1 e 2 do art.º 34º do DL n.º 341/83, de 21/7.

A elaboração dos documentos previsionais e sua apresentação atempada ao órgão deliberativo é competência da JM (art.º 15º al. b) da Lei nº 44/91) pertencendo-lhe, igualmente, como órgão executivo, a competência para a elaboração do relatório de actividades e da conta de gerência.

De resto, a rejeição do Plano de Actividades, como instrumento previsional e de gestão, a organizar nos termos das disposições do art.º 2º do DL nº 341/83, anteriormente citado, tem como consequência o facto de a realização de despesas com investimentos, transferências de capital ou activos financeiros e os consequentes pagamentos serem ilegais (vd. ponto II-4.4.).

Relativamente a este ponto, o Presidente da JM, José Vieira de Carvalho alega que:

...”Dificuldades de agenda para reunir os órgãos metropolitanos em funções, em virtude dos seus membros serem, cumulativamente, responsáveis de outros órgãos autárquicos e, só enquanto o forem, poderem ter lugar nos órgãos metropolitanos. Tal facto tem sido, quase sempre, impeditivo de, em tempo útil, se poder proceder ao cumprimento dos prazos previstos.



Tribunal de Contas

A Assembleia Metropolitana do Porto em 19 de Outubro de 2001 apreciou os documentos de prestação de contas referentes ao ano de 2000, após o que se enviou à Excelentíssima Direcção-Geral do Tribunal de Contas em 16 de Outubro de 2001.”...¹

Refere ainda, no que respeita ao Plano de Actividades que:

...”Por tradição não era seguida a prática em questão, em virtude do quadro de competências afecto, previsto no art.º 4.º da Lei nº 44/91, de 2 de Agosto, não ser de molde a justificar a diversidade de investimentos.

Para o ano de 2002, o Plano de Actividades e Orçamento irá obedecer às normas estabelecidas no POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.”...

Sobre as situações atrás expressas, a resposta limita-se a confirmar os factos descritos no Relato, que em nada se alteram. As mesmas, que resultam do não cumprimento de normas legais, configuram eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º nº 1 al. b) da Lei nº 98/97, de 26/8, e al. a) do nº1 do art.º 66º da mesma Lei.

¹ Os documentos de prestação de contas foram remetidos à D.G.T.C. em 16 de Outubro de 2001 e só posteriormente foram apreciados pelo órgão deliberativo.



Tribunal de Contas

3.2. Conferência de documentos de receita e de despesa

Dando cumprimento ao Programa de Auditoria, analisaram-se os documentos de receita e de despesa relativos às seguintes rubricas orçamentais:

RECEITA

Classificação orçamental	Designação	Montante
05.05	Transferências Correntes - Instituições	7.818.798\$00

DESPESA

Classificação orçamental	Designação	Montante
01.02.05	Abonos diversos	335.486\$00
04.05	Estudos e consultadoria	51.898.025\$00
04.09	Aquisição serviços – Outros	11.269.234\$00
05.03.02	Transferências correntes – Instituições	3.408.194\$00
10.02.01	Transferências capital – Metro Porto, S.A.	300.000.000\$00

Face ao reduzido número de guias de receita e ordens de pagamento, a conferência foi efectuada a 100%, nada de relevante merecendo reparo, exceptuando a errada classificação orçamental no que se refere às transferências de capital para o Metro do Porto, S.A.. Com efeito, tratando-se de aumento de capital, deveriam as mesmas ter sido classificadas como activos financeiros, (rubrica 12) e não como transferências de capital (rubrica 10.02.01., fls. 20 e fls. 27 do Vol. III), não sendo, assim, cumprido o disposto no art.º 17º do DL nº 341/83, de 21/7. De salientar que a rubrica 12 - Activos financeiros, não estava inscrita no orçamento de 2000.

Alertado o serviço de contabilidade para este procedimento incorrecto, o qual tem sido sempre seguido pela AMP no que se refere à participação de capital em sociedades, foi por este assumido que, de futuro, procederia em conformidade.



Tribunal de Contas

3.3 Divergência entre extractos bancários e registos contabilísticos

Verificou-se uma situação originada em anos anteriores que, por ter repercussões nesta gerência, vai ser tratada neste Relatório, em ponto autónomo. Tal situação diz respeito a uma diferença, entre os valores constantes dos extractos bancários e os registos contabilísticos, no montante de 989.790\$00, que representando créditos a favor da AMP não foram escriturados em operações orçamentais ou de tesouraria configurando, pois, uma omissão de registos.

3.4 Análise da execução orçamental

Para apreciação da execução orçamental, elaboraram-se os quadros que se inserem em Anexo ao presente Relatório e dos quais se retiram as seguintes notas:

RECEITA

- a) As receitas correntes revelaram um grau de execução de 63%;
- b) No âmbito destas receitas destaca-se a verba proveniente de rendimentos de propriedade que atingiu, face ao previsto, mais 23%;
- c) As transferências provenientes do OE e dos municípios membros, que representam 97% da receita corrente ficaram-se, somente, pelos 62% do orçamentado;
- d) As receitas de capital não têm qualquer significado, porquanto dos 298.000 contos previstos, apenas foram recebidos 59 contos;
- e) O grau de concretização do orçamento das receitas foi bastante reduzido, 39%.

DESPESA



Tribunal de Contas

- a) As despesas correntes realizadas, face ao orçamentado, atingiram um grau de execução de apenas 45%;
- b) As rubricas que assumiram um maior grau de execução, no âmbito destas, foram as transferências correntes com 63% e a aquisição de serviços com 44%;
- c) As despesas de capital realizadas apresentam um grau de execução de 64% , tendo as transferências sido concretizadas a 67%;
- d) O grau de realização do orçamento global das despesas foi de 56%, um pouco mais elevado do que o das receitas.

Conclui-se, assim, que na elaboração do orçamento não esteve subjacente o rigor necessário, ocorrendo que o relatório de actividades não menciona qualquer justificação para o desfasamento existente entre a receita e a despesa, prevista e efectiva.

3.5. Dívida dos municípios integrantes da AMP

O montante das dívidas dos municípios que compõem a AMP, era de 34.792.314\$00, à data de 31/12/2000, sendo todas elas referentes ao ano de 2000, com excepção do valor de 4.762.314\$00 relativo ao ano de 1999. A AMP, em 21/12/2000, efectuou diligências no sentido dos mesmos procederem ao pagamento das comparticipações em atraso (conforme documentos de fls. 217 a fls. 220 do Vol. II).

4. Análises específicas

4.1. Divergências existentes entre as certidões bancárias relativas aos saldos das contas de gerência de 1997, 1998 e 1999 e os registos contabilísticos



Tribunal de Contas

Da análise efectuada pelo Departamento de Verificação Interna de Contas / Sub-Sector da Administração Local às contas de gerência de 1997, 1998 e 1999, resultaram algumas observações as quais foram devidamente enunciadas nos respectivos Relatórios – Síntese.

De entre as questões levantadas, há a destacar uma **divergência** no valor de **989.790\$00**, entre os saldos declarados e os saldos efectivamente existentes em bancos.

Pelo exposto, foi assim a questão objecto de estudo na presente auditoria, conforme despacho superior datado de 2 de Julho, do ano transacto, exarado nos processos das contas acima referenciadas.

Muito embora os serviços da AMP, já tivessem informado a DGTC de que o valor de 989.790\$00 se reportava a um somatório de diferenças apuradas desde o ano de 1993 a 1997, inclusive, (cfr. quadro explicativo de fls. 246 a fls. 248 do Vol. II), só no decurso da auditoria foi possível recolher fotocópias justificativas das diversas diferenças (cfr. fls. 249 a fls. 307 do Vol. III), tendo as mesmas sido analisadas e devidamente comprovadas.

Porém, cumpre referir que a divergência de 989.790\$00 ainda se verificava a 31/12/2000, conforme resumo diário de tesouraria, o qual acusava valores em bancos no montante de 161.532.889\$00 e valores contabilizados de 160.543.099\$00 (fls. 49 do Vol. II), pelo que este montante configura omissão de registos contabilísticos que se evidenciam no ajustamento constante do presente Relatório de Auditoria (vd. ponto I. 6).

Estando os serviços da AMP conscientes da situação, aquando da realização da auditoria foi solicitada à equipa orientação com vista à correcção, tendo sido prestados os esclarecimentos convenientes de forma a possibilitar a regularização ainda na gerência de 2001, com posterior confirmação à DGTC, o que, até à data, ainda não foi feito.



Tribunal de Contas

4.2. Transferências

As transferências realizadas pela AMP, de acordo com o Mod. 15/TC “ Relação dos subsídios e transferências atribuídas”, (fls. 35 do Vol. II), totalizaram 37.351.225\$00, tendo sido efectuadas através das rubricas orçamentais 01.03/05.01.01 e 01.03/05.03.03 “Transferências Correntes– Sector Público Administrativo - Administração Central” e “Transferências Correntes- Sector Privado - Instituições”, respectivamente, e assentaram na celebração de Protocolos efectuados com as entidades que a seguir se indicam, e que, aliás, são referidos no relatório de actividades:

1. Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (UP);
2. Centro de Estudos da Faculdade de Arquitectura da UP;
3. TAP/Rallye de Portugal/ ACP.

Em relação à TAP/ Rallye de Portugal/ACP, refere-se que, em 17 de Outubro de 1997, foi celebrado um protocolo entre a JM, a Câmara Municipal de Matosinhos e o Automóvel Clube de Portugal. Este protocolo foi ratificado, por unanimidade, em reunião da mesma Junta em 19 de Maio de 1998, tendo-lhe sido atribuídos efeitos reportados a 1 de Junho de 1997, e a vigorar até 31 de Março de 2000, tendo como contrapartida o compromisso de o ACP iniciar e terminar o Rallye de Portugal no concelho de Matosinhos, (protocolo de fls. 315 a fls. 316 do Vol. II).

Do citado protocolo infere-se que tanto a JM como a Câmara Municipal de Matosinhos, assegurarão, cada uma delas, ao Automóvel Clube de Portugal, uma contribuição financeira em 1998, 1999 e 2000 que se cifra no montante de 15.000.000\$00 anual, corrigido anualmente segundo os valores oficiais da inflação.



Tribunal de Contas

Note-se que embora a AMP possa, nos termos do art.º 4º nº 2 da Lei nº 44/91, de 2/8, celebrar protocolos, estes visam os objectivos de gestão aí previstos, ou seja, a gestão dos serviços e a execução de investimentos de interesse público.

De outro modo, a AMP encontra-se sujeita ao regime jurídico da realização das despesas públicas, ao tempo previsto no DL nº 55/95, de 29/3, para além de, atento o montante global do protocolo (45.000.000\$00, sem se levar em conta as actualizações anuais) implicar a sua submissão ao visto do TC, segundo o art.º 73º da Lei nº 127-B/97, de 20/12.

No ano de 2000 foi paga pela JM ao ACP a quantia de 15.760.000\$00, através da ordem de pagamento nº 107, de 7 de Abril, pagamento esse autorizado pelo respectivo presidente e que se tem por ilegal, violando consequentemente o art.º 26º nº1 do DL nº 341/83, de 21/7.

Sobre esta questão, o Presidente da JM, pronuncia-se do seguinte modo:

...”Salvo melhor opinião, não nos parece que o nº 2.º do art.º 4.º da Lei nº 44/91, de 2 de Agosto, a propósito das atribuições das Áreas Metropolitanas tenha sido violado.

*Com efeito, o Legislador ao permitir à Área Metropolitana associar-se com entidades públicas ou privadas, como era o caso, limita-se a enunciar, através da expressão **designadamente**, algumas hipóteses a que esses normativos podem obedecer, deixando claro a ideia, em qualquer dos casos, da salvaguarda do interesse público.*

No caso em questão, durante três anos, o Rallye de Portugal teve início e fim na Área Metropolitana do Porto, no Concelho de Matosinhos.

É público e notório que o Rallye de Portugal, várias vezes considerado o melhor do Mundo, foi promovido pelo Automóvel Clube de Portugal, tendo sempre o apoio de duas âncoras da imagem de Portugal: a TAP Air Portugal e o Vinho do Porto.



Tribunal de Contas

A promoção da Região da Área Metropolitana do Porto, através dos “media” nacionais e internacionais está, pois, assegurada pela realização do evento que, pela maneira como o povo português adere ao mesmo, não pode deixar de pertencer à classe dos eventos de manifesto interesse público ao qual o Estado Português, se habituou a patrocinar e a promover como imagem de Portugal no Mundo.

O impacto internacional do Rallye e a enorme cobertura televisiva internacional de que é alvo permite uma ampla divulgação da AMP que os elevados custos de uma campanha publicitária com as mesmas dimensões tornariam, naturalmente, proibitivos.

Trata-se, indubitavelmente, de uma excelente oportunidade de divulgação da AMP tendo em conta o retorno junto dos media internacionais e o seu impacto na captação de turistas para esta região.

Outra questão, a do incumprimento do art.º 73.º da Lei nº 127-B/97, de 20 de Dezembro, a propósito do Orçamento do Estado, é nosso entendimento que o previsto no referido artigo não foi violado.

*Com efeito, as transferências efectuadas foram feitas **anualmente**, não só por critério de boa gestão, isto é, a rigorosa observação, em cada ano do bom cumprimento do Protocolo em relação ao ano transacto. Motivo que justificou, ainda, que a referida verba fixa de transferência fosse corrigida, anualmente, de acordo com os valores oficiais da inflação.”*

As alegações do Presidente da JM, não abordam a questão fundamental, senão vejamos:

Por um lado, não enquadra o protocolo nos objectivos de gestão dos serviços nem na execução de investimentos de interesse público, pressupostos necessários para a assunção de responsabilidades perante entidades públicas ou privadas. Acresce também que este



Tribunal de Contas

enquadramento tem de, necessariamente, se ater às atribuições das áreas metropolitanas elencadas no n.º 1 do art.º 4.º, da Lei n.º 44/91, de 2/8, o que, no caso, não se verifica.

Em consequência, haveria lugar a eventual responsabilidade sancionatória e reintegratória. Admite-se, no entanto, face às alegações do Presidente da JM que se verificou na actuação desta entidade um erro sobre os pressupostos, o que, de acordo com a jurisprudência pacífica deste Tribunal sempre levaria à não efectivação de responsabilidade financeira reintegratória. No entanto subsistirá a questão da responsabilidade financeira sancionatória, por falta de fiscalização prévia do protocolo

Na realidade, alega-se não houve violação do art.º 73.º, atrás citado, com fundamento no facto de as transferências serem feitas anualmente.

Ora, o valor que tem de ser considerado é o valor global do protocolo (= 45.000 contos), o qual pelo seu montante estava sujeito a fiscalização prévia em 1998, nos termos daquele artigo, o que não ocorreu.

Do que atrás se expôs resulta que, os pagamentos a ele inerentes são ilegais nos termos conjugados do art.º 45º da Lei n.º 98/97, de 26/8, e art.º 149º n.º 1 e art.º 150º n.º 1 al. c) do CPA, e, por isso, geradores de eventual responsabilidade financeira sancionatória como preceitua a al. b) do n.º1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, citada.

4.3. Fundos permanentes

Através da informação de 3/1/2000, dirigida ao Presidente da JMP, subscrita pelo seu “Adjunto”, é solicitado que, ...” *ao abrigo das disposições legais em vigor, me seja atribuída a quantia de 100.000\$00, para constituir Fundo Permanente destinado à Área Metropolitana do Porto*”..., a qual mereceu despacho favorável (fls. 327 do Vol. II).



Tribunal de Contas

Sobre a questão da constituição de fundos permanentes, refere o n.º 1 do art.º 30º do DL n.º 341/83, de 21/7, que, ...” *em caso 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.*”...

Analisada a documentação, especialmente a citada informação, a constituição do fundo não foi devidamente fundamentada, bem como não foi onerada a dotação orçamental específica, não tendo sido, assim, constituído em conformidade com os preceitos legais sobre a matéria.

No entanto, as despesas efectuadas, de acordo com a relação de fls. 335 a fls. 343 do Vol. II, são de pequena monta e a sua constituição e reposição, como estipula o n.º 2 do citado artigo, movimentou a correspondente rubrica de operações de tesouraria.

Considera-se, assim, que se está em presença de mero erro técnico, sem reflexos na esfera financeira, recomendando-se, no futuro, a sua correcção.



Tribunal de Contas

4.4. Participações financeiras

Da análise ao Mod. 17/TC, (fls. 54 do Vol. II), “Mapa das Participações Financeiras”, verifica-se que a AMP tem participação no capital das seguintes entidades:

Un: contos

Designação	Participação da AMP	
	Valor	% Cap. Social
Sociedade Metro do Porto, S.A.	459.994	60
Associação Amigos Coliseu do Porto	90.000	14
Centro para Conservação da Energia	600	0,3
Primus, MGTV Promoção e Desenvolvimento Regional, S.A.	5.000	3,76
TOTAL	555.594	

Relativamente a estas participações, há que notar o seguinte:

- Em relação à Sociedade Metro do Porto, S.A., o valor apresentado não totaliza ainda 60% da participação, uma vez que o aumento de capital é para ser realizado em três anos, ou seja, a partir de 1999, faltando assim a parte correspondente a 2001, conforme Acordo Parassocial, Anexo II ao DL n° 394-A/98, de 15/12, (art.º 2º, n°4).

Refira-se, a este propósito, que se verificou, conforme já descrito no ponto II-3.1., a **rejeição** do documento “titulado” por Plano de Actividades, reportado ao ano de 2000, acrescendo que o mesmo não especifica quer as acções e projectos a levar a efeito quer os montantes correspondentes quer ainda a forma de financiamento dos mesmos (art.º 2º n° 1, n° 3 al. a) e n° 5 do DL n° 341/83, de 21/7) posto o que se consideram ilegais os pagamentos, no montante global de 300.000 contos, efectuados à sociedade em causa,



Tribunal de Contas

com conseqüente violação do nº 1 do art.º 26º do DL nº 341/83, de 21/7, os quais foram autorizados pelo Presidente da JM.

De notar que os respectivos investimentos foram resultantes da execução do DL nº 394-A/98, transcrevendo-se aqui a parte que interessa do art.º 1.º nº 1 al. aiii) do acordo Parassocial (fls. 12 do Vol. III):

“440.000 acções pela AMP, cuja realização será feita por entradas em dinheiro, dentro dos três anos seguintes a contar da presente data;”

(NOTA: não são especificados os montantes a realizar em cada ano)

Sobre esta questão, o Presidente da JM, alega:

...”O pagamento à Sociedade Metro do Porto, SA, reflecte o aumento de capital previsto no DL nº 394-A/98, de 15 de Dezembro.

Quanto à correcta movimentação desta verba, de futuro, iremos considerar as participações financeiras como activos financeiros.

Para 2002, a exemplo do que já afirmamos, o Plano de actividades e Orçamento serão elaborados de acordo com as normas legais estabelecidas no POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.”...

Sobre as alegações em causa, convirá em primeiro lugar relevar o facto de a transferência de 300 000 contos - que configura um activo financeiro – não foi prevista no Plano de Actividades, ao contrário do que estipula, o art.º 2º nº 3 al. a) do DL nº 341/83, de 21/7, cuja redacção é bem clara. Tão pouco, se indicou a rubrica por onde devia ser satisfeito o correspondente pagamento (nº 4 al. b), do diploma citado).



Tribunal de Contas

Daqui resulta, designadamente, que todos os actos praticados em sede de execução do orçamento (e veja-se que, nos termos do art.º 3º do DL nº 341/83 o plano de actividades deve ser apresentado conjuntamente com a proposta de orçamento) de investimento, são inválidos por violação de lei e ineficazes nos termos conjugados do nº 1 dos art.º 26º do DL nº 341/83, supra citado, do art.º 129º al. c) e art.º 149º nº 1 do CPA, e, por isso, geradores de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos previstos na al. b) do nº1 do art.º 65º da Lei nº 98/97.

- Em relação à Primus, Promoção e Desenvolvimento, S.A., os municípios pertencentes à AMP também detém a maior parte do capital social, totalizando no seu conjunto uma participação de 62,72%.

Foram analisados os dossiers das sociedades participadas, constatando-se que deles faz parte a documentação pertinente, como sejam: estatutos, decreto de constituição, (no caso da Sociedade Metro do Porto) apresentação de contas e demais informação complementar, tendo-se constatado que as mesmas se enquadram no estipulado no art.º 22º da Lei nº 44/91, de 2/8 (Participação em empresas) não existindo por isso nada a assinalar.

4.5. Contratos de prestação de serviços

4.5.1. COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

No exercício das competências cometidas à AMP, a Junta, como órgão integrante e executivo desta Área Metropolitana, em cumprimento das funções que legalmente lhe estão atribuídas, recorreu a contratação de serviços, que ora constituem objecto de análise.



Tribunal de Contas

4.5.2. CONTRATOS SELECIONADOS

Considerando que o universo, então apurado, incidia sobre parcelas determinadas, e de reduzida dimensão, o procedimento da equipa pautou-se no sentido de que todos os contratos em execução, material e financeira, reportados à gerência de 2000, seriam objecto de exame.

Inventariaram-se seis contratos titulados de “contratos de prestação de serviços”, adiante indicados por ordem cronológica de celebração, com os seguintes prestadores:

Nº do contrato	Nome ou designação do prestador	Data de celebração
1	Vd. Volume III – fls. 230	01/05/98
2	Vd. Volume III – fls. 246	01/05/98
3	Vd. Volume III – fls. 254	01/09/98
4	Vd. Volume III – fls. 282	01/09/98
5	Vd. Volume III – fls. 310	12/10/98 ^{a)}
6	PRIMUS-MGV- Promoção e Desenvolvimento Regional SA	28/12/98 ^{b)}

4.5.3. CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

O art.º 1154º do Código Civil, define o contrato civil de prestação de serviços como *“aquele em que umas das partes se obriga a proporcionar à outra certo resultado do seu trabalho, intelectual ou manual, com ou sem retribuição”*.

Em contraposição, o mesmo código define o contrato de trabalho como aquele *“pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua actividade intelectual ou manual a outra pessoa sob a autoridade e direcção desta”*.

No essencial, a diferença reside no seu objecto uma vez que, enquanto no contrato de trabalho os contraentes obrigam-se a prestar o seu trabalho, na prestação de serviços o objecto do

a) Rescindido em 26/01/2001

b) Objecto de recusa do visto do Tribunal de Contas, em 18/05/99



Tribunal de Contas

contrato confina-se ao resultado do trabalho e não ao trabalho em si, e para chegar a esse resultado o obrigado não fica sujeito a autoridade e direcção do outro contraente.

O mencionado art.º 1154º do Código Civil, depois de nos dar a noção do contrato de prestação de serviços, considera no art.º 1155º que: *“o mandato, o depósito e a empreitada, regulados nos capítulos subsequentes são modalidades do contrato de prestação de serviços”*.

Por seu turno, o art.º 1156º dispõe ainda que: *“as disposições sobre o mandato são extensíveis, com as necessárias adaptações, às modalidades do contrato de prestação de serviços”*.

Neste contexto refira-se que o art.º 1155º, ao mencionar algumas modalidades do contrato de prestação de serviços, não teve a pretensão de ser exaustivo, e, daí, não enumerar o contrato de tarefa e de avença que procuraremos abordar, desafiados pelos contratos anteriormente numerados.

A expressa menção da lei nos contratos de prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública dispensa-nos de dilucidar os seus critérios.

Por conseguinte, o carácter civil dado aos contratos em apreço, faz depender o regime a que estão sujeitos.

A regulamentação geral dos contratos de prestação de serviços, a celebrar pela administração autárquica na modalidade de tarefa e de avença, consta do art.º 7º do DL nº 409/91, de 17 de Outubro.

O texto do preceito é o seguinte:



“contrato de tarefa e de avença”

- “1- Podem ser celebrados contratos de tarefa e de avença, sujeitos ao regime previsto na lei geral quanto a despesas públicas em matéria de aquisição de serviços.*
- 2- O contrato de tarefa caracteriza-se por ter como objecto a execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional, sem subordinação hierárquica, não podendo exceder o termo do prazo contratual inicialmente estabelecido, apenas se admitindo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da tarefa e a celebração de contrato de trabalho a termo certo for desadequada.*
- 3- O contrato de avença caracteriza-se por ter como objecto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, apenas se podendo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da avença.*
- 4- Os serviços prestados em regime de contrato de avença são objecto de remuneração certa mensal.*
- 5- O contrato de avença mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, pode ser feito cessar a todo o tempo, por qualquer das partes, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar.*
- 6- Os contratos de tarefa e avença não conferem ao particular outorgante a qualidade de agente”.*

4.5.3.1. Distinção do contrato de tarefa e avença

Do transcrito pode-se retirar que os contratos de tarefa e de avença se distinguem pelos respectivos objectos.



Tribunal de Contas

O objecto do contrato de tarefa é a execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional, sem subordinação hierárquica, e não pode exceder o termo do prazo contratual inicialmente constituído, enquanto que no contrato de avença são prestações sucessivas no exercício de profissão liberal.

O contrato de avença goza ainda da característica de implicar numa remuneração certa mensal, podendo ser feito cessar a todo o tempo, mesmo quando celebrado com a cláusula de prorrogação tácita, observado o aviso prévio de 60 dias legalmente estabelecido.

4.5.3.2. Regime jurídico das despesas com contratos de tarefa e avença

O nº1 do citado art.º 7º do DL nº 409/91, de 17/10, sujeita os contratos de tarefa e avença ao regime previsto na lei geral quanto a despesas públicas em matéria de aquisição de serviços, o mesmo será dizer ao D.L. nº 55/95, de 29 de Março, à data de celebração dos contratos então em vigor.

No âmbito da sua aplicação pessoal, de harmonia com o art.º 2º deste diploma, cabem as pessoas colectivas de direito público, logo é aplicável à Área Metropolitana do Porto.

4.5.4. ANÁLISE INDIVIDUAL DO CONTEÚDO DOS CONTRATOS

4.5.4.1. Contrato nº 1

- O contrato correspondente foi celebrado em 1 de Maio de 1998 e, como consta da cláusula terceira, tem a duração de um ano, renovável por iguais períodos, podendo



Tribunal de Contas

cessar a todo o tempo, por denúncia de qualquer das partes, com aviso prévio de 30 dias (fls. 230 a 232 do Vol. III).

- Da cláusula primeira resulta que o exercício de funções a que o prestador fica obrigado, se circunscreve aos serviços da sua especialização profissional no âmbito do apoio à AMP (o contrato não identifica a sua formação académica ou área de especialização, mas no decurso da auditoria soube-se que é licenciado em economia) e nos domínios de preparação de estudos, consultoria, e outros serviços, e acompanhamento dos mesmos.
- A título de honorários, de acordo com o nº 1 da cláusula quarta, o prestador receberá a quantia anual de 8.400.000\$00, acrescida do IVA à taxa legal aplicável.
- O contrato indica ter cabimento na rubrica orçamental 04.05 - Estudos e Consultoria - no Orçamento de 1998, como resulta do nº 2 da mesma cláusula.
- O modo de pagamento foi estipulado em 30% com a assinatura do contrato, 40% no sexto mês de vigência e os restantes 30% no decurso do décimo primeiro mês.
- A mesma cláusula quarta, no nº 4, estipula que as despesas de deslocação e estada do prestador de serviços, correrão por conta da Área Metropolitana, motivadas pela necessidade que a prestação dos serviços contratados impuser.

4.5.4.1.1. SUPORTE DOCUMENTAL PRÉVIO À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

A celebração do contrato tem por base o despacho nº 53-GP/98, (-fls. 229 do Vol. III) do Presidente da Junta Metropolitana, sem data, e assenta na expressão «no uso da competência que a Lei me confere, nomeio» expressa no título contratual, e corresponde à al. e) do nº 1 do art.º 16º da Lei nº 44/91, de 2 de Agosto, e art.º 1154º do Código Civil, que por sua vez



Tribunal de Contas

remete a regulação dos casos omissos, para o mesmo artigo 1154º e seguintes, como consta da cláusula sexta do contrato.

4.5.4.1.2. VALOR GLOBAL DESPENDIDO ATÉ 31/12/2000

Este contrato deu cobertura á realização de despesas no montante de 22.680.000\$00, acrescido de IVA, nas gerências de 1998, 1999 e 2000, neste último ano acrescido do montante de 48.990\$00, com almoços, assim discriminadas:

ANOS	CONTRATO S/IVA	ALMOÇOS	TOTAL
1998	5.880.000\$00	-	5.880.000\$00
1999	8.400.000\$00	-	8.400.000\$00
2000	8.400.000\$00	48.990\$00	8.448.990\$00
TOTAL	22.680.000\$00	48.990\$00	22.728.990\$00

4.5.4.1.3. CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO

Chegados aqui, é altura de aproximarmos as considerações jurídicas empreendidas às características do contrato, que se prendem com duas questões.

A primeira questão que se levanta circunscreve-se à sua qualificação.

Ora, parece não haver dúvidas que estamos perante um contrato de tarefa cujo objecto é a execução de trabalhos específicos, de natureza excepcional, e sem subordinação hierárquica, no âmbito da sua especialização profissional (como se viu no ponto 4.5.3.1., a distinção essencial prende-se com o respectivo objecto; neste não há prestações sucessivas, nem remuneração certa mensal).



Tribunal de Contas

Mas seja como for, a verdade é que estava sujeito ao regime jurídico da realização de despesas públicas com aquisição de serviços constante do DL n.º 55/95, de 29 de Março, aplicável por força do art.º 7.º do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro.

A segunda questão prende-se com o montante envolvido que se cifra em 8.400.000\$00, acrescido do valor correspondente ao IVA, montante que, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 32.º do DL n.º 55/95, supra citado, na redacção dada pelo DL n.º 80/96, de 21 de Junho, obrigava a observar o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, e consequentemente à tramitação prevista nos artigos 88.º a 91.º, do mesmo diploma, o que foi ignorado.

4.5.4.1.4. SITUAÇÃO JURÍDICO-FINANCEIRA DO CONTRATO

Dado que a celebração do contrato foi efectuada por ajuste directo, sem a observância das formalidades legalmente exigidas, isto é, com preterição dos procedimentos obrigatórios, a adjudicação enferma do vício de ilegalidade que se transmite ao próprio contrato.

Consequentemente, não se pode extrair outra conclusão que não seja a da violação genérica de um conjunto de valores, materializados nos diversos princípios, e que a lei quer salvaguardar, bem como a violação específica da alínea b), do n.º 1, do art.º 32.º, do DL n.º 55/95, de 29 de Março.

Inquinado de ilegalidade o acto de adjudicação e consequente contratação, tornam-se ilegais todas as autorizações de despesa derivadas de tal contratação, bem como as respectivas autorizações de pagamento que lhe sucederam, como determina o n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 341/83, de 21/7.



Tribunal de Contas

Na gerência em apreciação os pagamentos efectuados atingiram o montante global de 9.876.990\$00 (8.400.000\$00+IVA+48.990\$00), tendo sido autorizados pelo Presidente da JM.

4.5.4.2. Contrato nº 2

- O contrato que lhe respeita foi celebrado em 1998 (fls. 246 a 248 do Vol. III).
- Constitui seu objecto o exercício de funções decorrentes das suas habilitações profissionais, designadamente de elaboração de estudos e pareceres de natureza jurídica.
- Teve início de vigência a partir do dia 1 de Maio de 1998, podendo cessar a todo o tempo, por denúncia de qualquer das partes, com aviso prévio de 30 dias (embora se verifique uma divergência entre a data de início de vigência e o exercício de funções, bem como o período de 30 dias divergente dos 60 que a lei determina para o prazo de denúncia, não parece relevante para a apreciação que seguimos).
- É omissivo quanto ao prazo de duração.
- Pelos serviços prestados foi estipulado um montante mensal de 200.000\$00, acrescido de IVA.
- Prevê a satisfação de despesas com deslocações e estadas a suportar por conta da Área Metropolitana do Porto.



Tribunal de Contas

- Ao contrato não foi dada a devida informação de cabimento, porém a despesa autorizada na presente gerência observou tal procedimento.

4.5.4.2.1. SUPORTE DOCUMENTAL PRÉVIO À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO.

A celebração do contrato assenta no despacho nº 54-GP/98, do Presidente da Junta Metropolitana, sem data, (fls. 245 do Vol. III) onde expressa a vontade de contratar com a menção expressa: “no uso da competência que a lei me confere, nomeio para exercer as funções de meu assessor”.

O início das funções, na terminologia do citado despacho, «far-se-á a partir de 1 de Junho».

Do título contratual ressaltam os mesmos preceitos legais referidos no caso anterior.

4.5.4.2.2. VALOR GLOBAL DESPENDIDO ATÉ 31/12/2000

O contrato em análise deu suporte documental ao montante de 6.200.000\$00, acrescido de IVA, despendido como a seguir se discrimina:

ANOS	CONTRATO S/IVA	REPRESENTAÇÃO	ALMOÇOS	TOTAL
1998	1.400.000\$00	-	-	1.400.000\$00
1999	2.400.000\$00	-	-	2.400.000\$00
2000	2.400.000\$00	651.690\$00	33.627\$00	3.085.317\$00
TOTAL	6.200.000\$00	651.690\$00	33.627\$00	6.885.317\$00



Tribunal de Contas

4.5.4.2.3. CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO

À semelhança da análise feita ao contrato descrito no ponto 4.5.4.1., também aqui se depara com a necessidade da sua qualificação, não obstante a similitude do seu regime jurídico no contexto da prestação de serviços.

Atento o seu objecto, com carácter de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, e na base da contrapartida remuneratória certa mensal, não restam dúvidas sobre a qualificação como contrato de avença.

Todavia, também é verdade que esta modalidade de contrato está sujeita ao regime jurídico da realização de despesas públicas com aquisição de serviços constante do DL 55/95, de 29 de Março, aplicável por força da remissão do art.º 7º do DL nº 409/91, de 17 de Outubro.

Na gerência de 2000, os encargos cifraram-se em 3.085.317\$00, acrescido de IVA, representação, deslocação e almoços, como resulta do quadro anterior.

Independentemente do valor apurado, importa ter presente o art.º 26º do DL nº 55/95, de 29 de Março, que tem por epígrafe «estimativa do valor global de serviços».

Ora, atento o disposto na alínea b), última parte, do nº 2 do artigo referido, no caso de contratos que não especifiquem um preço total, deve ser tomado como base, para cálculo do seu valor estimado, para contratos de duração indeterminada, o valor mensal multiplicado por 48.

Nestes termos, o valor estimado para o contrato, apurado em conformidade com o disposto no aludido preceito, cifra-se em 9.600.000\$00.

Também aqui, «mutatis mutandis» é válida a apreciação feita ao contrato analisado no ponto 4.5.4.1., isto é, a escolha do procedimento em função do valor, nos termos da alínea b) do nº



Tribunal de Contas

1 do art.º 32º do DL nº 55/95, de 29 de Março, na sua última redacção, que obrigava a observar o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, e nesta sequência à tramitação inerente, expressa nos art.ºs 88º a 91º, do mesmo diploma.

4.5.4.2.4. SITUAÇÃO JURÍDICO-FINANCEIRA DO CONTRATO

A celebração do contrato foi efectuada por ajuste directo com ausência total dos procedimentos que a lei prescreve para o caso em concreto.

Posto isto, a adjudicação enferma do vício de ilegalidade que se transfere para o próprio contrato.

Consequentemente, não se pode extrair outra conclusão senão a que se extraiu quanto ao contrato tratado no ponto 4.5.4.1..

Inquinado de ilegalidade o acto de adjudicação e conseqüente contratação, tornam-se ilegais todas as autorizações de despesa, derivadas de tal contratação, bem como as respectivas autorizações de pagamento que lhe sucederam, como determina o nº 1 do art.º 26.º do DL nº 341/83, de 21/7.

Na gerência em apreciação os pagamentos efectuados atingiram o montante global de 3.493.317\$00 (2.400.000\$00+IVA+651.690\$00+33.627\$00), tendo sido autorizados pelo Presidente da JM.

4.5.4.3. Contrato nº 3

- O contrato correspondente foi celebrado em 1 de Setembro de 1998, (fls. 254 a fls. 256 do Vol. III).



Tribunal de Contas

- Em termos genéricos tem-se como constituindo o seu objecto o exercício de funções relacionadas com a sua especialização profissional dentro do projecto de montagem de um sistema de informação geográfica.
- Teve o seu início de vigência na data da sua celebração (1 de Setembro de 1998), podendo ser feito cessar a todo o tempo por denúncia de qualquer das partes com aviso prévio de 30 dias.
- É omissis quanto ao prazo de duração.
- Pela actividade a desenvolver, o contrato prevê o pagamento da quantia mensal de 160.000\$00, a título de honorários, acrescido de IVA à taxa legal.
- O contrato prevê, ainda, que a realização de despesas com deslocação e estadia sejam suportadas pela Área Metropolitana do Porto.
- Ao contrato não foi dada a necessária informação de cabimento, porém a despesa autorizada na presente gerência observou tal procedimento.

4.5.4.3.1. SUPORTE DOCUMENTAL PRÉVIO À REALIZAÇÃO DO CONTRATO

Não tem suporte documental prévio à celebração do contrato.

Do título contratual ressaltam os mesmos preceitos constantes dos contratos anteriores.

4.5.4.3.2. VALOR GLOBAL DESPENDIDO ATÉ 31/12/2000



Tribunal de Contas

O contrato respectivo deu lugar à realização de despesas no montante de 5.502.820\$00, distribuídas do seguinte modo:

ANOS	CONTRATO
1998	640.000\$00
1999	1.920.000\$00
2000	2.942.820\$00
TOTAL	5.502.820\$00

4.5.4.3.3. CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO

Também neste contrato se impõe a necessidade da sua qualificação e não hesitamos em classificá-lo como integrando o contrato de prestação de serviços na modalidade de avença.

Com efeito, no objecto do contrato está bem patente que o contratado exerce as suas funções em regime de profissão liberal, e sobretudo o carácter de reinteração das prestações, embora não estejam à partida bem definidas, não se sabendo, em princípio, quantas vão ser.

O regime legal aplicável centra-se no DL n° 55/95, de 29 de Março, na sua última redacção, por força do DL 409/91, de 17 de Outubro.

Tal como na situação anterior, aplica-se aqui o art.º 26º al. b) n° 2, pelo que o valor estimado para o contrato, apurado em conformidade com o disposto no aludido preceito, cifra-se em 7.680.000\$00.

Também aqui, «mutatis mutandis» é válida a apreciação feita ao contrato descrito em 4.5.4.1., isto é, a escolha do procedimento em função do valor, nos termos da alínea b) do n° 1 do art.º 32º do DL n° 55/95, de 29 de Março, na sua última redacção, que obrigava a observar o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, e nesta sequência à tramitação inerente, expressa nos art.ºs. 88º a 91º do mesmo diploma.



Tribunal de Contas

4.5.4.3.4 SITUAÇÃO JURÍDICO-FINANCEIRA DO CONTRATO.

A celebração do contrato foi efectuada por ajuste directo com ausência total dos procedimentos que a lei prescreve para o caso concreto.

Posto isto, a adjudicação enferma do vício de ilegalidade que se transfere para o próprio contrato.

Consequentemente, não se pode extrair outra conclusão senão a já anteriormente expandida.

Inquinado de ilegalidade o acto de adjudicação e consequente contratação, tornam-se ilegais todas as autorizações de despesa, derivadas de tal contratação, bem como as respectivas autorizações de pagamento que lhe sucederam, como determina o nº 1 do art.º26º do DL nº 341/83, de 21/7.

Na gerência em apreciação os pagamentos efectuados atingiram o montante global de 2.942.820\$00, tendo sido autorizados pelo Presidente da JM.

4.5.4.4. Contrato nº 4

- O contrato que lhe corresponde foi celebrado em 1 de Setembro de 1998, (fls. 282 a fls. 284 do Vol. III).
- Em termos genéricos tem-se como constituindo o seu objecto o exercício de funções relacionadas com a sua especialização profissional dentro do projecto de montagem de um sistema de informação geográfica.



Tribunal de Contas

- Teve o seu início de vigência na data da sua celebração (1 de Setembro de 1998), podendo ser feito cessar a todo o tempo por denúncia de qualquer das partes com aviso prévio de 30 dias.
- É omissivo quanto ao prazo de duração.
- Pela actividade a desenvolver, o contrato prevê o pagamento da quantia mensal de 160.000\$00, a título de honorários, acrescido de IVA à taxa legal aplicável.
- O contrato prevê, ainda, que a realização de despesas com deslocação e estada sejam suportadas pela Área Metropolitana do Porto.
- Ao contrato não foi dada a necessária informação de cabimento, porém a despesa autorizada na presente gerência foi objecto de tal procedimento.

4.5.4.4.1 SUPORTE DOCUMENTAL PRÉVIO À REALIZAÇÃO DO CONTRATO

Não tem suporte documental prévio à celebração do contrato.

Do título contratual ressaltam igualmente os mesmos preceitos constantes dos contratos anteriores.

4.5.4.4.2. VALOR GLOBAL DESPENDIDO ATÉ 31/12/2000

O contrato respectivo deu suporte à realização de despesas no montante de 5.502.820\$00, acrescido do valor correspondente ao IVA distribuídas do seguinte modo:



Tribunal de Contas

ANOS	CONTRATO
1998	480.000\$00
1999	2.080.000\$00
2000	2.942.820\$00
TOTAL	5.502.820\$00

4.5.4.4.3. CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO

Também neste contrato se impõe a necessidade da sua qualificação e não hesitamos em classificá-lo como integrando o contrato de prestação de serviços na modalidade de avença.

Com efeito, no objecto do contrato está bem patente que o contratado exerce as suas funções em regime de profissão liberal, e sobretudo o carácter de reinteração das prestações, embora não estejam à partida bem definidas, não se sabendo, em princípio, quantas vão ser.

O regime legal aplicável centra-se no DL n° 55/95, de 29 de Março, na sua última redacção, por força do DL 409/91, de 17 de Outubro.

Tal como no caso anterior, é aqui igualmente aplicável o art.º 26.º, n° 2, al. b) pelo que o valor estimado para o contrato, apurado em conformidade com o disposto no aludido preceito, cifra-se em 7.680.000\$00.

Também aqui, «mutatis mutandis» é válida a apreciação feita aos contratos analisados nos pontos anteriores, isto é, a escolha do procedimento em função do valor, nos termos da alínea b) do n° 1 do art.º 32º do DL n° 55/95, de 29 de Março, na sua última redacção, obrigava a observar o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, e nesta sequência à tramitação inerente, expressa no art.º 88º a 91º do mesmo diploma.



Tribunal de Contas

4.5.4.4.4. SITUAÇÃO JURÍDICO-FINANCEIRA DO CONTRATO

A celebração do contrato foi efectuada por ajuste directo com ausência total dos procedimentos que a lei prescreve para o caso concreto.

Posto isto, a adjudicação enferma do vício de ilegalidade que se transfere para o próprio contrato.

Consequentemente, não se pode extrair outra conclusão senão a anteriormente expandida.

Inquinado de ilegalidade o acto de adjudicação e conseqüente contratação, tornam-se ilegais todas as autorizações de despesa, derivadas de tal contratação, bem como as respectivas autorizações de pagamento que lhe sucederam, como determina o nº 1 do art.º 26.º do DL nº 341/83, de 21/7.

Na gerência em apreciação os pagamentos efectuados atingiram o montante global de 3.443.100\$00 (2.942.820\$00+IVA), tendo sido autorizados pelo Presidente da JM.

4.5.4.5 Contrato nº 5

- O respectivo contrato foi celebrado em 12 de Outubro de 1998, (fls. 310 a fls. 312 do Vol. III).
- O seu objecto é, genericamente, constituído pelo exercício de funções consubstanciadas na obrigação de prestação de serviços relacionados com a sua especialização profissional, dentro do programa MILLENNIUM.



Tribunal de Contas

- Teve o seu início de vigência no dia 13 de Outubro de 1998, podendo cessar a todo o tempo por denúncia de qualquer das partes, com aviso prévio de 30 dias, sem obrigação de indemnizar.
- É omissivo quanto ao prazo de duração.
- Pela actividade a desenvolver, prevê o pagamento mensal, a título de honorários, de 130.000\$00, acrescido de IVA à taxa legal aplicável.
- Prevê ainda, que a realização de despesas com deslocação e estada sejam suportadas pela Área Metropolitana do Porto.
- Ao contrato não foi dada a necessária informação de cabimento, porém a despesa autorizada na presente gerência foi objecto de tal procedimento.

4.5.4.5.1. SUPORTE DOCUMENTAL PRÉVIO À REALIZAÇÃO DO CONTRATO

Não tem suporte documental prévio à celebração do contrato.

Do título contratual ressaltam os mesmos preceitos legais anteriormente referidos.

4.5.4.5.2. VALOR GLOBAL DESPENDIDO ATÉ 31/12/2000

O correspondente contrato deu suporte à realização da despesa no montante de 3.870.000\$00, isento de IVA, distribuída do seguinte modo:

ANOS	CONTRATO
1998	260.000\$00
1999	1.690.000\$00
2000	1.920.000\$00
TOTAL	3.870.000\$00



4.5.4.5.3. CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO.

Considerando que no objecto do contrato se estipulou o carácter de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, e na base da contrapartida remuneratória certa mensal, não restam dúvidas que estamos perante um contrato de avença.

O regime legal de suporte à realização de despesas com a aquisição destes serviços consta do DL n.º 55/95, de 29 de Março, na sua última redacção, aplicável por força da remissão do art.º 7º do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro.

Também no caso vertente a estimativa do valor global do contrato resulta da multiplicação do respectivo valor mensal, por 48 (art.º 26.º, DL n.º 55/95, de 29/3).

Nestes termos, o valor estimado para o contrato, apurado em conformidade com o disposto no aludido preceito, cifra-se em 6.240.000\$00.

Ora, atento o disposto no DL n.º 55/95, de 29 de Março, que determina a escolha do procedimento em função do valor, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 32.º, na sua última redacção, era obrigatório o procedimento por negociação, sem publicação prévia de anúncio, ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas, com observância do art.º 87º e 92º, do mesmo diploma, na sua tramitação processual.

4.5.4.5.4. SITUAÇÃO JURÍDICO-FINANCEIRA DO CONTRATO.



Tribunal de Contas

A celebração do contrato foi efectuada por ajuste directo com ausência total dos procedimentos que a lei prescreve para ao caso concreto.

Posto isto, a adjudicação dos serviços enferma do vício de ilegalidade que se transfere para o próprio contrato.

Consequentemente, não se pode extrair outra conclusão senão a já relatada nos casos anteriores.

Inquinado de ilegalidade o acto de adjudicação e consequente contratação, tornam-se ilegais todas as autorizações de despesa, derivadas de tal contratação, bem como as respectivas autorizações de pagamento que lhe sucederam, como determina o n.º 1 do art.º 26.º do DL n.º 341/83, de 21/7.

Na gerência em apreciação os pagamentos efectuados atingiram o montante global de 1.920.000\$00 tendo sido autorizados pelo Presidente da JM.

Sobre a problemática dos contratos de prestação de serviços, caracterizados de tarefa e avença, identificados nos pontos anteriores, o Presidente da JM, entendeu pronunciar-se, no seu conjunto, do seguinte modo:

...”Pretende, assim, o TC que a figura jurídica que avalia mais não será de que um autêntico contrato administrativo.

Conclusão que, salvo o devido respeito, nos merece reparo. Senão vejamos:

1. De acordo com o n.º 1 do art.º 179.º do CPA:

1.1 Permanece incontestado o ensinamento de Marcello Caetano quando afirma: ...”é frequente a celebração pela Administração de contratos de prestação de serviços com



Tribunal de Contas

peessoas altamente especializadas com quem se estipulam cláusulas especiais e que se conservam fora dos quadros: esses contratos são, em geral, contratos civis..., muito embora a sua distinção face aos contados administrativos nem sempre é nítida ...”.

*Já em 1953, o Acórdão do Tribunal dos Conflitos (o Direito, 86, pág. 126) considerou essencial ao carácter administrativo do contrato que a associação do particular à realização do fim de interesse público fosse **directa e imediata**, de tal modo que o fim esteja integrado no próprio objecto do contrato.*

Do que resulta que o critério a observar é o da associação duradoura do particular à realização de certo interesse público, traduzindo-se na sua sujeição à especial disciplina administrativa que desse interesse decorre. Associação duradoura e especial que implica a criação de certa comunhão: com efeito, o particular passa a ser colaborador da Administração na medida em que é chamado a realizar os fins desta, de tal modo que lhe incumbe zelar e defender o interesse público como se fora seu, “mediante a seriedade, a regularidade, a prontidão nas prestações” (ainda, Marcello Caetano).

1.2. *Nos casos em apreço, e apelando, de novo, para o nº 1 do art.º 179.º do CPA, dada a natureza das relações a estabelecer, a AMP não poderia celebrar um contrato administrativo.*

A livre escolha encetada pelo órgão com competência legal para contratar, respeitou, e bem, quer a regra da adequação quer o princípio da coerência racional: Com efeito, a situação que se avalia cabe objectivamente na faculdade legalmente disponível para a autoridade competente e que se traduz na liberdade que detém para designar a pessoa com quem pretende contratar porque, em razão do conhecimento, ela possui “ou certos títulos científicos, literários ou artísticos, ou o exercício de outros cargos ou está incluída numa lista apresentada por outros órgãos”.



Tribunal de Contas

*Os indivíduos escolhidos permanecem estranhos aos quadros, sendo contratados exclusivamente para o exercício de tarefas em que o **elemento material da relação** jurídica estabelecida se consubstancia na confiança política, no apreço pessoal, no respeito por uma prestação que, muito embora possa ser desenvolvida por outrem, se identifica por um cunho pessoal marcadamente desejado pela autoridade administrativa e primeira razão de uma escolha dirigida.*

Relação jurídica na qual os particulares aceitam que o seu carácter geral se caracteriza pela precaridade do vínculo jurídico ou pela determinação do prazo de serviço.

Ora, nada disto é pensável quando se analisa um qualquer contrato administrativo.

2. *Em suma:*

2.1 *Os contratados pela AMP não assumiram (porque, e desde logo, legalmente impossibilitados para tal) a obrigação de executar funções caracterizadas como “colaborativas – substitutivas”, com respeito a actividades que são da competência dos órgãos da Administração.*

2.2 *O nível da qualificação individual, ou a qualidade da prestação foi a razão determinante deste e daquele co-contratante da AMP, num universo em que a Doutrina e Jurisprudência aceitam, pacificamente, a natureza **intuitus personae** da relação jurídica estabelecida.*

2.3 *Tal como já em Marcello Caetano, também, hoje, o Legislador, a propósito das normas que regulam a realização de despesas públicas (DL 197/99, de 8 de Junho), acaba por fixar a obrigatoriedade de um procedimento público/administrativo apenas para aqueles casos em que, de acordo com essas normas, não se verifiquem os pressupostos de admissibilidade de outro(s) procedimento(s) ...e os contratos em apreço não podem ser considerados como contratos administrativos de colaboração.”...*



Tribunal de Contas

As alegações estão direccionadas para contraditar os contratos celebrados à luz do regime jurídico do Direito Administrativo, aplicável aos contratos administrativos, o que não é o caso.

Com efeito, foi bem clara a caracterização vertida no relato ao qualificar os contratos de prestação de serviços na modalidade de tarefa e avença e, por isso, sujeitos ao regime jurídico constante do DL n.º 55/95, de 29/3, indicando-se, assim, clara a violação das formalidades legais exigíveis, prescritas nas alíneas b) do n.º 2 do art.º 26.º e n.º 1 do art.º 32.º, ambos do mencionado diploma

Por conseguinte, os pagamentos são ilegais por preterição dos procedimentos aludidos, e, consequentemente, geradores de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97. de 26/8.

4.5.4.6. PRIMUS MGV-Promoção e Desenvolvimento Regional, SA.

(Pagamento de serviços)

Entre a AMP e a sociedade PRIMUS MGV, foi celebrado em 28/12/98 um contrato de prestação de serviços que teve por objecto a elaboração de estudos preparatórios de definição do conceito do programa MILLENNIUM, e a assistência no desenvolvimento e montagem do mesmo programa (condição primeira do contrato) a desenvolver em duas fases (condição terceira do contrato).

A assistência técnica consubstancia-se, na medida em que fosse requerida, nomeadamente no respeitante ao esclarecimento de dúvidas de interpretação e à prestação de informações complementares relativas a ambiguidades ou omissões de estudos.

É omissis quanto ao seu início de produção de efeitos e quanto ao seu termo.



Tribunal de Contas

O prazo para entrega dos estudos parcelares, que integram cada uma das fases, foi estipulado do seguinte modo:

- até 26 de Fevereiro de 1999 – estudo prévio
- até 30 de Junho de 1999 – assistência técnica.

O encargo estipulado, a título de honorários, importa na quantia de 48.000.000\$00, com IVA incluído.

O contrato não dispõe de informação de cabimento, porém a despesa autorizada na presente gerência foi objecto de tal procedimento.

O mesmo **foi objecto de recusa de visto** pelo TC, em 18/5/99, com fundamento na inexistência de concurso (como se verá o procedimento seguido foi o ajuste directo), falta essa que “...*torna nulo o procedimento em apreço e conseqüentemente o acto de adjudicação e o contrato em si, por preterição de uma formalidade essencial (art.º 133.º e 185.º do CPA)*”, apesar da Primus ser constituída pelos municípios que compõem a AMP, que detêm no seu conjunto 62,72% do capital social.

4.5.4.6.1. SUPORTE DOCUMENTAL PRÉVIO À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

A celebração do contrato assenta na seguinte documentação:

- a) Ofício da Junta Metropolitana do Porto de 20 de Outubro de 1998, enviado à PRIMUS, convidando-a a apresentar uma proposta, orçamentada, com vista à realização dos estudos de definição do conceito e conteúdos do programa



Tribunal de Contas

MILLENNIUM e de assistência no desenvolvimento e montagem do mesmo programa.

- b) Em 11 de Novembro de 1998, a PRIMUS, apresentou uma proposta de preço e de trabalho, donde consta que até 31 de Janeiro de 1999, serão apresentados os estudos preparatórios de definição do conceito e conteúdos do programa MILLENNIUM, e até 30 de Junho de 1999, a assistência técnica no desenvolvimento e montagem do mesmo programa (fls. 30 e 31 do Vol. IV).
- c) Em 13 de Novembro de 1998 foi deliberado, por unanimidade, em reunião da JM, adjudicar à PRIMUS, por ajuste directo, os referidos estudos e a assistência. Esta data é aceite pela sociedade, como a data do acto de adjudicação (fls. 32 a 35 do Vol. IV).
- d) Em 28/12/98 foi celebrado o contrato em estudo, o qual, em 4 de Fevereiro de 1999, foi enviado para visto do Tribunal de Contas.
- e) O título contratual não expressa as disposições legais de suporte à decisão de contratar.

4.5.4.6.2. QUESTÕES SUBSEQUENTES À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

- a) Em 29 de Maio de 1999 a JM é informada da recusa do visto pelo TC.
- b) Em 14 de Junho de 1999, a JM, interpôs recurso da decisão.
- c) Em 13 de Julho de 1999, o TC admite o recurso.



Tribunal de Contas

- d) Em 22 de Outubro de 1999, a JM foi notificada de que o TC negou provimento ao recurso.
- e) Em 20 de Dezembro de 1999 a PRIMUS enviou à JM uma factura no valor de 35.100.000\$00, referindo os serviços prestados no âmbito do contrato celebrado em 28 de Dezembro de 1998 com a AMP (fls. 134 do Vol. IV).
- f) Em 18 de Abril de 2000, foram pagos 24.000.000\$00, em execução do contrato, com base na prestação de serviços e assistência técnica, (fls. 123 do Vol. IV).
- g) De resto, note-se que a partir de 6 de Outubro de 1998, a PRIMUS iniciou contactos e desenvolveu acções integradas no conteúdo do contrato a celebrar em 28/12/98, (cfr. fls. 107-A do Vol. IV), designadamente em formatação e assistência técnica, com a entrega de exemplares de dossiers em Fevereiro, Abril e Junho de 1999 não tendo sido possível, por falta de documentação e informação na AMP, ser a mesma comprovada.

4.5.4.6.3. VALOR GLOBAL DESPENDIDO ATÉ 31/12/2000

O contrato em análise deu lugar à realização da despesa no montante de 24.000.000\$00, com IVA incluído, pago na gerência de 2000, e teve como suporte à execução financeira a deliberação da Junta Metropolitana tomada em 18 de Fevereiro do mesmo ano, por unanimidade dos responsáveis presentes (vd. acta a fls. 124 a 129 do Vol. IV)



Tribunal de Contas

4.5.4.6.4. A QUESTÃO DA REALIZAÇÃO DA DESPESA.

a) Os factos:

- 06/10/98, início de execução de trabalhos integrados no objecto do contrato.
- 20/10/98, convite à PRIMUS para apresentação de proposta.
- 13/11/98, deliberação sobre adjudicação dos serviços.
- 28/12/98, celebração do contrato.
- 04/02/99, envio para visto do Tribunal de Contas.
- 26/02/99, prazo de entrega dos trabalhos (podia ser prorrogado, quer por justificação aceite, quer por motivo de força maior).
- 18/05/99, notificação da recusa.
- Fevereiro, Abril, Junho de 1999, entrega de dossiers pela PRIMUS.

Nota: Desde a data de celebração do contrato até à remessa para visto do Tribunal de Contas, decorreram 38 dias seguidos, e 27 dias úteis.

b) O direito:

Do que acaba de se relatar verifica-se que já havia trabalho executado antes da celebração do contrato, não estando embora estabelecido o início da vigência do mesmo, bem como nada é dito no que respeita à programação.

Ora, os casos em que a lei atribui efeitos retroactivos aos actos, contratos e demais instrumentos sujeitos a fiscalização prévia constam do art.º 45º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei nº 87-B/98, de 31/12.



Tribunal de Contas

Este artigo manifesta-se em consonância com o artigo 128º do Código do Procedimento Administrativo, mormente com o seu nº1, alínea c), nos termos da qual é atribuída eficácia retroactiva aos actos administrativos a que a lei atribua efeitos retroactivos.

Todavia, no caso dos contratos virem a ser recusados, permite o pagamento dos trabalhos já realizados ou dos serviços adquiridos **após a sua celebração**, desde que a aquisição tenha respeitado a programação fixada no contrato para esse efeito, limitada nos termos do artigo 81º nº2, alínea c) da Lei nº 98/97, que estatui que os processos relativos a actos e contratos que produzam efeitos antes do visto devem ser remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 30 dias a contar da data de início de execução do contrato.

No caso em análise, qual a data de início de execução que deve ser considerada?

E no que respeita à programação?

O contrato é, tanto num caso como noutro, omissivo em relação a tal matéria, embora estipule que 25% do seu valor será pago com a entrega do estudo prévio, aprazado até 26 de Fevereiro de 1999, percentagem que equivale a 10.256.410\$00, acrescido de IVA.

A distribuição do pagamento foi estipulada em 10% com a assinatura do contrato, que não chegou a ser efectuado, 25% com a entrega do estudo prévio e 10% pago em prestações faseadas até 26 de Junho de 1999.

A omissão da data do início de execução do contrato bem como a ausência de programação nele fixada são factores impeditivos, quer do domínio da produção de efeitos financeiros antes do visto, quer da possibilidade de comparação ou aferição dos trabalhos efectivamente realizados com os valores que lhe hão-de corresponder, o que conduz à ilegalidade do pagamento efectuado, no montante global de 24.000.000\$00, nos termos



Tribunal de Contas

em que é determinado pelo nº 1 do art.º 26.º do DL nº 341/83, de 21/7, encontrando-se os responsáveis identificados a fls. 124 a 129 do Vol. IV.

Sobre este pagamento, Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo, alega o seguinte:

...”Tal pagamento violaria o nº3 do art.º 45.º e al. c) do nº 2 do art.º 81.º da Lei 98/97, de 28/8, e nº 1 do art.º 26.º do DL 341/83, de 21/7.

Sucedede que, esse contrato mereceu recusa de visto pelo TC em 29/5/99.

Mas, em 14/6/99 a JM interpôs recurso dessa decisão, que foi admitido em 13/7/99.

Em 22/10/99, a JM foi notificada do acórdão do TC que negou provimento ao aludido recurso.

Ora, até 22/10/99, era possível efectuar os pagamentos de serviços prestados, pois o recurso tem efeito suspensivo da decisão de recurso de visto – v. art.º 45.º nº 3 e art.º 97.º nº 4 da Lei 98/97.

Assim, o pagamento ocorrido em 18/4/00 ocorreu para remunerar a prestação de serviços e assistência técnica da Primus, SA, serviços esses prestados antes da decisão de recusa de visto (22/10/99).

Por seu turno, o contrato teve início e execução em 6/10/98, como consta do relatório de auditoria.²

Assim, sendo, a prestação respectiva de serviços possibilitou o pagamento dos mesmos.

O facto do contrato não conter data de início de execução nem a programação financeira, é irrelevante, para o efeito.

Isto porque, tendo ocorrido recusa de visto, a eficácia do contrato ficou afastada.

Assim, não se pode fazer a apreciação das cláusulas de um contrato (ou a sua ausência) que teve recusa de visto, para efeitos apreciar a legalidade dos pagamentos efectuados.

² Por não corresponder ao que foi escrito no Relato, veja-se a al. g) do ponto 4.5.4.6.2. deste Relatório, que tem correspondência na al. l) do ponto 4.5.4.6.1. do Relato.



Tribunal de Contas

Pois que, se ocorreu recusa de visto, é obvio que o contrato era ilegal, não fazendo qualquer sentido socorrer-se a auditoria do respectivo teor, para efeitos de apreciação da licitude dos pagamentos.

Neste caso, o que consta é a situação fáctica de prestação de serviços e não a legalidade do contrato.

Acresce que, tendo ocorrido efectiva prestação de serviços estes têm que ser pagos, sob pena de ocorrer enriquecimento sem causa. (art.º 473.º do Código Civil).

Pelo que é legal e lícito o pagamento efectuado.”....

As alegações produzidas manifestam-se no sentido de contrariar as observações formuladas no Relato, todavia nada vêm trazer de novo às observações insertas na al. b) deste ponto, pelo que não procedem face aos comentários ali proferidos.

Consequentemente, o pagamento dos serviços é ilegal e gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o disposto na al. b) do nº 1 do art.º 65º, da Lei nº 98/97, de 26/8.

Sobre esta questão, pronunciou-se também o presidente da JM no sentido de que:

A denominada Lei de Organização e Processo do TC (Lei nº 98/97, de 26/8, no seu art.º 45.º, admite expressamente o pagamento de trabalhos efectivamente realizados pelo co-contratante particular até à notificação da recusa do visto: no caso em apreço, os trabalhos efectuados pela Primus até à notificação do Acórdão da Subsecção nº 547/99, de 18 de Maio.

Daí que a situação em causa, respeite inteiramente o princípio da legalidade na sua forma mais directa e singular, isto é, sem fazer apelo ao exercício de um poder discricionário que, aliás, também seria legítimo invocar-se se outra via não existisse para a salvaguarda de interesses legítimos. Mas ela existe e vai mais longe: ao



Tribunal de Contas

permitir o pagamento de trabalhos efectuados até à notificação da recusa de visto, o legislador impede, assim, que se afirme o denominado “enriquecimento sem causa” que ocorreria caso o ente público, usufruindo já das prestações levadas a cabo pelo seu co-contratante, nada pudesse ou devesse prestar como contrapartida desse benefício concreto (neste sentido, os art.ºs.473.º e ss. do Código Civil).

Portanto e, em suma, a proposta apresentada respeita, quer nos seus pressupostos de facto, quer nos seus pressupostos de direito os princípios da Legalidade e da Justiça.

Revela o Relatório de Auditoria que o contrato celebrado entre as partes é omissivo na questão da data do início de execução do contrato e na respectiva programação.

Tal situação seria facto impeditivo do domínio da produção de efeitos financeiros antes do visto, quer da possibilidade de comparação ou aferição dos trabalhos efectivamente realizados.

Salvo melhor opinião, foi sempre nosso entendimento que o início da execução do contrato foi o momento da sua celebração – 28 de Dezembro de 1998.

Aliás, bom será referir, que a possibilidade da AMP poder apresentar uma candidatura global ao III Quadro Comunitário de Apoio tinha sido tratada em reunião, a 27 e 28 de Julho de 1998, com o Senhor Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, tendo na circunstância o próprio membro do Governo instruído a Comissão de Coordenação Norte na afectação de verbas para realizar tal desiderato (a este propósito a carta CCRN de 7 de Agosto de 1998).

Quanto à programação, é nosso entendimento que a mesma estava prevista no contrato, onde se referia datas quer para apresentação dos estudos preparatórios de definição do conceito e conteúdos do programa (26 de Fevereiro de 1999) e quer



Tribunal de Contas

para a respectiva assistência técnica no desenvolvimento e montagem do mesmo programa (30 de Junho de 1999).

Atendendo ao objecto de contrato e, principalmente, à oportunidade concebida para a sua execução não seria razoável a espera pela terceira semana do mês de Maio, para só então ser representado, hipoteticamente o rumo e o sentido posto para a prossecução do interesse público.

*Além de que, e observados os pressupostos legais, o pagamento à empresa em questão prefigura-se, quanto ao seu alcance, como o meio mais adequado para o estabelecimento do desejado equilíbrio entre o respeito do Acórdão do TC, por um lado, e a necessidade de atender, por outro, aos princípios da **Boa-Fé e da Confiança Legítima** (art.º 6.º - A do Código de Procedimento Administrativo), compensando, assim, a empresa pelo trabalho desenvolvido até 19 de Maio de 1999.”*

As alegações apresentadas também nada trazem de novo às observações do Relato, pelo que não podem proceder.

O alegante, circunscreve a resposta a aspectos ligados a alguns princípios gerais de direito que não contrariam os comentários insertos na al. b) do ponto 4.5.4.6.4., do Relatório, mantendo-se, no restante, o comentário formulado anteriormente.

Note-se, de resto, que, como se observou no mesmo ponto, o contrato de prestação de serviço em questão começou a ser executado antes da sua celebração, circunstância que não foi reflectida aquando do envio para visto do TC.



Tribunal de Contas

III – CONCLUSÕES

Quadro I – Eventuais infrações financeiras

Item	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas Violadas
II – 1.2. 2.4.	Inexistência de regulamento definidor de normas e procedimentos contabilísticos, bem como da natureza, estrutura e funcionamento dos serviços públicos metropolitanos, a aprovar pela Assembleia Metropolitana, sob proposta da junta Metropolitana - Esta incumbência é da competência da JM.	Art.º 21º da Lei nº 44/91, de 2/8.



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas Violadas
II – 3.1.	<p>Existência de Plano de Actividades rejeitado e que não discrimina os projectos que impliquem despesas a realizar por investimentos, transferências de capital ou activos financeiros, bem como não explicita e justifica a forma de financiamento dos projectos, com indicação expressa da parte já assegurada e inscrita no respectivo orçamento.</p> <p>Orçamento para 2000 aprovado apenas em 27/3/00, isto é, fora de prazo.</p> <p>Relatório de actividades e conta de gerência aprovados em 20/7/01, ou seja, igualmente para além do prazo legal, sendo que a conta de gerência foi remetida ao TC antes da respectiva aprovação pela Assembleia Metropolitana.</p> <p>Remessa dos documentos de prestação de contas, ao TC, fora de prazo.</p> <p>- Todas as situações descritas são da responsabilidade da JM.</p>	<p>Art.º 2.º n.º 1, n.º 3 al. a) e n.º 5 do DL n.º 341/83, de 21/7, em conjugação com o art.º 26º da Lei n.º 44/91, de 2/8.</p> <p>Art.º 23.º DL n.º 341/83, 21/7, em conjugação com o art.º 26.º da Lei n.º 44/91, de 2/8.</p> <p>Art.º 34.º do DL n.º 341/83, de 21/7 em conjugação com o art.º 25º da Lei n.º 44/91, de 2/8.</p> <p>n.º 4 do art.º 52.º da Lei n.º 98/97, de 26/8.</p>



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas Violadas
II – 4.2.	<p>Transferência efectuada para o ACP, para a realização do Rallye de Portugal, no montante de 15.760 contos, sem suporte legal.</p> <p>Este pagamento foi autorizado pelo Presidente da JM.</p>	<p>Art.º 4.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 44/91, de 2/8, art.º 45º da Lei n.º 98/97, conjugado com o art.º 73.º da Lei n.º 127-B/97, de 20/12 e art.º 26.º n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/7.</p>



Tribunal de Contas

--	--	--

Item	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas Violadas
II – 4.4.	<p>Pagamentos no montante global de 300.000 contos, efectuados a favor do Sociedade Metro do Porto, SA. por conta de rubrica orçamental de investimentos, quando o PA foi rejeitado e não foi elaborado de acordo com as normas legais.</p> <p>Estes pagamentos foram autorizados pelo Presidente da JM.</p>	Art.º 26.º n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/7.



Tribunal de Contas

--	--	--

Item	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas Violadas
II 4.5.4.1.4.	Pagamentos ilegais no montante de 9.876.990\$00, resultante da aquisição de serviços na modalidade de tarefa , com recurso ao ajuste directo no ano de 1998, com repercussões na gerência de 2000, por preterição dos procedimentos legalmente exigidos, isto é, procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, tendo sido autorizados pelo Presidente da JM.	Al. b) do nº 1 do art.º 32.º do DL nº55/95, de 29/3, na sua última redacção e nº 1 do art.º 26.º do DL nº 341/83, de 21/7.
4.5.4.2.4.	Pagamentos ilegais no montante de 9.879.237\$00	Al. b) do nº 2, do art.º 26.º do DL nº 55/95, de 29/3, na sua última redacção.
4.5.4.3.4.	(1) resultante da aquisição de serviços na modalidade de avença com recurso ao ajuste	
4.5.4.4.4.	directo no ano de 1998, com repercussões na gerência de 2000, por preterição dos procedimentos legalmente exigidos, ou seja, procedimento por negociação, com publicação	Al. b) do nº 1 do art.º 32.º do mesmo diploma; nº 1 do art.º 26.º do DL nº 341/83, de 21/7.



Tribunal de Contas

	<p>prévia de anúncio, tendo sido autorizados pelo Presidente da JM.</p> <p>(1) 3.493.317\$00+2.942.820\$00+3.443.100\$00</p>	
--	--	--



Tribunal de Contas

Item	Descrição da situação Montante e responsáveis	Normas Violadas
II 4.5.4.5.4.	Pagamentos ilegais no montante de 1.920.000\$00 resultante da aquisição de serviços na modalidade de avença com recurso ao ajuste directo, no ano de 1998, com repercussões na gerência de 2000, com preterição dos procedimentos legalmente exigidos, isto é, procedimento por negociação, sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas, tendo sido autorizados pelo Presidente da JM.	Al. b) do nº 2 do art.º 26.º e al. c) do nº 1 do art.º 32.º do DL nº 55/95, de 29/3, na sua última redacção; Nº 1 do art.º 26.º do DL nº 341/83, de 21/7.
4.5.4.6.3.	Pagamento ilegal de serviços no montante de 24.000.000\$00 à Primus, S.A., na sequência de contrato celebrado em 1998, por ajuste directo, em tempo objecto de recusa de visto pelo Tribunal de Contas. O pagamento foi autorizado por deliberação dos membros da JM (vd. acta a fls. 124 a 129 do Vol. IV).	Nº 3 do art.º 45.º e al. c) do nº 2 do art.º 81.º da Lei nº 98/97, de 26/8, e nº 1 do art.º 26.º do DL nº 341/83, de 21/7.



Tribunal de Contas

Quadro II – Principais observações de auditoria

Item	Área ou domínio de actividade	Observações
II – 2.4.	Sistema de Controlo Interno	Ausência de regulamento interno Inexistência de segregação de funções
II – 3.	Classificação orçamental da despesa	Errada classificação orçamental no que diz respeito à participação de capital na Sociedade Metro do Porto, S.A.
II – 3.1.	Documentos previsionais e de prestação de contas	Não foram observados os prazos legais para a sua aprovação e apresentação ao TC
II – 3.2. 3.3.	Análise da execução orçamental	Baixas taxas de execução, quer para a receita (39%), quer para a despesa (56%), denotando que na elaboração do orçamento não esteve subjacente o rigor necessário
II – 4.3.	Fundo permanente	Não foram observados os preceitos legais, quanto à reconhecida necessidade da sua constituição e de onerar a rubrica ou rubricas orçamentais para esse efeito.
II – 4.5.	Contratos de prestação de serviços	Deficiente organização, pois estes não se encontram arquivados em processo próprio.



Tribunal de Contas

Sobre as observações inseridas neste quadro, (no relato) o Presidente da JM apresenta os seguintes comentários:

Item	Área ou domínio de actividade	Comentário
II-2.4.	Sistema de Controlo Interno	<i>Estabelecimento de regras que possibilitem a sua existência.</i>
II-3.	Classificação orçamental da despesa	<i>De futuro não irá acontecer.</i>
II-3.1.	Documentos previsionais e de prestação de contas	<i>A observação dos prazos legais deverão, a partir de 2002, ser cumpridos.</i>
II-3.2.3.3.	Análise da execução orçamental	<i>A expectativa orçamental é para ser cumprida.</i>
II-4.3.	Fundo permanente	<i>Aplicação do POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais, em 2002.</i>
II-4.5.	Contratos de prestação de serviços	<i>A organização passará a ser feita em processo próprio.</i>

Em complemento das alegações apresentadas, aduz ainda os seguintes aspectos:

...”Cumpra salientar, aliás, a exemplo que a equipa de Auditoria o faz, a fls. 6 do Relatório de Auditoria do TC, que a nossa colaboração é no sentido de criar mecanismos mais eficazes de controlo e de registo de operações e movimentos.

A recente juventude da Instituição AMP e o facto de, pela primeira vez, o TC proceder a uma Auditoria, observando o princípio de oportunidade de controlo, parece-nos tornar “natural” algumas falhas de procedimentos que, no mais curto espaço de tempo, os serviços metropolitanos irão colmatar.

Pese embora a não existência de regulamento de serviços é com agrado que a JMP retém que os mesmos serviços responderam com “excelente colaboração e prontidão nas respostas às questões e pedidos de documentos que a equipa de auditoria solicitou no decorrer da acção”.

Não posso deixar de salientar que a presença desta equipa de auditoria do TC resultou num aproveitamento para os nossos serviços, de ensinamentos muito válidos e que nos irão



Tribunal de Contas

ajudar a corrigir as naturais deficiências, sempre de boa fé, dos colaboradores e responsáveis da AMP.”...



Tribunal de Contas

IV - RECOMENDAÇÕES

Face à matéria vertida no presente Relatório, formulam-se as seguintes recomendações à Junta Metropolitana:

1. Elaboração de regulamento que defina a natureza, estrutura e funcionamento dos serviços públicos metropolitanos.
2. Estabelecimento de um sistema de controlo interno de acordo com o estipulado para as autarquias locais, adequado à dimensão da AMP;
3. Cumprimento dos prazos legais de aprovação dos documentos previsionais e de prestação de contas, bem como a sua atempada remessa à DGTC;
4. Observância do disposto no nº 1 do art.º 30º do DL nº 341/83, de 21/7, sobre fundos permanentes.
5. Cumprimento das disposições legais que regem a realização de despesas públicas com aquisição de serviços.



Tribunal de Contas

V- DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2ª Secção e nos termos da al. a) do nº 2 do art.º 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os membros da Junta Metropolitana identificados no Anexo 3, com envio de cópia 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, nº 1 e 58º nº 1, al. a) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- Emolumentos (cfr. Anexo 2) : 15.516,50 €;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o Relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet.

Tribunal de Contas, em **28** de Fevereiro de 2002

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Averóus Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Tribunal de Contas

ANEXOS

1. Mapas da execução orçamental

Orçamento para 2000 - síntese

Un: contos

Designação	Orçamento Inicial		Orçamento Final	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
Correntes	478.576	298.790	478.576	298.790
Capital	1.320	181.106	298.245	478.031
TOTAL	479.896	479.896	776.821	776.821

Receita – fontes de financiamento

Un: contos

Rubrica	Orçamento Final (1)	Valor Recebido (2)	% Total	% Execução (2)/(1)
Receitas correntes	478.576	301.725	100	63
04 – Rendimento de propriedade	6.100	7.514	3	123
05 – Transferências correntes	472.156	294.211	97	62
07 – Venda de bens não duradouros	100	-	-	0
08 – Venda de serviços	100	-	-	0
09 – Outras receitas correntes	120	-	-	0
Receitas Capital	298.245	59	-	0
11 – Transferências de capital	298.035	-	-	0
13 – Passivos financeiros	100	-	-	0
14 – Outras receitas de capital	110	59	-	54
TOTAL GERAL	776.821	301.784	100	39



Tribunal de Contas

Despesa – análise global

Un: contos

Rubrica	Orçamento Final (1)	Valor Pago (2)	% Total	% Execução (2)/(1)
Despesas correntes	298.790	133.324	30	45
01 – Pessoal	30.740	10.775	2	35
02 – Bens duradouros	1.100	346	-	31
03 – Bens não duradouros	21.850	3.983	1	18
04 – Aquisição de serviços	184.650	80.869	18	44
05 – Transferências correntes	59.700	37.351	9	63
07 – Outras despesas correntes	200	0	-	0
08 – Dotação provisional	550	0	-	0
Despesas de Capital	478.031	305.512	70	64
09 – Investimentos	27.006	5.512	1	20
10 – Transferências de capital	450.525	300.000	69	67
14 – Dotação orçamental	500	0	-	0
TOTAL GERAL	776.821	438.836	100	56



Tribunal de Contas

2. Emolumentos

Emolumentos e outros encargos (D.L. nº 66/96, de 31/05, com alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28/08)

Departamento de Auditoria : VIII (UAT VIII.1 -A.L.)

Proc.º nº 38/01-AUDIT
Relatório nº

Entidade fiscalizada: Área Metropolitana do Porto (AMP)

Entidade devedora: Área Metropolitana do Porto (AMP)

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: escudos

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	24 055	75		1.804.125
Acções na área da residência oficial	17 700	151		2.672.700
-				
Emolumentos calculados ..				4.476.825
Emolumentos Limite máximo				3.050.000
Emolumentos a pagar (a).....				3.050.000 15213,34€

a) cfr. Resolução nº. 4/98 – 2ª Secção



Tribunal de Contas

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

3. Responsáveis

Os responsáveis pela gerência de 2000, conforme relação a fls. 59 do Vol. II, são os seguintes:

Cargo	Nome	Período de Responsabilidade
Presidente	José Vieira de Carvalho	1/1 a 31/12/00
Vice – Presidente	José Narciso Rodrigues Miranda (*)	1/1 a 31/12/00
Vice – Presidente	Luís Filipe Menezes	1/1 a 31/12/00
Membro Executivo	Nuno Magalhães Silva Cardoso	1/1 a 31/12/00
Membro Executivo	Mário Hermenegildo Moreira de Almeida	1/1 a 31/12/00
Membro Executivo	José Barbosa Mota	1/1 a 31/12/00
Membro Executivo	Valentim dos Santos Loureiro	1/1 a 31/12/00
Membro Executivo	José Macedo Vieira	1/1 a 31/12/00
Membro Executivo	Fernando Horácio Moreira Pereira de Melo	1/1 a 31/12/00

(*) De acordo com as alegações apresentadas, este elemento teve as funções suspensas desde 28/10/99 até 09/10/2000

4. Situação das contas anteriores

Para efeitos do disposto do nº1 da Resolução nº9/91 – 2.ª Secção, de 15/5, o estado dos processos relativos às anteriores cinco gerências da AMP é o que consta no mapa seguinte:

Gerência	Nº Conta	Situação
1995	3706	Em arquivo na DGTC
1996	4984	Devolvida em 12/2/99



Tribunal de Contas

1997	6573	A reter, por não se encontrar em termos
1998	5692	A reter, por não se encontrar em termos
1999	5343	A reter, por não se encontrar em termos

5. Constituição do processo

Volume	Documentos
I	Relato de Auditoria, Contraditório, Anteprojecto e Projecto de Relatório
II	Documentos de prestação de contas Plano/Programa Global de Auditoria Requisições Actas da AM e JM Legislação da AMP Quadro de Pessoal Documentos de Receita e Despesa Transferência para o ACP Fundo Permanente
III	Documentos da Sociedade Metro do Porto, SA. Contratos de prestação de serviços
IV	Documentação da PRIMUS, MGV – Promoção e Desenvolvimento Regional, SA



Tribunal de Contas

--	--



Tribunal de Contas

6. Ficha técnica

EQUIPA DE AUDITORIA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Judite Fragoso	Contadora Verificadora Especialista	Bac. em Contabilidade e Administração
	Otilia Silva	Contadora Verificadora Especialista	Bac. em Contabilidade e Administração
	José A. Correia Fernandes	Auditor	Lic. Direito
Coordenação	José Manuel da Conceição	Auditor – Chefe	Lic. Economia
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas