



Tribunal de Contas

Rita Cruz

Proc.º n.º 43/02-AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 39/2003

2.ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DA PÓVOA DE VARZIM

Exercício de 2001



Nina Cruz

ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
LISTA DE SIGLAS.....	4
1. SUMÁRIO EXECUTIVO	6
1.1 Nota Prévia.....	6
1.2 Conclusões e observações da auditoria.....	6
1.3 Recomendações.....	9
2. INTRODUÇÃO.....	10
2.1. Considerações prévias	10
2.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção	10
2.3. Metodologia de trabalho, plano global/programa de auditoria	11
2.4. Colaboração	11
2.5. Ajustamento global.....	12
2.6. Contraditório	13
3. AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA PÓVOA DE VARZIM (EXERCÍCIO DE 2001)	14
3.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal	14
3.1.1. Estrutura orgânica e quadro de pessoal.....	14
3.1.2. Delegação e subdelegação de competências/distribuição de pelouros	15
3.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno.....	20
3.2.1. Caracterização sumária.....	20
3.2.2. Avaliação final do Sistema de Controlo Interno	25
3.3. Exercício de 2001.....	26
3.3.1. Evolução da execução da receita e da despesa orçamental no biénio 2000/2001	26
3.3.2. Estrutura da receita no exercício de 2001	27
3.3.3. Estrutura da despesa no exercício de 2001.....	28
3.3.4. Regras previsionais	29
3.3.5. Análise económica e financeira	30
3.3.5.1. Análise económica.....	31
3.3.5.2. Análise financeira.....	32
3.3.6. POCAL – implementação.....	34
3.3.7. Análise dos documentos de prestação de contas	38



Nina Cruz

3.3.8. Limite legal para despesas com pessoal.....	40
3.3.9. Limite legal de endividamento.....	40
3.3.10. Conferência dos documentos de receita e despesa.....	41
3.3.10.1. Despesas	42
3.3.10.1.1. Aquisição de bens e serviços correntes – Outros – Contratos de prestação de serviços	42
3.3.10.1.1.1. Contratos de prestação de serviços/Pessoal	42
3.3.10.1.1.2. Contratos de prestação de serviços/Outros	44
3.3.10.1.2. Aquisição de bens e serviços correntes – Bens não duradouros – Outros – Diversos.....	46
3.3.11. Análises específicas	47
3.3.11.1. Participações financeiras/Varzim Lazer, EM	47
3.3.11.2. Transferências/Varzim Sport Clube.....	52
3.3.11.3. Fundos de Maneio.....	57
3.3.11.4. Acumulações	59
3.3.11.5. Empreitadas	62
3.3.11.5.1. Pavimentação do arruamento de acesso a habitações sociais de Terroso.....	62
3.3.11.5.2. Pavimentação do arruamento de acesso a habitações sociais de Rates	63
3.3.11.5.3. Rede de drenagem de águas residuais – Aguçadoura: Construção.....	64
3.3.11.6. Grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório de Auditoria n.º. 6/2001 – 1ª Secção	64
4. DECISÃO	68
5 ANEXOS.....	69
5.1. Eventuais infracções financeiras	69
5.2. Conta de emolumentos.....	70
5.3. Responsáveis no exercício.....	71
5.4. Situação das contas anteriores	71
5.5. Constituição do processo.....	72
5.6. Ficha técnica.....	72



Nina Cruz

LISTADE SIGLAS

AM	Assembleia Municipal
AL	Autarquias Locais
BES	Banco Espírito Santo
BIC	Banco Internacional de Crédito
BM	Banco Mello
BTA	Banco Totta & Açores
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CM	Câmara Municipal
CMPV	Câmara Municipal da Póvoa de Varzim
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
CNP	Clube Naval Povoense
CSC	Código das Sociedades Comercias
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DA	Departamento de Auditoria
DAF	Departamento de Administração e Finanças
DDL	Departamento de Desenvolvimento Local
Dec.Reg.	Decreto Regulamentar
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei



Nina Cruz

DVIC/SAL	Departamento de Verificação Interna de Contas – Sector das Autarquias Locais
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FGM	Fundo Geral Municipal
GOP	Grandes Opções do Plano
IGJ	Inspeção Geral de Jogos
INH	Instituto Nacional de Habitação
LIPOR	Serviço Intermunicipalizado de Tratamento de Lixos da Região do Porto
MAPADI	Movimento de Apoio de Pais e Amigos do Diminuído Intelectual
OP	Ordem de Pagamento
PF	Plano de Fiscalização
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
REGIN	Regulamento Interno
ROC	Revisor Oficial de Contas
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico à Aplicação do POCAL
SCI	Sistema de Controlo Interno
UAT	Unidade de Apoio Técnico
VSC	Varzim Sport Clube
VL	Varzim Lazer, EM



Nina Cruz

RELATÓRIO DE AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA PÓVOA DE VARZIM

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

1.1 Nota Prévia

No âmbito do PF/2002 do DA VIII/UAT VIII.1-AL, foi realizada uma auditoria ao Município da Póvoa de Varzim, a qual teve como exercício de referência o ano económico de 2001.

Dos trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas, conclusões extraídas e recomendações se dá conta ao longo do presente relatório, de forma desenvolvida.

Neste primeiro ponto do documento sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações.

1.2 Conclusões e observações da auditoria

- Delegação pelo executivo camarário no seu Presidente e delegação e subdelegação deste nos Vereadores, de diversas competências quanto às quais não existe a necessária lei habilitante (ponto 3.1.2);
- Ratificação sistemática por parte do executivo de actos feridos de incompetência praticados por dirigentes (ponto 3.1.2);
- Não se encontram implementadas todas as normas constantes do actual Regulamento do Sistema de Controlo Interno, algumas contrariam as normas legais em vigor e outras carecem de concretização ou especificação (ponto 3.2.1)
- Inexistência de normas que definam a forma de cobrança, guarda temporária de valores e entrega dos mesmos, bem como a designação dos responsáveis pelas cobranças efectuadas por entidade diferente do Tesoureiro. Esta situação foi corrigida, em Março de 2002, com a entrada em vigor do Regulamento de Sistema de Controlo Interno (ponto 3.2.1. – A);



Nina Cruz

- Cheques assinados pelo Presidente ou seu substituto, em espera para pagamento, durante vários meses (ponto 3.2.1. – B);
- A execução orçamental em 2001 cifrou-se em 72% (ponto 3.3.1);
- Previsão orçamental de alguns impostos directos, indirectos, taxas, multas e outras penalidades e venda de bens e prestações de serviço, sem ter em consideração a média aritmética simples das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses (ponto 3.3.4);
- POCAL (ponto 3.3.6):
 - ✓ Não efectivação de provisões existindo situações que o justifiquem;
 - ✓ Não aplicação do CIBE nas taxas de amortização do exercício utilizando para o efeito as fixadas no Dec.Reg. nº. 2/90, de 12/01;
 - ✓ Não identificação nos processos administrativos dos eleitos, dirigentes, funcionários e agentes e da qualidade em que o fazem.
- Documentos de prestação de contas (ponto 3.3.7):
 - ✓ A acta que aprovou os documentos de prestação de contas não identificava os que não foram elaborados e não apresentava justificação para tal;
 - ✓ As contas bancárias tituladas pela Autarquia que apresentam saldo nulo não figuram no resumo diário de Tesouraria.
- Pagamentos ilegais resultantes da adjudicação de prestação de serviços sem consulta a, pelo menos, dois prestadores. Montante: 5.616.000\$00 (ponto 3.3.10.1.1.1);
- Participações Financeiras/Varzim Lazer, EM (ponto 3.3.11.1):
 - ✓ A autarquia efectuou uma participação em espécie efectiva de valor inferior ao seu capital na Varzim Lazer;
 - ✓ É duvidosa a racionalidade económica subjacente à deliberação da CMPV de criar a Varzim Lazer, visto que foi ela que chamou a si a gestão dos equipamentos em causa, para depois criar aquela estrutura para a sua gestão (acrescendo a transferência da exploração da Marina a uma entidade terceira), não ficando evidenciada concretamente uma real mais valia para os municípios;
- Inexistência de cadastro individual das entidades subsidiadas donde constem os seus elementos identificadores em termos da sua constituição legal, estatutos, sua publicação em D.R., eventual declaração de utilidade pública, e de controlo exercido sobre a aplicação dos subsídios atribuídos (ponto 3.3.11.2);
- Atribuição de subsídio a um clube desportivo sem precedência da apresentação de programa de desenvolvimento desportivo por parte da entidade beneficiária e sem



Nina Cruz

celebração do consequente contrato-programa de desenvolvimento desportivo obedecendo aos requisitos legais. Montante: 70.000.000\$00 (ponto 3.3.11.2);

- Os fundos de maneiio não observaram na íntegra o disposto nos pontos 2.3.4.3 e 2.9.10.1.11 do POCAL (ponto 3.3.11.3);
- Existência de uma situação ilegal de acumulação de funções do cargo de Chefe da Divisão dos Serviços Jurídicos e Notário Privativo do Município, com a actividade privada de advogado, situação que apenas cessou em 1 de Janeiro do corrente ano (ponto 3.3.11.4);
- Empreitada submetida a concurso e adjudicada sem ter sido objecto de inscrição em PPI (ponto 3.3.11.5.2);
- As conclusões e recomendações constantes do Relatório nº. 6/2001-AUDIT, 1ª S, do Tribunal de Contas, não foram totalmente acolhidas dado que a autarquia continuou a recorrer a títulos de trabalho precário, com fundamentações incorrectas (ponto 3.3.11.6).



Nina Cruz

1.3 Recomendações

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

- ↪ Implementação de todos os procedimentos consubstanciados no RSCI e revisão daqueles que não observem o estatuído no POCAL;
- ↪ Emissão de cheques apenas com efectiva disponibilidade de tesouraria e para pagamento imediato;
- ↪ Observância na íntegra das regras previsionais na elaboração do orçamento;
- ↪ Efectivação de provisões nos termos do ponto 2.7.1 do POCAL;
- ↪ Aplicação do CIBE nas taxas de amortização;
- ↪ Inclusão no resumo diário de tesouraria de todas as contas bancárias tituladas pela autarquia, independentemente de apresentarem saldo nulo;
- ↪ Adequação do capital social de modo a corresponder à participação em espécie da CMPV na Varzim Lazer, EM ou realização da diferença;
- ↪ A CMPV deverá individualizar as benfeitorias efectuadas no complexo das piscinas – património do domínio privado do Estado – das realizadas nas zonas adjacentes – domínio público da autarquia – com vista a titular juridicamente, por fórmula adequada, a transferência do direito de exploração de forma a que a Varzim Lazer possa integrar no seu património o valor das benfeitorias que relevem do domínio privado, procedendo às correspondentes amortizações até ao ano de 2008;
- ↪ Celebração de contratos-programa, quando as disposições legais o exigirem, na atribuição de subsídios a entidades desportivas, devendo os mesmos ser precedidos de apresentação de programas de desenvolvimento desportivo;
- ↪ Organização de cadastros das entidades subsidiadas de forma a ser possível aferir da sua constituição legal e dos fins que prosseguem, bem como do controlo dos subsídios atribuídos;
- ↪ Observância das recomendações formuladas no Relatório nº. 6/2001-AUDIT, 1ª S, do Tribunal de Contas, no tocante a acumulações e recurso a trabalho precário com fundamentações incorrectas;



Nina Cruz

2. INTRODUÇÃO

2.1. Considerações prévias

No presente documento consubstanciam-se os resultados da **auditoria financeira** realizada ao Município da Póvoa de Varzim.

Esta acção está incluída no Programa de Fiscalização para 2002 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais, conforme alínea b) do art. 4º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprovado pelo Tribunal de Contas em Sessão Plenária da 2ª Secção de 19 de Dezembro de 2001, tendo o trabalho de campo decorrido no período de **28/10** a **28/11/02**.

2.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

A acção de fiscalização teve o seu **âmbito** circunscrito ao exercício de 2001 e centrou-se apenas nalgumas áreas oportunamente seleccionadas, constantes do Plano Global/Programa de Auditoria (vd. fls. 490 a 496 do vol. II), não abrangendo, por conseguinte, todo o universo organizacional.

Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas aquelas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

Constituíram **fundamentos** da presente auditoria a oportunidade de controlo e a dimensão financeira do município.

De acordo com o disposto no art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os **objectivos** visados foram os seguintes:

- verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas de empreitadas, fornecimentos e aquisição de bens e serviços, transferências/subsídios e da arrecadação de receitas;
- levantamento e avaliação do sistema de controlo interno existente, para apreciação da eficácia e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos;
- análise das demonstrações financeiras no sentido de se verificar se as mesmas foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas estabelecidas.



Nina Cruz

- Análise das relações técnicas, institucionais e financeiras entre o Município e a empresa municipal Varzim Lazer.

2.3. Metodologia de trabalho, plano global/programa de auditoria

Tendo em consideração as metodologias de trabalho constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, a auditoria iniciou-se com a fase de planeamento, efectuada na DGTC, de 07 a 18 de Outubro de 2002 e teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao Município, a partir dos documentos de prestação de contas e dossier permanente.

O trabalho de campo iniciou-se no dia 28 de Outubro de 2002 com uma reunião que contou com a presença do Presidente da Câmara e dos chefes da Divisão de Finanças, da Divisão dos Serviços Jurídicos, do Auditor Coordenador, do Auditor Chefe e da equipa de auditoria onde, em traços gerais, foi dado conhecimento do trabalho a desenvolver.

Esta fase da auditoria baseou-se no estudo e análise da documentação facultada pelos serviços e na auscultação, efectuada através de várias reuniões com o pessoal dirigente, para esclarecimento de dúvidas e conhecimento dos procedimentos administrativos e financeiros adoptados.

A metodologia de trabalho seguida pela equipa para apuramento do cumprimento dos normativos legais, bem como da conformidade e consistência dos procedimentos e registos administrativos, financeiros e contabilísticos, consistiu no **recurso simultâneo à análise do sistema de controlo interno com a realização de testes de procedimento e de conformidade e às contas e operações contabilísticas, com a efectivação de testes substantivos.**

2.4. Colaboração

Realça-se a colaboração prestada por todos os funcionários com quem a equipa de auditoria teve necessidade de contactar, em especial, o Chefe de Divisão de Finanças e a Dr.^a Sofia Martins, do Gabinete de Apoio ao Departamento de Administração e Finanças (DAF), não só pela celeridade na apresentação da documentação solicitada, como também pelos esclarecimentos prestados, contribuindo, desta forma, para que os objectivos propostos para esta acção fossem plenamente alcançados.



Nina Cruz

2.5. Ajustamento global

O resultado da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município da Póvoa de Varzim, referente ao exercício de 2001 é o seguinte.

Unidade: escudos

DÉBITO	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSABILIDADE TOTAL
<i>Receita virtual liquidada</i>	14.160.316\$00		
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>			8.128.084\$00
<i>Receita orçamental cobrada</i>		8.220.561.537\$00	8.220.561.537\$00
<i>Entrada de Fundos p/ Operações de Tesouraria</i>		613.171.885\$00	613.171.885\$00
<i>Saldo em 01/01/01</i>	17.615.554\$00	41.284.904\$00	58.900.458\$00
TOTAIS	31.775.870\$00	8.875.018.326\$00	8.900.761.964\$00
CRÉDITO			
<i>Receita anulada</i>	9.206.187\$00		9.206.187\$00
<i>Despesa orçamental realizada</i>		8.217.539.952\$00	8.217.539.952\$00
<i>Saída de Fundos p/ Operações de Tesouraria</i>		607.527.806\$00	607.527.806\$00
<i>Receita virtual cobrada</i>	6.032.233\$00		
<i>Saldo em 31/12/01</i>	16.537.450\$00	49.950.569\$00	66.488.019\$00
TOTAIS	31.775.870\$00	8.875.018.326\$00	8.900.761.964\$00

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2001 é favorável, com as reservas constantes deste Relatório e bem assim com as derivadas do facto de a conta do exercício de 2000 não se encontrar ainda homologada.



Nina Cruz

2.6. Contraditório

Para efeitos de exercício do contraditório, nos termos do art.º 13º e n.º 3 do art.º 87º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pelo exercício de 2001 da CMPV foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria.

Os responsáveis José Macedo Vieira, Aires Henrique do Couto Pereira, Luís Diamantino de Carvalho Batista, Paulo Valentim Martins da Costa, Mário Jorge dos Santos Rodrigues, Paula Manuela Vieira e Silva e Fernando Manuel Guedes Gil da Costa, alegaram, em comum, dentro do prazo.

As alegações foram tidas em conta na elaboração do presente Relatório, constando na íntegra ou de forma sucinta nos pontos pertinentes.

De salientar que nestas alegações é referido que o município vai acolher as orientações e reparos formulados.



Nina Cruz

3. AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA PÓVOA DE VARZIM (EXERCÍCIO DE 2001)

3.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal

Nos pontos seguintes far-se-á a caracterização da estrutura orgânica implantada na autarquia e do respectivo quadro de pessoal, bem como da distribuição dos pelouros e das delegações e subdelegações de competência existentes.

3.1.1. Estrutura orgânica e quadro de pessoal

A estrutura orgânica, que integra a organização dos serviços municipais e respectivo quadro de pessoal, em vigor na gerência em apreciação, foi aprovada pela Assembleia Municipal da Póvoa de Varzim na sua sessão ordinária de 22/12/99, sob proposta da Câmara Municipal, de 9 do mesmo mês, tendo sido publicada no Diário da República n.º 27, II Série de 02/02/00, (fls. 4 a 18 do vol. III).

A referida estrutura orgânica encontra-se gizada no organograma constante a fls. 1 e 2 do vol. III e da análise comparativa com a situação de facto constatou-se o seguinte:

- ▶ Dos quatro departamentos existentes, não se encontra provido de chefia o de Administração e Finanças.
- ▶ Das quinze Divisões existentes, as nove seguintes não estão providas da respectiva chefia:
 - Administrativa,
 - Comunicações e informática,
 - Transportes e equipamentos mecânicos,
 - Estudos e projectos,
 - Serviços gerais,
 - Planeamento e gestão urbanística,
 - Obras particulares,
 - Desenvolvimento sócio-económico,
 - Divisão cultural.



Nina Cruz

Quanto ao quadro de pessoal, a sua distribuição apresenta-se de acordo com o inserido a fls. 3 do vol. III e salienta-se o seguinte:

- ▶ No cômputo global encontra-se preenchido a 81%;
- ▶ O pessoal dirigente está provido em 47%;
- ▶ O pessoal auxiliar e operário representa 71% dos efectivos;
- ▶ O pessoal técnico profissional, técnico informático e administrativo corresponde a 20% e o técnico superior a 7%.

Pelo exposto pode-se concluir daquele documento que, relativamente ao exercício a que se reporta a auditoria, ressalta um índice de tecnicidade baixo para os efectivos (15%), ou seja 6% abaixo do perspectivado para o quadro de pessoal publicado (21%), também ele pouco elevado, o que é bem demonstrativo do reduzido número de pessoal qualificado.

INDICE DE TECNICIDADE	2001	
	Quadro legal	Efectivos
Tec. Sup. + Tec. + Tec. Prof. Efectivo Total	$\frac{65+18+94}{843} = 21\%$	$\frac{47+10+46}{682} = 15\%$

À data da realização da auditoria vigorava a estrutura e organização dos serviços municipais anteriormente mencionada tendo contudo o quadro de pessoal sido alterado por deliberação da CMPV de 22/04/02, aprovado pela Assembleia Municipal em 09/05/02, e cuja publicação ocorreu no Diário da República n.º 123/02, II Série, de 28/05.

3.1.2. Delegação e subdelegação de competências/distribuição de pelouros

Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, e da Lei n.º 169/99, de 18/09 (que entraram em vigor, respectivamente, em 08/08/99 e 18/10/99), em reunião de 22/11/99, a CMPV deliberou delegar no seu Presidente as competências elencadas no artigo 64º deste último diploma – respeitando as restrições impostas pelo seu artigo 65º, n.º 1 – bem como a competência para autorizar a realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços e a promoção da execução de empreitadas de obras públicas, tudo até ao valor de 150.000 contos, nos termos dos artigos 29º, n.º 2 e 4º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99.

O executivo camarário delegou ainda no dito Presidente a competência relativa a diversas outras matérias, a saber: contratação de pessoal a termo certo, acumulação de funções, licenciamento de



Nina Cruz

obras particulares; licenciamento de empreendimentos turísticos; licenciamento dos recintos itinerantes ou improvisados e da realização acidental de espectáculos de natureza artística; operações de loteamento e obras de urbanização; serviço de transporte escolar; concessão de licenças para uso e porte de armas de caça; e ainda cobrança coerciva das dívidas à autarquia (vd. cópia da acta respectiva inserta a fls. 456 e 460 do vol. III).

Quanto ao licenciamento de obras particulares (Decreto-Lei nº 445/91, de 20/11), bem como no que respeita a operações de loteamento e obras de urbanização (Decreto-Lei nº 448/91, de 29/11), constam actualmente do Decreto-Lei nº 555/99, de 16 de Dezembro, o qual veio a acolher, no seu artigo 5º, a possibilidade de delegação e subdelegação.

Quanto à delegação referente à cobrança coerciva de dívidas, a Lei nº 42/98 não contém qualquer norma que a permita, sendo por isso ilegal, o que sucede, igualmente, com o licenciamento de empreendimentos turísticos e de recintos itinerantes e com o serviço de transporte escolar, devendo os membros do executivo camarário ter tais situações em atenção, procedendo às necessárias correcções.

Por outro lado, constatou-se ainda que o Presidente da Câmara, por despachos diversos datados de 14/12/99 (vd. despachos 4 e 6/DC/99, insertos a fls. 465 a 467 e 469 a 471 do vol. III), delegou as suas competências próprias e subdelegou diversas outras, designadamente, sobre licenciamento de obras particulares e operações de loteamento e obras de urbanização

Da análise dos despachos do Presidente da Câmara números 1/DC/99 a 8/DC/99 (alguns destes despachos, cujas cópias se processam de fls. 462 a 476 do vol. III, contêm na sua identificação, certamente por lapso, a referência ao ano de 1998, sendo certo que todos foram assinados em 14/12/99 e, do seu teor, infere-se que só podem ter sido proferidos neste mesmo ano de 1999), pôde constatar-se que através dos mesmos foram designados os seguintes vereadores em regime de permanência:

- Aires Henrique do Couto Pereira (Vice-Presidente), em quem delegou todas as competências próprias ou delegadas relativas às funções a desenvolver no âmbito do Departamento de Obras Municipais e na Divisão de Ambiente e Serviços Urbanos;
- Luís Diamantino de Carvalho Baptista, em quem delegou todas as suas competências próprias ou delegadas, quanto às funções a desenvolver nas áreas da Educação, do Desenvolvimento Sócio-Económico e da Cultura;
- Paulo Valentim Martins da Costa, em quem delegou todas as suas competências próprias ou delegadas respeitantes às áreas dos Serviços Jurídicos, da Acção Social e do Desporto;
- Mário Jorge dos Santos Rodrigues, tendo neste delegado, igualmente, todas as suas competências próprias ou delegadas, quanto às funções a desenvolver no âmbito da Divisão de Planeamento e Gestão Urbanística e da Divisão de Obras Particulares (neste despacho, como já referido, são enumeradas diversas competências no âmbito do urbanismo e das obras particulares).



Nina Cruz

Para efectuar estas designações – visto que o Município da Póvoa de Varzim, nos termos do artigo 58º, nº 1, alínea c), da Lei nº 169/99, só poderia dispor de dois vereadores em regime de tempo inteiro, ou quatro em regime de meio tempo (vd. nº 3 do mesmo preceito, *in fine*) – o Presidente apresentou, em reunião de 22/11/99, e com base no número 2 ainda do mesmo artigo, uma proposta ao executivo no sentido de ser fixado em quatro o número de vereadores a tempo inteiro, a qual foi aprovada por unanimidade (vd. documento a fls. 477 do vol. III).

Pelo despacho nº 5/DC/99, delegou na Vereadora Paula Manuela Vieira e Silva, todas as suas competências próprias ou delegadas, respeitantes às funções a desenvolver nas áreas da Juventude e Solidariedade.

Podem consultar-se ainda a fls. 478 e 479 do vol. III, alguns despachos de subdelegação de competências efectuados pelo Vereador Vice-Presidente a favor de dirigentes dos serviços, de acordo com o artigo 70º da Lei nº 169/99.

Por último, resta referir que se detectou no artigo 91º do Regulamento Interno da CMPV (vd. fls. 480 do vol. III), em vigor desde 1996, a delegação nos directores de departamento de competências atinentes às compras de valor inferior a 250.000\$00.

Ora, a esta data – antes da publicação da Lei nº 169/99 – tal delegação carecia em absoluto de suporte legal.

Questionados os serviços sobre a prática de actos pelo pessoal dirigente ao abrigo desta norma, foi esclarecido que, para além dos despachos de delegação de competências mencionados atrás, da autoria do Vereador Vice-Presidente, esse “... *peçoal dirigente continuou a praticar actos ao abrigo das delegações de competências constantes do Regulamento Interno (Regin) aprovado em 1996*” (vd. resposta à requisição nº 5, inserta a fls. 481 e 482 do vol. III). Através da resposta à requisição nº 11, que se processa a fls. 484 e 485 do vol. III, informaram ainda os serviços mais detalhadamente que “*Na sequência da entrada em vigor da nova Lei das Autarquias Locais não foi ainda aprovada qualquer alteração ao Regulamento Interno desta Autarquia. Assim, as competências para a «recepção de bens ou serviços adquiridos» e as «compras de valor inferior a 250.000\$00 têm continuado a ser exercidas pelas Direcções de Departamento, com base no Regulamento Interno vigente. Importa referir, porém, que as decisões tomadas no que se refere às aquisições são, todas elas, submetidas a ratificação da entidade legalmente competente para a realização da despesa – Presidente da Câmara ou Vereador com competências delegadas*”.

Convém notar a este propósito que a adopção sistemática de procedimentos ilegais, por incompetência, sujeitos a posterior ratificação pelo órgão competente, não se afigura correcta. Com efeito, a ratificação é uma figura que se destina a operar em sede de invalidade dos actos



Nina Cruz

administrativos e não deve ser utilizada por via de regra, mas, somente, por via de excepção. Isto, é, não devem ser praticados sistematicamente actos inválidos, destinados a serem sanados por ratificação.

Por isso, deve a CMPV providenciar no sentido de serem conferidas as necessárias delegações de competências aos seus dirigentes, ao abrigo do artigo 70º, da Lei nº 169/99, caso assim o entenda, ou então, revogar nesta parte o dito Regulamento Interno.

No exercício do contraditório, os responsáveis pronunciaram-se do seguinte modo:

“Refere-se no Projecto de Relatório que a Câmara Municipal delegou competências no Presidente da Câmara (e este, por sua vez, subdelegou em Vereadores), relativamente às quais não existe norma habilitante para o efeito. Concretamente, estão em causa a cobrança coerciva de dívidas (prevista na Lei das Finanças Locais), o licenciamento de empreendimentos turísticos, o licenciamento de recintos itinerantes e o serviço de transporte escolar.

É um facto que em nenhum dos diplomas legais atinentes a tais matérias se prevê a possibilidade de delegação de competências.

Porém, a norma genérica de delegação de competências contida no n.º 1 do artigo 52.º da Lei das Autarquias Locais ao tempo em vigor (Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, na redacção introduzida pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho) permitia, a nosso ver, que fosse delegada no Presidente da Câmara a competência para “exercer os demais poderes conferidos por lei” (competência prevista na alínea i) do n.º 4 do artigo 51.º, não excepcionado pelo mencionado n.º 1 do artigo 52º). Assim, foi com a fundamentação vinda de expor, que a Câmara Municipal delegou no Presidente da Câmara, no espírito da lei, competência para a prática dos actos acima indicados — com a convicção de que a aplicação conjugada das normas citadas habilitava o executivo camarário a delegar no seu Presidente quaisquer competências conferidas por legislação especial.

No que toca à delegação de competências no pessoal dirigente — e reconhecendo-se a pertinência das observações — está em preparação uma alteração ao Regulamento Interno em vigor neste Município, por forma a adequar tais delegações à previsão contida no artigo 70.º da Lei das Autarquias Locais. Porém, dever-se-á dizer que tal permitiu agilizar e tornar mais expeditos alguns procedimentos, sem perda da responsabilidade inerente — dado o acompanhamento feito pelo Presidente da Câmara ou pelo Vereador do pelouro”.

I - No que concerne à delegação de competências efectuada pelo executivo camarário no seu Presidente, respeitante às matérias de cobrança coerciva de dívidas, licenciamento de empreendimentos turísticos, licenciamento de recintos itinerantes e serviço de transporte escolar, a argumentação aduzida pelos responsáveis não procede.

Por via da requisição nº 4, de 06/11/02, ponto 4 (inserta a fls. 233 do vol. VII), já haviam sido questionados os serviços sobre tal matéria, tendo na altura o Chefe de Divisão dos Serviços Jurídicos esclarecido que tal competência, conferida ao executivo pelo artigo 30º, nº 4 da Lei nº 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais) “... foi delegada no Presidente da Câmara ... ao abrigo da previsão genérica de delegação de competências constante das disposições



Nina Cruz

conjugadas dos artigos 64º, nº 7, alínea d) e 65º, nº 1 da Lei das Autarquias Locais (Lei nº 169/99, de 18 de Setembro).”

O artigo 64º, nº 7, alínea d), do mencionado diploma, confere à câmara municipal a competência (residual) para *“Exercer as demais competências legalmente conferidas, tendo em vista o prosseguimento normal das atribuições do município.”* e o artigo 65º, nº 1, refere que *“A câmara pode delegar no presidente a sua competência, salvo quanto às matérias previstas nas alíneas ... a) e c) do nº 7 do artigo anterior.”* (sublinhado nosso).

Ou seja, da não referência, neste último preceito, à alínea d) do nº 7 do artigo anterior, retira-se a conclusão de que a câmara poderia delegar no presidente **todas** as demais competências que as diversas leis avulsas lhe cometam ou lhe venham a cometer.

No texto que ora se comenta produz-se argumento similar, já não por referência à Lei nº 169/99, mas antes ao Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, em tudo a ele idêntico neste pormenor – sendo certo que o diploma efectivamente aplicável é a Lei nº 169/99, em vigor à data da deliberação em causa, tendo aliás sido nessa deliberação, para tal efeito, este o diploma invocado.

Tal raciocínio, no entanto, esquece o disposto no artigo 35º, nº 1 do CPA, segundo o qual, *“Os órgãos administrativos normalmente competentes para decidir em determinada matéria podem, sempre que para tal estejam habilitados por lei, permitir, através de um acto de delegação de poderes, que outro órgão ou agente pratique actos administrativos sobre a mesma matéria.”* (sublinhado nosso). Sobre esta norma escreve o Professor M. Esteves de Oliveira, no seu Código do Procedimento Administrativo, em nota VII ao referido artigo, que *“A possibilidade de delegação de poderes... depende de a lei a prever. Sem essa habilitação, a delegação é ilegal – nula, por envolver uma renúncia ou alienação de competência, ficando os actos que venham a praticar-se ao abrigo dela feridos também do vício de incompetência ...”*.

Por outro lado, o silêncio do legislador na norma indicativa das competências passíveis de delegação, quanto à alínea residual do artigo 64º, nº 7, alínea d) da Lei nº 169/99 (ou do artigo 51º, nº 4, alínea i) do Decreto-Lei nº 100/84, omitida no nº 2 do artigo 52º, deste diploma), entende-se e explica-se facilmente: estando em causa competências diversas, atribuídas por diferentes leis, sempre cabe a estas a indicação sobre se, em concreto, uma dada competência é ou não passível de ser delegada.

A entender-se de forma contrária, como ora fazem os responsáveis, seria tornar desnecessária a referência, em qualquer uma dessas leis avulsas, à possibilidade ou não de uma determinada competência ser delegada, pois tal delegação sempre poderia suceder por via do raciocínio que ora se contesta, o que acarretaria a negação do conceito de “lei habilitante”, como parte essencial do instituto da delegação regulado no CPA.

Sendo sempre certo, aliás, que optando pelo referido “silêncio”, o legislador tomou a única via possível, dado que a lei geral nunca poderia prevalecer perante lei especial, segundo os princípios



Nina Cruz

generalia specialibus non derogant e generalibus specialia derogat, acolhidos no nosso ordenamento jurídico por via do artigo 7º, nºs 2 e 3 do Código Civil.

É, pois, de manter a conclusão já expressa no Relato sobre esta matéria.

II – Quanto à delegação de poderes no pessoal dirigente, sem lei habilitante, por via do Regulamento Interno de 1996, registam-se as afirmações dos responsáveis, chamando-se no entanto a sua atenção para o facto de a mera adequação do dito Regulamento não prejudicar a necessidade de emanação expressa de despachos contendo as delegações de competências em causa, os quais estão sujeitos a publicação, sob pena de ineficácia (vd. artigo 37º do CPA). Tais despachos devem, ainda, ser de novo proferidos, sempre que se verifique a substituição de dirigentes com poderes delegados (artigo 40º do CPA).

Relativamente à alegada agilização de procedimentos, trata-se de resultado que não deve prevalecer perante o desvalor decorrente do sistemático recurso à prática de actos ilegais – por incompetência – destinados a posterior sanação.

São de manter, assim, as conclusões constantes do Relato.

3.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno

3.2.1. Caracterização sumária

No ano da gerência em análise, o SCI da autarquia assentava no DL n.º 54–A/99, de 22/02, com a redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09, uma vez que aquela a partir do exercício de 2000, passou a aplicar o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais (POCAL).

Esta implementação teve por base uma ordem de serviço, datada de 27/08/99, do Presidente da edilidade relativa à elaboração do orçamento e do plano plurianual de investimentos (PPI) para o exercício de 2000 a qual referia que estes documentos sofreriam profundas alterações tendo em conta a aplicação, nesse ano, do novo sistema de contabilidade e a criação de empresa municipal no que concerne à gestão dos equipamentos desportivos.

Nos termos do art.º 10º, nº. 2 conjugado com o ponto 2.9.3., ambos do POCAL, à data da transição para o novo sistema contabilístico a autarquia deveria dispor de um sistema de controlo interno, cujo conteúdo mínimo se encontra especificado no ponto 2.9. do referido diploma legal o que, na realidade, não foi observado.



Nina Cruz

Com efeito, a CMPV só veio a aprovar o SCI em 04/02/02, consagrando-se que a entrada em vigor ocorreria um mês após a sua publicação em edital, o que se verificou em 18/02/02.

Analizou-se o conjunto das diversas normas que compõe o Regulamento do Sistema de Controlo Interno, **com referência ao estado das mesmas à data da auditoria** apresentando-se, seguidamente e para os correspondentes artigos, aquelas que merecem especial atenção:

- **Normas que não estão implementadas:**

Art.º 12º al. d)	Planos de tesouraria mensais
Art.º 12º al. e)	Conferencias anuais e aleatórias dos valores à guarda do Tesoureiro.
Art.º 12º al. g)	Balancetes mensais referentes ao cumprimento do PPI e orçamento.
Art.º 12º al. j)	Conferências periódicas ao armazém.
Art.º 29º	Previsões das receitas e das despesas trimestrais.
Art.º 38º	Na primeira reunião de cada mandato a CM definirá quais as receitas que devem ser objecto de cobrança virtual. (a)
Art.º 58º	Inventariação física mensal das existências.
Art.º 70º	Aprovação, pelo órgão executivo de normas a que deve obedecer a movimentação dos fundos de maneiio.

(a) Á data da aprovação do presente regulamento já se tinha iniciado o novo mandato autárquico pelo que a CM na primeira reunião após a sua entrada em vigor deveria ter providenciado pelo cumprimento deste artigo.

- **Normas que carecem de revisão por actualização do quadro normativo ou por contrariarem normas legais em vigor, conforme indicado na última coluna:**

Art.º 8º	Regras previsionais	DL 84-A/2002, de 05/04
Art.º 15º al. f)	Compete à secção de aprovisionamento proceder à verificação de facturas e guias de remessa e respectivos registos contabilísticos	Ponto 2.9.10.2.4 do POCAL
Art.º 22º	Serão cobradas virtualmente as receitas cujos documentos de cobranças forem debitadas ao tesoureiro por despacho da Presidência	Ponto 2.6.2 do POCAL
Art.º 55º n.º 2	Competirá à secção de Aprovisionamento verificar a factura e promover o seu pagamento dentro dos prazos estabelecidos para o efeito	Princípio da segregação de funções



Nina Cruz

- Normas que necessitam de maior concretização/especificação:

Art.º 13º al. e)	Compete à Tesouraria: Movimentar , em conjunto com o Presidente da Câmara, ou Vereador com competência delegada para o efeito, os fundos depositados em instituições bancárias.	Movimentar, neste contexto, é um termo demasiado vago pelo que carece de maior concretização tendo em conta as competências da Tesouraria.
Art.º 14º al. g)	Compete à Secção de Contabilidade: Emitir os documentos de receita e despesa, bem como os demais documentos que suportam registos contabilísticos.	A emissão de guias de recebimento não ocorre somente na Contabilidade. Por outro lado, os demais documentos que suportam os registos contabilísticos englobam também a factura cuja emissão é responsabilidade do fornecedor.
Art.º 15º al. e)	Compete à Secção de Aprovisionamento: Efectuar os registos contabilísticos da classe (zero).	Uma vez que esta operação está estendida a todos os Departamentos, fazer respectiva especificação da norma
Art.º 18º	A emissão de documentos de receita ou despesa apenas pode ter lugar no DAF.	Deverão ser especificados os locais onde se procede à emissão de guias de recebimento e arrecadação das correspondentes verbas
Art.º 25º nº. 4	Será considerada falta grave a realização de qualquer despesa sem que previamente seja emitido o documento competente que a permite com base na previsão do seu custo.	Concretização do que é considerado falta grave e sanção a aplicar nestas circunstâncias(a).
Art.º 31º nº. 2	A movimentação das contas bancárias tituladas pela autarquia é feita, simultaneamente, pelo Tesoureiro e pelo Presidente da Câmara ou Vereador com competência delegada.	Falta referir o substituto do Tesoureiro.
Art.º 66º nº. 1	A Secção de Património fará, sempre que o entenda necessário , a verificação física dos bens do activo imobilizado, conferindo-a com os registos, procedendo-se prontamente à regularização a que houver lugar e ao apuramento de responsabilidades, quando for o caso.	Deverá ser estabelecida uma periodicidade.

(a) Embora esta norma não seja uma norma de controlo interno mas sim do âmbito disciplinar

De salientar, por último, que o regulamento interno prevê a nomeação de funcionários responsáveis pela execução das tarefas que seguidamente se identificam:

Art.º 36º nº. 2	Reconciliações bancárias no último dia útil de cada mês.
Art.º 39º	Balanços à tesouraria.
Art.º 48º	Reconciliação entre os extractos de conta-corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia.
Art.º 52º	Responsável pelos bens depositados em cada um dos locais de armazenagem de existências.
Art.º 57º	Registo nas fichas de existências.
Art.º 58º nº. 2	Inventariação física.



Nina Cruz

A forma adoptada foi a comunicação verbal nas datas em que as funções deveriam ser efectuadas sendo que a nomeação dos funcionários responsáveis pelas tarefas do artº. 39º se opera de forma rotativa.

Este regulamento não abrange todos os procedimentos dos serviços municipais pelo que é complementado pelo já citado “REGIN”, cuja entrada em vigor remonta a 1 de Junho de 1996, do qual algumas normas ainda se encontram em aplicação.

Para uma maior facilidade de aplicação é aconselhável, numa próxima revisão da norma de controlo interno, congregar toda a informação num único documento.

No tocante ao levantamento do controlo interno são de salientar os aspectos consubstanciados nos seguintes pontos:

A – Manuseamento e guarda de valores

Nem todas as receitas municipais estão a ser cobradas na tesouraria, porquanto existem no Município outros postos de cobrança (Arquivo Histórico; Biblioteca; Escola C+S Aver-o-Mar; Escola C+S de Rates; Feira do Livro; Mercado Municipal; Museu e Policia Municipal) sendo que as guias de recebimento são emitidas pelo centro emissor 234 – Secção de Contabilidade. Na gerência em apreciação não existia qualquer regulamento interno relativamente a esta matéria, já que a norma de controlo interno só entrou em vigor em 2002. Actualmente a entrega é efectuada diariamente desde que se verifique arrecadação de verbas. Atendendo a que, logo no início de 2002, foi aprovada a norma de controlo interno, entende-se que não se justifica um juízo de censura aos responsáveis pelo exercício de 2001.

B – Procedimentos contabilísticos

No que se reporta à tramitação da realização de despesas verificou-se que, normalmente, as aquisições são suportadas por requisições internas e externas, sendo observadas as disposições legais aplicáveis.

Refira-se ainda que a Secção de Contabilidade ao emitir a OP emite simultaneamente o cheque, enviando estes dois documentos à assinatura do Presidente. Após este procedimento, a documentação em causa fica à guarda desta secção até que exista disponibilidade de tesouraria para se proceder ao correspondente pagamento. Verifica-se que, por vezes, **existem durante vários meses** cheques assinados pelo Presidente ou seu substituto em espera para pagamento, situação esta que é contrária a regras de prudência e que pode pôr em causa a segurança dos correspondentes activos.



Nina Cruz

Ora, o sistema de controlo interno a adoptar pelas autarquias – cuja implementação é da competência dos respectivos executivos (como já citada no ponto A) – no caso do município poveense, não contém qualquer norma preventora da situação constatada.

Dessa forma, não são alcançados alguns dos aspectos básicos constantes do ponto 2.9.1 do POCAL, “*máxime*”, a salvaguarda dos activos e a possibilidade de eventual ocorrência de fraudes e erros.

C – Segregação de funções

Quanto a esta matéria constatou-se que, na generalidade, é respeitado o princípio de segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria,

D – Operações de controlo

São realizadas contagens aos meios monetários existentes em cofre, com alguma regularidade, contudo não são acompanhadas de qualquer reconciliação às contas bancárias. Mensalmente, sem coincidência com a data em que são efectuadas estas contagens, a Secção de Contabilidade procede à elaboração de reconciliações bancárias.

E – Património e inventário

Nesta área constatou-se que os bens patrimoniais móveis estão inventariados não se encontrando, nalguns casos identificados.

F – Armazém e parque auto

No armazém apenas existe em stock material respeitante à área de “água e saneamento”, a sua gestão é feita manualmente com base nas guias de remessa e requisições ao armazém, procedendo este serviço, diariamente, ao controlo das existências. Nos produtos seleccionados para conferência o saldo de stocks que as fichas apresentavam correspondiam às existências armazenadas.

No que concerne à frota automóvel, é relativamente recente, estando o abastecimento a ser efectuado num posto existente nas instalações municipais, excepcionando-se deste procedimento as duas viaturas afectas à presidência para os quais é utilizado o cartão/Frota.

Da documentação facultada retira-se que se efectua controlo aos consumos de combustível para cada uma das viaturas que se abastece nas instalações municipais.



Nina Cruz

3.2.2. Avaliação final do Sistema de Controlo Interno

Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa, cujos circuitos se descrevem a fls. 97 e 98 do vol. III e depois de realizados testes de conformidade, concluiu-se pela existência de um sistema que não pode ser considerado totalmente fiável, porquanto carece que sejam alteradas as situações que seguidamente se descrevem:

- ◆ Nem sempre é respeitada a norma de controlo interno;
- ◆ A própria norma contém erros, vícios, omissões e algumas das suas disposições necessitam de maior especificação;
- ◆ O fluxograma relativo ao circuito da despesa não contempla a fase de compromisso;
- ◆ Cheques emitidos contendo uma das assinaturas que são necessárias à sua movimentação guardados conjuntamente com a respectiva OP e documentação anexa até que exista disponibilidade financeira para proceder ao seu pagamento;
- ◆ Inexistência de programa informático de gestão de stocks;
- ◆ Não adopção do sistema de inventário permanente.

Ainda no âmbito do levantamento e apreciação do SCI, foi analisado o circuito inerente às áreas de empreitadas e subsídios, cujos procedimentos se encontram desenvolvidos a fls. 99 e 100 do vol. III tendo-se constatado que:

⇒ **Empreitadas**

Os procedimentos que compõe o SCI das empreitadas, podem ser considerados fiáveis uma vez que, na generalidade, cumprem as disposições legais aplicáveis.

⇒ **Subsídios**

Não existe qualquer regulamento interno e cadastros das entidades subsidiadas e não existem evidências do controlo da aplicação dos subsídios.

* * *

Em sede de contraditório, os responsáveis vêm aduzir o seguinte:

- *“Inexistência de normas que definam a forma de cobrança, guarda temporária de valores e entrega dos mesmos, bem como a designação dos respectivos responsáveis relativamente às cobranças efectuadas por entidade diferente do Tesoureiro.*



Nina Cruz

Esta situação foi já corrigida, com a entrada em vigor (em Março de 2002) do Sistema de Controlo Interno, estando tratada no artigo 35.º deste diploma.

- *Cheques assinados pelo Presidente ou seu substituto em espera para pagamento durante vários meses.*

De acordo com o POCAL (ponto 2.6), ao processamento das despesas deve corresponder o registo das fases de cabimento, compromisso, liquidação e pagamento.

Considerando que a fase de liquidação implica a emissão de Ordem de Pagamento, por uma questão de índole eminentemente prática, o Presidente da Câmara assina o cheque através do qual será feito o pagamento.

O pagamento em concreto — que implica a assinatura do cheque também por parte do Tesoureiro — fica dependente de disponibilidade de tesouraria.”

Os responsáveis informaram que a primeira situação já foi corrigida.

Quanto à segunda, ou seja, “*cheques assinados pelo Presidente ou seu substituto em espera para pagamento durante vários meses*”, as alegações produzidas não invalidam as considerações sobre a matéria constantes do relato de auditoria, uma vez que a emissão da ordem de pagamento e do respectivo cheque são operações distintas e independentes, pelo que se recomenda que a emissão do cheque apenas ocorra quando exista efectiva disponibilidade de tesouraria.

3.3. Exercício de 2001

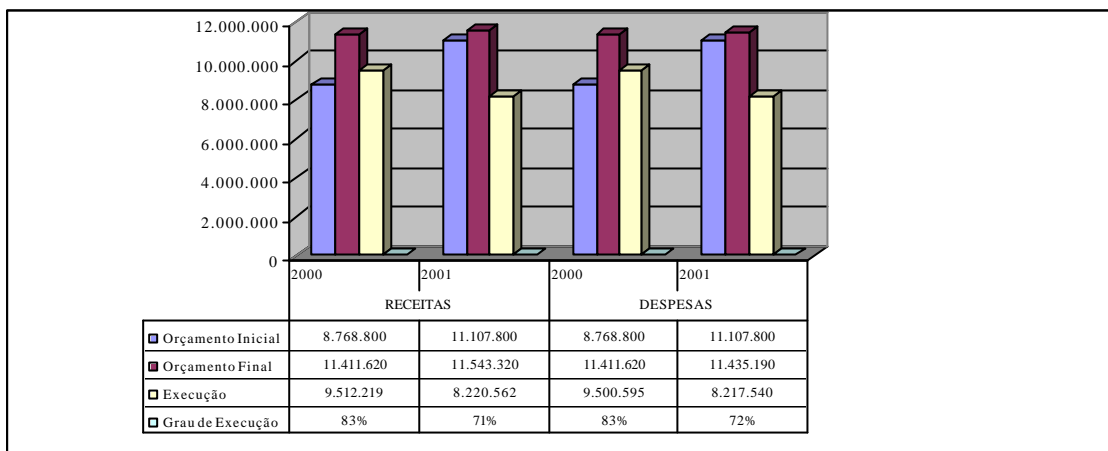
3.3.1. Evolução da execução da receita e da despesa orçamental no biénio 2000/2001

A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos (incluindo revisões e alterações), Contas de Exercício e Relatórios de Actividades de 2000 e 2001 apresentando-se seguidamente as conclusões relevantes.

Unidade: contos



Nina Cruz



No biénio 2000/01, a média de execução orçamental das receitas e das despesas municipais foi de, aproximadamente, 83% e 72%, respectivamente.

Em 2000, a autarquia arrecadou 83% das receitas previstas e ao elaborar o orçamento para o ano seguinte calculou, face à execução orçamental desse ano, que a receita cresceria 17%. Contudo, o que na realidade aconteceu foi um decréscimo de 13,6%, passando de 9.512.219 para 8.220.562 contos, facto este decorrente da quebra verificada nas receitas de capital

As rubricas que contribuíram para esta evolução negativa foram os “Passivos Financeiros” e as “Vendas de Bens de investimento”. A primeira devido à utilização, em 2000, do empréstimo bancário de 1,5 milhões de contos e a segunda por em 2001 não se ter procedido à venda de habitações sociais.

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

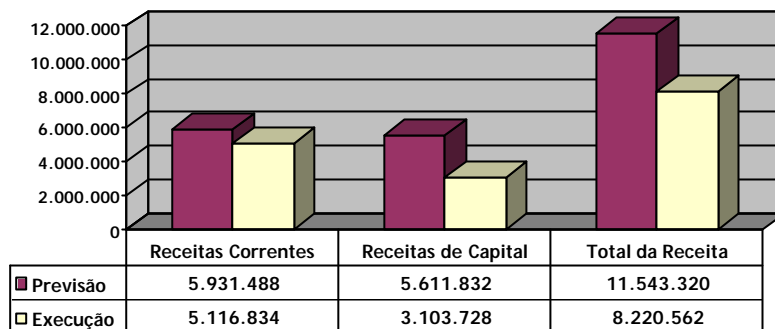
3.3.2. Estrutura da receita no exercício de 2001

Os valores arrecadados atingiram, em 2001, 8.220.562 contos, versus previsão de 11.543.320 contos, o que representa um grau de execução orçamental de 71%.

Dos resultados apurados na cobrança global, 5.116.833 contos correspondem a receitas correntes e 3.103.728 contos a receitas de capital, o que representa, respectivamente, 62% e 38% das receitas totais.



Nina Cruz



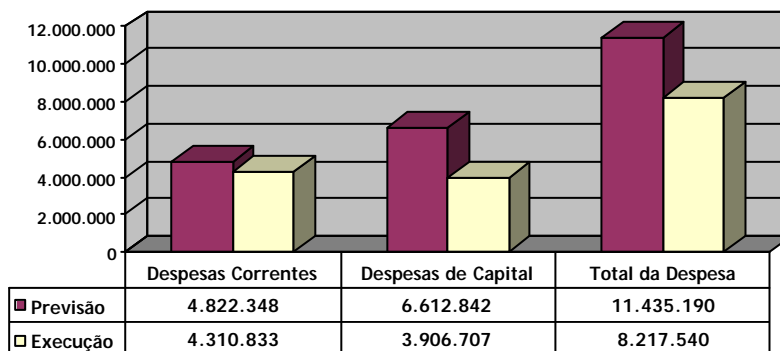
A estrutura da receita (fls. 68 e 69 do volume II) permite verificar que as principais fontes de financiamento da Autarquia são as Transferências Correntes e de Capital (oriundas do Fundo Geral Municipal, Fundo de Coesão Municipal e de Fundos Comunitários) e as Vendas de bens, correntes e capital, as quais geraram, respectivamente, 38% e 27% da receita, ou seja 65% das verbas arrecadadas na gerência em causa.

3.3.3. Estrutura da despesa no exercício de 2001

A despesa global, atingiu o montante de 8.217.540 contos, contra a previsão de 11.435.190 contos, o que representa um grau de execução de 72%.

Do total dos pagamentos efectuados, 4.310.833 contos correspondem a despesas correntes e 3.906.707 contos a despesas de capital, e representam, respectivamente, 52,4% e 47,6% na estrutura das despesas totais.

De salientar que, na gerência em análise, as despesas correntes pagas não ultrapassaram o montante das receitas correntes arrecadadas.



Na estrutura das despesas correntes, as rubricas que tiveram maior peso foram as de Pessoal e Aquisição de Bens e Serviços, que representam, respectivamente, 46% e 40%, (fls. 70 e 71 do vol. II).



Nina Cruz

Relativamente às despesas de capital, a rubrica Aquisição de Bens de Investimentos é a que apresenta o maior peso (76%), representando 36% do total das despesas pagas pela Autarquia.

3.3.4. Regras previsionais

O DL n.º 54-A/99, de 22/02 – que aprova o POCAL – no seu ponto 3.3. estabelece as regras previsionais a que deve obedecer a elaboração do orçamento das autarquias locais.

Analisada a documentação facultada e inserta de fls 17 a fls 322 do Vol IV conclui-se que genericamente a CMPV cumpre as imposições legais aplicáveis, tendo os desvios mais significativos ocorrido nas rubricas que seguidamente se identificam:

Regra	Código – Capítulo	Código – Designação
Alínea a) “As importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores à média aritmética simples das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração”	01 - Impostos Directos	01.01 - Contribuição autárquica
		01.03 – Imposto municipal de sisa
		01.07 - Outros
	02 - Impostos Indirectos	02.02 - Outros
		02.02.05 - Publicidade
		02.02.06 - Outros
		02.02.06.01 – Taxa de ligação de água
		02.02.06.04 - Diversos
	03 – Taxas, multas e outras penalidades	03.01.02 – Loteamento e obras
		03.01.06.04 - Outras
		03.02 – Multas e outras penalidades
	06 – Venda de bens e prestações de serviço	06.03.08 – Parques de estacionamento

A não observância desta regra nas rubricas identificadas prendeu-se, de acordo com explicação constante nas GOP e orçamento, com situações que no entender dos serviços não são enquadráveis na imposição legal em causa, pelos seguintes motivos:

“

1. Os valores considerados para 2001 nas rubricas contribuição autárquica; Imposto municipal sobre veículos e Imposto municipal de sisa são rigorosamente iguais aos montantes arrecadados nos últimos 12 meses;
2. Continua a verificar-se atrasos por parte da Repartição de Finanças na arrecadação da Contribuição Especial, pelo que neste orçamento considerou-se a totalidade da previsão daquela receita;
3. Relativamente à rubrica Parques de estacionamento não foi respeitada a regra dos últimos 24 meses já que a entrada em funcionamento do parque subterrâneo em frente ao Casino e colocação dos novos parquímetros apenas se verificou no decorrer do ano de 2000;
4. Na rubrica Água, Saneamento, Resíduos sólidos e Taxa de Salubridade foi acrescido à média dos últimos 24 meses as receitas previstas resultantes da aplicação do novo tarifário”.



Nina Cruz

As justificações apresentadas não colhem quer no quadro normativo que regeu a elaboração deste orçamento quer posteriormente com as alterações introduzidas pelo DL n.º 84-A/02, de 5/04, uma vez que nas situações 1 e 2 há violação expressa da regra previsional e nas 3 e 4 não foi apresentado qualquer estudo ou análise técnica para determinar o montante a inscrever.

Aprovaram as Grandes Opções do Plano e o Orçamento para o exercício de 2001, sem observância da regra previsional constante da al. a) do ponto 3.3 do DL n.º 54-A/99, de 22/02, que aprovou o POCAL, os membros do executivo presentes na reunião do executivo de 17/11/00:

- ↪ José Macedo Vieira;
- ↪ Aires Henrique Couto Pereira;
- ↪ Luís Diamantino C. Baptista;
- ↪ Paulo Valentim M. da Costa;
- ↪ Mário Jorge Santos Rodrigues;
- ↪ Paula Manuela Vieira e Silva;
- ↪ Fernando M. G. Gil da Costa

Esta questão mereceu dos responsáveis as seguintes considerações:

“Previsão orçamenta sem ter em consideração a média aritmética simples das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses.

No tocante a esta matéria — e em complemento da justificação já apresentada e que se indica na página 21 do Relato de Auditoria — importa referir que esta situação resultou do facto de termos sentido alguma dificuldade na aplicação das regras previsionais então em vigor — dificuldade esta que, aliás, o próprio legislador reconheceu, com a publicação do Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril.

De futuro, será dado integral cumprimento às regras contidas neste diploma.”

Os responsáveis apresentaram comentários concordantes e complementares ao descrito no relato de auditoria, pelo que se mantém a posição aí expandida sendo susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.5. Análise económica e financeira

A presente análise tem como suporte as demonstrações financeiras (Balanço, Demonstração de Resultados e Balancetes) referentes ao biénio 2000/2001, constando os quadros comparativos dos dois primeiros documentos do ponto V-ANEXOS.



Nina Cruz

3.3.5.1. ANÁLISE ECONÓMICA

O comportamento dos resultados, nas suas diversas vertentes, apresenta, no exercício de 2001, variações sempre negativas. Com efeito, analisando cada um deles, extrai-se a seguinte síntese:

Unidade: contos

	2000	2001	Varição 01/00
Resultados Operacionais (1)	688.378	-50.716	-107,37%
Resultados Financeiros (2)	-109.394	-88.095	-19,47%
Resultados Correntes (3=1+2)	578.984	-138.811	-123,97%
Resultados Extraordinários (4)	476.237	294.498	-38,16%
Resultado Líquido do Exercício (5=3+4)	1.055.221	155.687	-85,25%

Fonte: Demonstração de Resultados 2000/2001

Pormenorizando, salienta-se o seguinte:

Resultados Operacionais – A evolução desfavorável no período em análise traduz-se no decréscimo dos proveitos operacionais, que não excedeu o crescimento bastante moderado dos custos operacionais.

Aqueles representam cerca de 86% dos proveitos globais e a sua evolução está fortemente condicionada pelo comportamento dos impostos, taxas (resultante sobretudo da contribuição autárquica, do imposto municipal de sisa e da taxa de urbanização), das vendas e prestações de serviços (saneamento básico e habitações sociais) e transferências e subsídios obtidos (Fundo Geral Municipal e Fundo de Base Municipal).

O decréscimo verificado está influenciado e condicionado pela evolução das vendas e prestações de serviços associada à venda das Habitações Sociais e também pela respectiva variação da produção que sofreu igualmente um decréscimo significativo motivado pelos elevados custos da produção das Habitações Sociais de Rates e Terroso.

Os custos operacionais representam cerca de 89% dos custos totais sendo os custos com pessoal, os fornecimentos e serviços externos e amortizações os que têm um peso decisivo na sua estrutura.

Resultados Financeiros – No mesmo período apresentam valores negativos embora no exercício tenham tido um ligeiro crescimento. Os proveitos (incluindo estes juros de depósitos, à ordem e a prazo, rendimentos de imóveis habitacionais e outros edifícios) registaram valores pouco significativos e insuficientes para cobrirem os custos financeiros compreendendo estes os juros suportados com os empréstimos contraídos.

Resultados Extraordinários – Embora tenham decrescido no biénio em análise, continuam a apresentar valores positivos. Tal situação deve-se ao facto de o crescimento dos proveitos extraordinários se ter cifrado em 8% quando as custas e perdas extraordinárias atingiram os 74%. As componentes que mais sobressaíram neste último foram as transferências de capital para as



Nina Cruz

Juntas de Freguesia, para a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários (para a construção do quartel), a LIPOR (comparticipação de investimentos) e as perdas em imobilizações motivadas sobretudo por abates.

Resultados Líquidos do Exercício – Os resultados tiveram um decréscimo muito acentuado, passando de 1.055.221 para 155.687 contos influenciado pelas situações anteriormente expressas.

Seguidamente destacam-se os seguintes rácios que possibilitam, de uma forma analítica, apreciar a evolução económica da autarquia e extrair algumas conclusões:

Rácios de rendibilidade	Fórmulas	2000	2001
Rendibilidade dos capitais próprios	(Resultado líquido/Capital próprio) *100	7,78%	1,13%
Rendibilidade dos capitais totais	(Resultado líquido/Capitais totais) *100	5,75%	0,82%
Rendibilidade do activo total	(Resultado líquido/Activo total) *100	4,43%	0,61%
Rendibilidade do activo fixo	(Resultado líquido/Activo fixo) *100	4,70%	0,63%
Rendibilidade das vendas e prest. de serviços	(Resultado líquido/Vendas e prest. serv.) *100	43,85%	7,98%
Rendibilidade dos investimentos	(Resultado operacional/Activo total) *100	2,89%	-0,20%

A taxa de rendibilidade dos capitais próprios, que corresponde à aptidão da entidade para libertar meios financeiros que assegurem não só a renovação dos instrumentos de produção, como também o seu crescimento e a remuneração dos capitais da autarquia, apresenta valores sempre positivos, embora no ano de 2001 tenha registado uma quebra de 6,65%.

O rácio que avalia a capacidade da entidade, com a sua gestão de utilização dos activos, na vertente de gerar rendimentos, apresenta uma diminuição de 2000 para 2001 de 3,82%.

Por seu turno, todas as outras rendibilidades seguem a tendência geral de descida sendo que a rendibilidade dos investimentos atinge mesmo valores negativos concorrendo para esta situação a quebra registada nos resultados operacionais. Contudo, a variação mais significativa é a da rendibilidade das vendas e prestações de serviços que decresceu cerca de 36% em virtude da variação negativa observada na correspondente conta (variação negativa, de cerca de 19%, entre 2000 e 2001).

3.3.5.2. ANÁLISE FINANCEIRA

A fim de se proceder a uma breve análise financeira, insere-se seguidamente o quadro resultante dos balanços que possibilita a apresentação dos aspectos considerados mais relevantes.



Nina Cruz

Unidade:

contos

	2000		2001		%
	Valor	%	Valor	%	Variação
Activo Fixo	22.430.757	94,22%	24.557.914	96,37%	9,48%
Activo Circulante	1.344.738	5,65%	892.619	3,50%	-33,62%
Acréscimos e diferimentos	31.097	0,13%	33.489	0,13%	7,69%
TOTAL ACTIVO	23.806.592	100,00%	25.484.022	100,00%	7,05%
FUNDOS PRÓPRIOS	13.568.928	57,00%	13.724.615	53,86%	1,15%
TOTAL PASSIVO	10.237.665	43,00%	11.759.406	46,14%	14,86%
TOTAL FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	23.806.593	100,00%	25.484.021	100,00%	7,05%

Fonte: Balanços 2000/2001

O activo total apresentou de 2000 para 2001 um crescimento de 7% devido essencialmente à variação positiva que o activo fixo registou (9%) uma vez que é esta a componente de maior peso relativo, 96%. Contudo o activo circulante não acompanhou esta tendência uma vez que a sua variação é negativa (-34%) motivada essencialmente pela quebra das dívidas de terceiros de c/ prazo (-67%) e existências (-36%).

Os fundos próprios mantiveram-se praticamente inalteráveis com um diminuto crescimento de 1%.

O passivo total sofreu um incremento de cerca de 15% situação esta directamente influenciada pelo comportamento das dívidas a terceiros de c/ prazo e dos acréscimos e diferimentos com um aumento, respectivamente, de 93% e 21%.

Seguidamente destacam-se alguns rácios de estrutura que possibilitam, de uma forma analítica, apreciar a evolução financeira da autarquia e extrair algumas conclusões:

Rácios de estrutura	Fórmulas	2000	2001
Liquidez Geral	(Activo circulante/Exigível curto prazo+Acréscimo de custos)	1,52	0,56
Liquidez Reduzida	(Disponível+Realizável curto prazo/ Exigível curto prazo+Acréscimo de custos)	0,31	0,13
Liquidez Imediata	(Disponível/ Exigível curto prazo+Acréscimo de custos)	0,16	0,10
Solvabilidade Total	(Fundos próprio/Passivo Total)	1,33	1,17
Autonomia financeira	(Fundos próprio/Activo Total)	0,57	0,54

Constata-se que a autarquia, no exercício de 2001, não tem capacidade para fazer face aos seus compromissos de curto prazo uma vez que se verifica, no rácio de liquidez geral, valores abaixo da unidade.



Nina Cruz

Possui capacidade para fazer face aos compromissos financeiros, situação suportada pelo recurso ao capital próprio que, por enquanto, lhe permite solver os seus compromissos sem dependência de capitais alheios.

3.3.6. POCAL – implementação

No âmbito da aplicação do **POCAL**, nas áreas analisadas pela equipa, detectaram-se situações que não observam as disposições legais aplicáveis e que seguidamente se identificam:

A – PROVISÕES

Contrariamente ao disposto no ponto 2.7.1. do POCAL, não foram criadas provisões, ocorrendo que no exercício em análise existiam clientes de cobrança duvidosa e processos judiciais que poderiam originar encargos para os quais, desta forma, não houve qualquer cobertura (cfr. fls. 324 a 329 do vol. IV)

Em 31 de Dezembro de cada ano, e para efeito de encerramento de contas, todas as dívidas constantes da conta 218 “Clientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa” devem ser subdivididas em dois grupos distintos, tendo em consideração a mora, a fim de lhe ser atribuída a percentagem a provisionar:

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

Ao não ser adoptado este procedimento, os serviços não equacionaram a probabilidade de não cobrarem estas receitas, pelo que em obediência ao princípios da prudência e da especialização, deveriam considerar este provável custo (que não é despesa).

B – INVENTÁRIO

O município adoptou o sistema de **inventário intermitente**, com regularizações mensais, procedimento este que contraria o estatuído no ponto 2.8.1 o qual impõe que as autarquias locais elaborem e mantenham actualizado o inventário de todos os bens, direitos e obrigações constitutivos do seu património, utilizando, para o efeito, critérios de valorimetria de acordo com o ponto 4 do POCAL, o qual significa a existência de inventário permanente.

✓ **Imobilizado**

De acordo com o relatório de gestão e contas, o imobilizado foi valorizado a custo de aquisição observando assim o ponto 4.1.1 do POCAL.



Nina Cruz

É contudo de referir que a autarquia “(...) relativamente aos Edifícios, cujo valor do terreno não se conhecia” aplicou “ (...) o estabelecido no ponto 3 do artigo 11º do Decreto Regulamentar 2/90, de 12 de Janeiro.

No que concerne às amortizações e de acordo com o estabelecido no ponto 2.7.2 do POCAL, “ (...) as do exercício foram calculadas pelo método das quotas constantes” sendo que “a taxa de amortização de cada bem corresponde à fixada no Decreto Regulamentar 2/90, de 12 de Janeiro”.

Quanto a este assunto é de realçar que em 17 de Abril de 2000, a Portaria nº. 671/00, que aprovou o Cadastro e Inventário dos Bens do Estado (CIBE), refere no ponto três do preâmbulo o seguinte:

“ (...)

As presentes instruções podem tornar-se extensivas aos demais serviços públicos obrigados a aplicar o POCAL e demais planos sectoriais dele decorrentes, por recomendação da Comissão de Normalização para a Administração Pública (CNCAP), ou através de uma adequada medida legislativa, tendo em conta as devidas adaptações, designadamente dos artigos 20º, nº. 7, 36º, nº. 2 e 40º, nº. 1”. (sublinhado nosso)

E, neste sentido, a CNCAP emitiu ainda a orientação nº. 2/2000 – Orientação genérica que refere o seguinte:

“ A presente orientação visa recomendar a adopção generalizada pelos serviços e organismos obrigados a aplicar o Plano Oficial de Contabilidade Pública e planos sectoriais dele decorrente, das normas de inventariação aprovadas pela Portaria nº. 671/2000, de 17 de Abril”. (sublinhado nosso)

Face ao exposto, refira-se que o CIBE se aplica às autarquias locais, tendo, no entanto, em atenção as suas especificidades e consequentes adaptações.

C – REGISTOS CONTABILÍSTICOS EM CUJOS PAGAMENTOS É EFECTUADA RETENÇÃO

De acordo com indicação divulgada pelo SATAPOCAL restas situações a autarquia utiliza os valores ilíquidos até ao momento do pagamento, sendo que a importância correspondente à retenção dá entrada em caixa e é registada na conta correspondente, como se pode verificar pelo exemplo que seguidamente se apresenta e foi extraído do caso prático apresentado pelos serviços e inserto a fls. 331 do vol. IV.

Remunerações aos membros dos Órgãos Autárquicos	OPERAÇÃO	DÉBITO	CRÉDITO
	Processamento das remunerações a pagar (valor ilíquido)	641 – Remuneração dos membros dos órgãos autárquicos	2621 - Remuneração a pagar aos membros dos órgãos autárquicos
Emissão da OP (valor ilíquido)	2621 - Remuneração a pagar aos membros dos órgãos autárquicos	252xx– Credores pela execução do orçamento	



Nina Cruz

	Pagamento (valor ilíquido)	252xx – Credores pela execução do orçamento	11.1 - Caixa
	Registo das retenções	11.1 - Caixa	24yy – Estado e outros entes públicos 26yy – Outros devedores e credores
	Entregas das retenções	24xx – Estado e outros entes públicos 26xx – Outros devedores e credores	11.1 - Caixa

xx corresponde às várias classificações orçamentais orgânica e económicas
yy corresponde às diversas entidades

Ora, dada a matriz contabilística preconizada pelo POC (e, na ausência de regra própria no POCAL) as remunerações a pagar inserem-se num esquema normalizado que corresponde ao processamento dos ordenados, salários e outras remunerações, dentro do mês a que respeitam e se processa por débito, das respectivas subcontas de 64 “Custos c/ pessoal”, e por crédito de 262 “Pessoal”, pelos valores líquidos apurados no processamento e das contas, 24 “Estado e outros entes públicos” e 26 “Outros devedores e credores” consoante as entidades credoras dos descontos efectuados nos respectivos vencimentos;

Assim sendo, o procedimento adoptado pela autarquia não observa a regra contabilística apropriada porquanto a conta 262 “Pessoal” não reflecte os valores a pagar, efectivamente, ao pessoal como remunerações e a conta 11.1 “Caixa” é debitada pelo valor das retenções às quais é dado o tratamento contabilístico de receita quando na realidade não corresponde a qualquer entrada de fluxo monetário, o que, na circunstância corresponde ao desrespeito do princípio do registo metódico dos factos.

D – IDENTIFICAÇÃO DE INTERVENIENTES EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

De acordo com o ponto 2.9.6. do POCAL, os documentos escritos que integram os processos administrativos bem como os documentos do sistema contabilístico, devem sempre identificar os eleitos, dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem, de forma bem legível.

Nos documentos analisados verificou-se não ter sido observado o procedimento acima identificado na medida em que, na maior parte das situações, a equipa desconhecia a quem pertenciam as assinaturas, uma vez que não estava identificado o seu autor, e/ou a qualidade em que intervém



CONCLUSÕES

Relativamente ao **ponto A** é de referir que a não constituição de provisões, para além de não ter em atenção o princípio da prudência, origina que as contas não apresentem uma imagem verdadeira e fiel da situação económica da autarquia.

Assim, trata-se de erro que urge rectificar, e para o qual se chama desde já a atenção.

Quanto ao **ponto C** a situação relatada enferma do mesmo erro, pese embora decorra de indicação divulgada pelo SATAPOCAL, não se configurando correcta, face à matriz base do POCAL, justamente o POC, cujo tratamento é substancialmente diverso.

Sobre as situações que acabaram de ser descritas os responsáveis apresentaram em sede de alegações o seguinte:

“ - Não adopção do sistema de inventário permanente.

Salvo melhor opinião, de acordo com a nota explicativa da classe 3 — Existências (pág. 68 do POCAL), poderá ser adoptado o sistema de inventário intermitente ou periódico.

- Não efectivação de provisões existindo situações que o justifique.

Os serviços desta Autarquia — concretamente a Divisão de Finanças — têm sentido bastante dificuldade em definir as situações que justificam a efectivação de provisões, tendo em conta o disposto no ponto 2.7.1 — Provisões (pág. 7 e 8 do POCAL).

- Não aplicação do CIBE nas taxas de amortização do exercício utilizando para o efeito as fixadas no Dec. Reg. N.º 2/90, de 12/01.

É recomendada a utilização do CIBE.

Porém, uma vez que o POCAL é omissivo em relação a esta matéria, cremos que tal só deverá ser feito quando existirem normas legais ou regulamentares que o estabeleçam.

- Não observação do registo metódico dos factos nas operações contabilísticas em cujos pagamentos se procede a retenções.

Na ausência de regra própria no POCAL — situação, aliás, admitida pelos próprios Auditores, como é dito na página 27 do Relato — adoptou-se o procedimento que se afigurou mais ajustado.

E isto, sem prejuízo de qualquer solução que se entenda necessária ou que venha a ser recomendada.

- Não identificação nos processos administrativos dos eleitos, dirigentes, funcionários e agentes e da qualidade em que o fazem.

Efectivamente existem, na maioria dos casos, assinaturas pouco legíveis e ausência da qualidade em que o fazem.

Tal situação irá ser corrigida.”

Os comentários apresentados circunscrevem-se aos pontos assim discriminados:



Nina Cruz

“Não adopção do sistema de inventário permanente”

Refutam-se as considerações expressas no relato trazendo à colação a nota explicativa do POCAL da classe 3 “Existências”. Contudo, sobre esta matéria não se pode também deixar de ter presente o ponto 2.9.10.3.3 o qual estabelece que *“As fichas de existências do armazém são movimentadas por forma a que o seu saldo corresponda **permanentemente** aos bens existentes no mesmo armazém”* (bold nosso).

“Não efectivação de provisões existindo situações que o justifique”

Concordaram com o relatado e invocaram dificuldades na definição das situações que justifiquem a efectivação de provisões. Contudo, cabe ao serviço adoptar mecanismos que lhe permita ultrapassar essas dificuldades para que possa, assim, dar cumprimento ao estatuído no ponto 2.7.1. do POCAL aqui se reiterando o princípio da prudência, que haverá de ter-se em conta.

“Não aplicação do CIBE nas taxas de amortização do exercício utilizando para o efeito as fixadas no Dec. Reg. n.º 2/90, de 12/01”

No que respeita a este ponto não é de acolher a opinião formulada pelos alegantes uma vez que embora não exista norma legal específica para as autarquias locais, a CNCAP emanou uma orientação genérica (n.º 2/2000) que de modo inequívoco recomenda a aplicação da Portaria n.º 671/00 aos organismos e serviços obrigados a adoptar o POCP e planos sectoriais.

Relativamente às restantes situações, os responsáveis concordaram com as observações descritas no relato e mostraram disponibilidade para adoptar a solução preconizada pela entidade competente para o efeito, num caso e no outro comprometem-se a corrigir o procedimento.

3.3.7. Análise dos documentos de prestação de contas

Nos termos da Resolução n.º 4/2001 – 2ª Secção – “Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)” – o município como entidade integrada no grupo 1 do anexo I, apresentou a documentação a que estava obrigada nos termos do n.º 1, ponto II das referidas instruções.

Na fase do trabalho de campo foi solicitada a demais documentação constante da citada resolução, de remessa não obrigatória, sendo que ficaram em falta os documentos n.ºs 20 e 23, respectivamente, subsídios concedidos e subsídios obtidos, tendo o serviço apresentado a seguinte justificação:



Nina Cruz

“(…)

Os documentos de prestação referidos no Anexo I da Resolução n.º. 4/2001 foram integralmente elaborados – e isto, com excepção dos mapas 20 – “subsídios concedidos” e 23 – “Subsídios Obtidos” que não são aplicáveis para o exercício em questão, uma vez que a Câmara Municipal não concedeu nem obteve quaisquer subsídios desta natureza.

“(…)”

Embora não houvesse lugar ao preenchimento destes modelos, na acta da reunião que aprovou a conta deveria constar, de forma expressa, que estes documentos não eram presentes e a justificação da sua não apresentação (ponto III das instruções - Notas técnicas) “.

Note-se ainda que no Resumo Diário de Tesouraria, reportado ao encerramento do exercício, não constam todas as contas bancárias que a autarquia é titular, estando nestas circunstâncias as que seguidamente se identificam:

Instituição Bancária	N.º da Conta
BES	03398410101
BES	33196780101
BTA	21483590301
BM	00008940010
BIC	00000092095
CGD	99100012005

De acordo com a justificação apresentada pelo serviço, tal situação deve-se ao facto de aquelas contas apresentarem um “(…) *saldo nulo e que não têm movimentos no respectivo exercício* (...) *a aplicação informática visando economizar espaço não as faz constar no Resumo Diário de Tesouraria*”.

O procedimento adoptado não observa os princípios de transparência que devem orientar a gestão pública, pelo que se recomenda a adopção de uma das seguintes medidas:

- ✓ Inscrição no RDT de todas as contas bancárias, mesmo que apresentem saldo nulo; ou
- ✓ Encerramento das contas bancárias que não registam movimento, durante um período de tempo, a definir pela entidade.

A situação descrita em primeiro lugar mereceu dos responsáveis o seguinte comentário:

“A omissão detectada (a acta que aprova os documentos de prestação de contas não identifica os que não foram elaborados, nem apresenta justificação para tal) já foi corrigida, na sequência do contacto com os Auditores, relativamente aos documentos de prestação de contas do exercício de 2002”.



Nina Cruz

Sobre este ponto, embora a situação já tenha sido corrigida na aprovação das contas do exercício de 2002, tal não tem reflexos para as do exercício em análise, pelo que em nada altera o expendido no relato.

3.3.8. Limite legal para despesas com pessoal

No ano de 2001 as despesas com o pessoal ascenderam a 1.384.625.552\$00, sendo que deste montante 1.209.225.924\$00 respeitam a pessoal dos quadros e 175.399.628\$00 a pessoal em qualquer outra situação.

Efectuados os cálculos dos limites legais para este Município constatou-se que os mesmos não foram ultrapassados.

	Limite legal	Despesa paga
Pessoal dos Quadros	60% Receitas Correntes do ano anterior (3.864.462.873\$00) 2.318.677.724\$00	1.209.225.924\$00
Pessoal em qualquer Outra situação	25% Despesas com Pessoal dos Quadros (2.318.677.724\$00) 579.669.431\$00	175.399.628\$00

3.3.9. Limite legal de endividamento

a) Empréstimos obtidos a curto prazo

No ano a que respeita a auditoria, não foram contraídos empréstimos de curto prazo.

b) Empréstimos obtidos a médio e longo prazos

Tendo em conta o regime de crédito aos Municípios, na base do art.º 23º da Lei n.º 42/98, de 06/08, bem como os parâmetros definidos no n.º 3 do art.º 24º da mesma Lei, efectuaram-se os cálculos necessários os quais permitiram concluir que o limite de endividamento não foi atingido uma vez que o valor efectivamente pago com amortização e juros foi inferior.

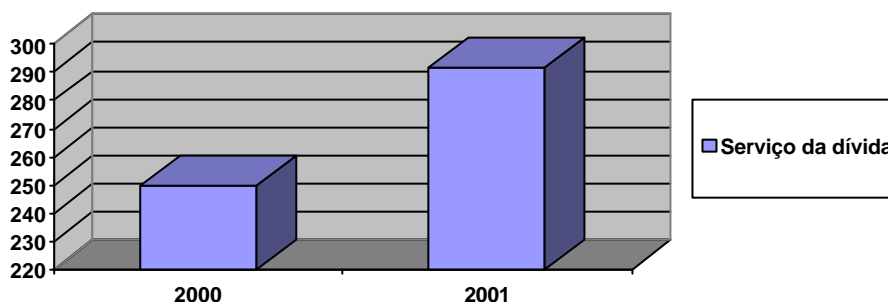


Nina Cruz

Unidade: contos

LIMITES		EMPRÉSTIMOS OBTIDOS A MÉDIO E LONGO PRAZOS Mod.8	
3/12 FGM e FCM 312.087	20% Despesas de Investimento (n-1) 912.237	Encargos do ano	736.932
		INH	(420.773)
		Artº. 32º da Lei nº. 42/98	(24.082)
		TOTAL	292.077

O serviço da dívida com os empréstimos obtidos a médio e longo prazos, amortização e juros, cresceu no biénio 2000/2001, tendo no ano 2001 atingindo os 292.077 contos o que se traduz num crescimento de 17%, conforme se constata no gráfico seguinte.



3.3.10. Conferência dos documentos de receita e despesa

De acordo com o Programa de Auditoria, foram seleccionados para conferência os documentos de receita e despesa relativos às rubricas nele constantes, utilizando-se para o efeito a **amostragem sistemática** contudo, houve rubricas em que, dado o número reduzido de documentos, se optou por verificar a totalidade dos mesmos.

Nas classificações económicas da receita a média da amostra foi de 14% não se tendo constatado nada susceptível de ser relatado. No tocante à despesa, a amostragem atingiu uma média de 49%.



Nina Cruz

3.3.10.1. DESPESAS

Dos documentos de despesa analisados, concluiu-se que, na generalidade, as aquisições são normalmente suportadas por requisições externas, documento este que consubstancia a autorização da despesa.

As amostras revelaram que as despesas inferiores a 250.000\$00 eram autorizadas pelos Directores de Departamento, sem que dispusessem de competência para o efeito, contudo, posteriormente, estes actos são objecto de ratificação por parte do Presidente da Câmara e nas suas faltas e impedimentos pelo seu substituto legal, ficando desta forma sanado o vício de que o acto enfermava.

Em termos conclusivos, pode afirmar-se que na realização de despesas, genericamente, são cumpridas as disposições legais aplicáveis.

Relativamente às conferências efectuadas constatou-se ainda o seguinte:

3.3.10.1.1. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES – OUTROS – CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

A classificação 04/02.03.11.01 apresenta um valor global de 159.028.732\$00 sendo que a amostra conferida atingiu o montante de **42.627.312\$00** (27%).

A análise efectuada subdivide-se nas seguintes situações:

3.3.10.1.1.1. Contratos de prestação de serviços/Pessoal

De entre a relação dos contratos de prestação de serviços constante do mapa da contratação administrativa remetido para o Tribunal de Contas juntamente com os documentos de prestação de contas, foram seleccionados para análise oito processos, de molde a abranger na amostra a diversidade dos respectivos objectos contratuais.

Assim, tal grupo foi composto por dois processos relativos a serviços na área do urbanismo, por três relativos ao desenvolvimento de uma acção da autarquia no âmbito do desporto e por outros três para o exercício de funções docentes na Escola Municipal de Música.

Quanto a estes últimos (desporto e música), sumariamente analisados, nada de relevante há a assinalar.



Nina Cruz

Já quanto a um dos dois primeiros, passam a tecer-se as seguintes observações:

Na sequência de Informação do Director do Departamento de Gestão Urbanística e Ambiente, subsequente à proposta solicitada a um Engenheiro (apresentada em 21/06/00), **foi proferido despacho, pelo Vereador Mário Jorge dos Santos Rodrigues (com competência delegada do Presidente) de adjudicação da prestação de serviços** no âmbito do urbanismo com aquele prestador em 20/07/00, pelo valor semestral de **2.400 contos, acrescidos de IVA** (vd. documentos que se processam a fls. 78 a 79 do vol. VI).

Este contrato não foi reduzido a escrito, facto que foi justificado pelos serviços por o seu valor ser inferior a 10.000 contos e ficar abrangido pela norma constante do artigo 59º, nº 1, alínea a) do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho (vd. resposta à requisição nº 5, de 12/11/02), pelo que os seus termos constam unicamente da dita proposta efectuada pelo prestador em conjunto com o despacho de adjudicação.

Assim, de acordo com tal documento, o mencionado engenheiro obrigou-se a prestar assessoria no âmbito do planeamento e gestão urbanística, nomeadamente para elaboração de planos municipais de ordenamento do território e demais regulamentação urbanística e pareceres que forem solicitados, para o que disporá em média de 4 dias por mês. Como contrapartida, foi previsto o pagamento de honorários no valor de 400.000\$00 mensais, acrescidos de IVA e actualizáveis de acordo com os índices de inflação aprovados pelo INE, sendo as deslocações asseguradas pela autarquia (o prestador tem residência em Coimbra). Foi estipulado um prazo de 6 meses, renovável, encontrando-se o contrato ainda em vigor à data da auditoria.

É de salientar que o Decreto-Lei nº 197/99 prevê para este tipo de contrato, no seu artigo 81º, nº 1, alínea c), a realização do procedimento com consulta prévia obrigatória a pelo menos, 2 prestadores de serviços, não se mostrando possível, perante as suas características, o recurso ao ajuste directo previsto no nº 3 do mesmo artigo e no artigo 86º desse mesmo diploma.

Será de anotar que se não concebe, em termos de racionalidade económica, a manutenção em vigor de um contrato com estas características, sendo certo que outras soluções com uma melhor relação qualidade / preço poderiam ter sido eventualmente encontradas no mercado por via do cumprimento do que a lei prescreve, isto é, por via das consultas preteridas pelos responsáveis da CMPV.

A prestação de serviços em análise foi adjudicada, pois, sem precedência das consultas definidas por lei, violando o mencionado artigo 81º, nº 1, alínea c).

Processa-se a fls. 62 do vol. VI, o quadro relativo às verbas pagas pela autarquia (5.616.000\$00), a este prestador no ano de 2001. Deste valor, o pagamento de 4.680.000\$00 foi autorizado por José Macedo Vieira e 936.000\$00 por Aires Henrique do Couto Pereira.



Nina Cruz

No exercício do contraditório, os responsáveis pronunciaram-se do seguinte modo:

“Salvo o devido respeito, não podemos concordar com as conclusões do Projecto de Relatório. Na verdade, o Eng. (...) — Professor Auxiliar da Universidade de Aveiro, desde 1991, onde tem ministrado as disciplinas de Planeamento Municipal, Gestão Urbanística e Planeamento Urbano, da licenciatura em Planeamento Regional e Urbano e a disciplina de Planeamento e Gestão Municipal, da licenciatura em Engenharia Civil — é um reputado especialista na área de Urbanismo, designadamente no que respeita ao Planeamento Territorial.

Por isso, aquando da adjudicação da prestação de serviços (assessoria no âmbito do planeamento e gestão urbanística, nomeadamente para elaboração de planos municipais de ordenamento do território e demais regulamentação urbanística), o interesse da Câmara Municipal não se dirigia, de forma genérica, à contratação de um técnico para desempenhar tais funções, antes se dirigindo, de forma directa e imediata, ao serviço que poderia ser prestado pelo Eng.(...) — atento o curriculum deste.

Assim sendo, a decisão tomada — ajuste directo, sem consulta a qualquer outra entidade — tem enquadramento legal na alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Cremos, pois, ser lícita a adjudicação”.

Os responsáveis, invocando e descrevendo o *curriculum vitae* do prestador de serviços em causa, defendem a aplicação da alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, segundo o qual “O ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando: ... d) Por motivos de aptidão técnica ou artística ... o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um ... fornecedor determinado;”.

Ora, não fica provado – nem tal é verosímil – que os serviços visados **apenas pudessem ter sido oferecidos por aquele prestador**, não obstante o *curriculum* apresentado. Antes se continua a acreditar que existissem outros potenciais prestadores com credenciais equivalentes, os quais só poderiam ser encontrados e comparados através de adequada busca no mercado, tal como já se frisou no Relato, razão pela qual não é de aceitar, no caso, o preceito legal invocado.

São, pois, de manter as conclusões do Relato, por violação do preceito citado pelo que a situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira de carácter sancionatório, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

3.3.10.1.1.2. Contratos de prestação de serviços/Outros

A – LIPOR

Em 05/02/2001 a CMPV deliberou, por unanimidade, aceitar a tarifa de recepção de resíduos sólidos urbanos fixada pela LIPOR para o ano de 2001 (4.650\$00/tonelada) e estimou para o ano em causa o quantitativo de 35.000 toneladas, procedendo à cabimentação da respectiva verba, no valor de 160.000.000\$00.



Nina Cruz

Da análise da conta-corrente da classificação em apreço, constatou-se a existência de cabimentos negativos pelo que se solicitou esclarecimento da situação apurando-se que a sua maioria são anulações ao cabimento nº. 36 indicado no parágrafo anterior.

Da apreciação da conta-corrente respectiva concluiu-se que:

- ✓ efectuaram-se seis anulações no valor global de 24.688.430\$00, disponibilizando verba que permitisse cabimentar e pagar despesas com outras entidades;
- ✓ na sequência do procedimento descrito anteriormente as últimas três facturas apresentadas pela LIPOR não dispunham de verba de suficiente para cabimentação;
- ✓ à medida que as facturas eram apresentadas os serviços da autarquia tiveram necessidade de efectuar alterações orçamentais a fim de dotar esta classificação dos valores suficientes para cumprir com os compromissos assumidos no início do ano.

Situações como a anteriormente descrita deverão ser evitadas para o futuro, uma vez que não abonam em favor do rigor e da transparência na execução do orçamento.

Quanto a esta matéria, os alegantes apresentam os seguintes argumentos:

- *“Anulações de cabimentos sem alteração das condições iniciais que levaram à cabimentação da despesa;*

Esta situação resultou da necessidade de cabimentar despesas transitadas do ano anterior — não contempladas aquando da elaboração do Orçamento.”

Os argumentos apresentados não procedem porquanto a anulação de cabimentos operou-se ao longo do ano sendo que a última ocorreu em Setembro e sempre se refere que legalmente existiram outras possibilidades de corrigir as eventuais omissões orçamentais pelo que é de manter quanto se descreve no relato.

B – MAPADI

A CMPV celebrou com o MAPADI (Movimento de Apoio de Pais e Amigos do Diminuído Intelectual) em 10/12/98 (renovável por períodos de um ano), um protocolo de colaboração nos termos do qual a autarquia se comprometia a integrar, nas suas escalas de serviço do Sector de Espaços Verdes, dois jovens formados por esta entidade ficando de pagar mensalmente o dobro do valor do índice 100 da tabela de vencimentos da administração pública (ou seja, em 2001 correspondia a 121.200\$00).

Tratando-se de um protocolo anual o valor da despesa a cativar deveria corresponder ao global o que não ocorreu processando-se este por duas vezes: em 22/02/01, 783.400\$00 e em 10/07/01, 848.400\$00.



Nina Cruz

O serviço apresentou a seguinte justificação:

“Nos termos do protocolo efectuado com o Mapadi, procedeu-se à cabimentação da verba para o ano económico em causa – proposta de Cabimento 820 no valor de 783.400\$00, de 22/02/2001.

Após leitura mais atenta do respectivo protocolo, verificou o funcionário desta secção que o valor protocolado era de duas vezes o índice 100 e não uma como tinha considerado no cabimento acima indicado.

Nesta conformidade, procedeu à sua rectificação cabimentando 848.400\$00 como complemento acrescido da actualização do aumento verificado do índice 100, conforme despacho do gabinete jurídico sobre o assunto.”

Embora a justificação apresentada seja plausível, realça-se o facto de apenas ter sido feita a correcção aproximadamente seis meses depois, quando a verba estava quase esgotada.

Sobre esta situação, os responsáveis justificam o facto do seguinte modo:

➤ *“Fraccionamento de cabimento de despesas públicas.*

Esta situação foi devida a lapso do funcionário da Secção de Contabilidade, conforme justificação já apresentada.”

3.3.10.1.2. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS CORRENTES – BENS NÃO DURADOUROS – OUTROS – DIVERSOS

A classificação 05/02.02.09.06 apresenta um valor global de 60.492.280\$00 sendo que a amostra conferida atingiu o montante de **9.769.999\$00** (16%).

Da sua análise verificou-se que o cabimento nº. 277 no valor de 7.000.000\$00, efectuado em 10/01/01, suportou algumas das despesas que recaíram na amostra seleccionada as quais se reportam a diferentes tipo de bens e fornecedores (vd. consulta de cabimentos a fls. 135 a 153 do vol. VI).

A abertura deste cabimento tem como descrição *“Despesas correntes DDL – Despacho D.DDL”* pelo que foi solicitado o despacho em causa tendo o serviço esclarecido que:

“(…)

- 1. Trata-se de um despacho verbal dado por esta Direcção^(*) ao técnico Paulo João Lopes da Silva;*
- 2. Montante cabimentado foi efectuado com base numa previsão – valores históricos – desta Direcção, para fazer face a um conjunto de despesas que, embora tenham uma natureza diversa, concretizam-se habitualmente.”*

^(*) Departamento de Desenvolvimento Local



Nina Cruz

A operação de cabimentação corresponde à *cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa (...)* e em termos documentais, *dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado* (vd. ponto 2.6.1. do POCAL).

Tratando-se de despesas públicas é de todo o interesse que os serviços mantenham os elementos constitutivos de um processo organizados de modo a permitir, para cada caso, a identificação de **todas as fases** e respectiva sequência bem como todos os documentos que sustentam a sua realização, identificando os despachos autorizadores e os responsáveis pela execução de cada acto em cada fase.

Na situação em apreço, não se trata apenas de uma despesa determinada e concreta mas sim de várias despesas que ao longo do ano irão ser comprometidas, liquidadas e pagas. Acresce que a forma utilizada pelo serviço impede que se conheça, com rigor, quais as despesas e respectivo valor que, no momento da cabimentação, estão a ser englobadas no montante cativado.

Por último, não é de aceitar a forma verbal que o despacho revestiu, uma vez que se está em presença de uma das fases de realização de despesa pública a qual se deve nortear pelo rigor e transparência, aspectos estes que não se podem objectivamente observar quando não existe qualquer suporte documental.

Quanto a esta matéria, os alegantes pronunciaram-se do seguinte modo:

- *“Cabimento global reportado a diferentes tipos de bens e várias entidades.*

Situação justificada pelo Director do Departamento de Desenvolvimento Local (...), mas já corrigida no ano em curso.”

O comentário apresentado conforma-se com a descrição constante do Relato e esclarece que a situação foi corrigida pelo que nada mais há a acrescentar ao que aí se expandiu.

3.3.11. Análises específicas

3.3.11.1. PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS/VARZIM LAZER, EM

Foi analisada sumariamente a documentação relativa às participações financeiras do Município da Póvoa de Varzim, não tendo sido constatada nenhuma situação digna de reparo.

No entanto, simultaneamente com a presente acção, foi realizada uma auditoria à empresa “Varzim Lazer – Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Desportivos e de Lazer, EM”, doravante designada por VL, tomando por exercício de referência o ano económico de 2001 e da qual se



passam aqui a enunciar os seus aspectos mais relevantes, remetendo-se em tudo o mais para o correspondente Relatório de Auditoria.

A – Aspectos atinentes ao processo de criação e constituição

Esta empresa pública de âmbito e capital municipal, criada ao abrigo da Lei nº 58/98, de 18/08, e constituída por escritura de 03/02/00, com o capital de 3.111.670.886\$00 integralmente realizado em espécie pelo Município e com o objectivo patente de aliviar a gestão camarária, tem por objecto social “... a gestão dos equipamentos desportivos municipais e correspondentes infra-estruturas, bem como da sua utilização, e ainda a promoção e organização de eventos desportivos ou recreativos nas instalações cuja gestão lhe está cometida ou lhe venha a ser atribuída pela Câmara Municipal da Póvoa de Varzim.” (vd. estatutos). Estes equipamentos são a Academia de Ténis, Piscinas Municipais – Complexo Desportivo, Pavilhão Municipal, Praça de Touros e Marina (tendo a gestão desta última, sido transferida para o Clube Naval Povoense).

Ainda que seja de salientar positivamente a elaboração prévia de um estudo técnico de viabilidade económico-financeira da entidade a criar, entende-se que este estudo deveria ter incluído dados relativos ao histórico da gestão de cada equipamento, bem como uma análise comparativa dos mesmos com os elementos previsionais, por forma a concluir pela efectiva mais valia (ou não) da criação da entidade, face aos modelos de gestão até aí utilizados, bem como relativamente a outras fórmulas alternativas.

A remuneração dos membros do CA foi estabelecida por deliberação camarária de 31/10/00 (nos termos do artigo 16º, alínea h), da Lei nº 58/98, de 18/08) por equiparação à remuneração dos eleitos locais, incluindo “... as parcelas e regalias percebidas pelos autarcas” – as quais não foram fixadas em concreto (ao Presidente da Câmara, como vogal neste órgão, não foi fixada qualquer remuneração).

Relativamente aos equipamentos em causa, e ao contrário do que parece resultar da redacção dos estatutos, é de salientar que a VL não tem unicamente a sua mera gestão, antes detém a propriedade plena, por via da participação em espécie efectuada pelo Município (excepção feita às piscinas municipais, quanto à qual só detém a gestão, e à marina, implantada em domínio público do Estado e cuja gestão foi cedida a uma entidade terceira).

Quanto aos bens que integraram a participação em espécie – que foram objecto do correspondente relatório de avaliação elaborado por um ROC, nos termos do artigo 8º da Lei nº 58/98, de 18/08 e art.º 28º do CSC – constatou-se que a marina, academia de ténis, praça de touros e pavilhão municipal, carecem de ser inscritos no registo predial a favor da VL, devendo averbar-se esta mesma entidade na repartição de finanças competente como titular.



Nina Cruz

Já a participação em espécie relativa às piscinas e respectivo complexo desportivo – propriedade do Estado Português e até então sob a gestão da empresa “SOPETE” (concessionária da zona de jogo da Póvoa de Varzim), quanto às quais a autarquia adquiriu, por protocolo celebrado com esta e autorizado pela Inspecção Geral de Jogos, o direito de as explorar, a título gratuito, até ao ano de 2008 – conclui-se que foram transferidas para a VL meras benfeitorias úteis (anteriormente realizadas pela autarquia), as quais não apresentam autonomia física nem jurídica, não se tratando, pois, de “coisas” susceptíveis de serem objecto de relações jurídicas do tipo aqui em causa. Assim, não podendo ter sido objecto de qualquer acto de alienação, e, ainda, porque tais benfeitorias não são, consequentemente, susceptíveis de penhora, não podem constituir participação válida no capital da empresa (vd. artigo 20º do CSC). Desta forma, o relatório do ROC enferma de incorrecção, daí resultando que a quota do município, correspondente à totalidade do capital, excede o valor da sua entrada real (Capital social = 3.111.670.886\$00 = quota do município ? entrada real = 3.009.347.507\$00). De acordo com o art.º 25º, n.º 2 do CSC, o Município da Póvoa de Varzim é responsável por esta diferença, até ao valor nominal da sua participação, podendo proceder à redução do capital social (art.º 27, n.º1, do CSC) ou, se preferir, realizar em numerário tal diferença.

Instado a pronunciar-se sobre esta matéria no âmbito da auditoria à Varzim Lazer, EM, o ROC pronunciou-se da seguinte forma:

“... O meu relatório foi elaborado ao abrigo do art.º 28º do Código das Sociedades Comerciais, obedecendo ao normativo e formalismo emanado da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. Do mesmo deve constar, como constou: a descrição dos bens; a identidade dos seus titulares; a avaliação dos bens, indicando os critérios utilizados na avaliação; e declaração sobre se os valores atingem ou não o valor nominal da parte.

Com base em toda a documentação que me foi disponibilizada pelos Serviços da Câmara Municipal da Póvoa do Varzim elaborei o relatório que é do conhecimento de V.Exa. e que mereceu os comentários que tomei em devida conta.

Por carta do 19 do corrente da Varzim Lazer, E.M., tomei conhecimento que encontra-se, “esta empresa municipal a preparar texto para se pronunciar sobre algumas situações mencionadas no relatório” de Auditoria desse Tribunal.

Aguardo com expectativa aquele texto da empresa e continuo à disposição de V.Exa. para qualquer esclarecimento adicional que entenda por pertinente.”

Ainda no que concerne às piscinas, é de salientar que as obras ora referidas – benfeitorias úteis realizadas pela autarquia e posteriormente “transferidas” para a VL, a saber: arranjo da fachada envolvente da piscina olímpica, que inclui iluminação e equipamento urbano, arranjos exteriores, muro de vedação e infra-estruturas de gás; arranjo urbanístico entre a fortaleza e o Largo Dr. José Pontes - execução do passeio exterior na envolvente da piscina olímpica; e comparticipação financeira no ramal de média tensão junto às piscinas olímpicas da Póvoa de Varzim – foram efectuadas cerca de um ano antes da celebração do contrato de cedência da sua exploração sem que para tal os responsáveis do Município se tivessem feito munir de autorização para esse efeito, facto que consubstancia uma actuação sem qualquer título legitimador e que não devia ter sido autorizado pela concessionária da zona de jogo da Póvoa de Varzim – que era, então, quem detinha a exploração desse complexo, sendo, pois, por ele responsável (esta concessionária não



Nina Cruz

deveria ter permitido tais obras porque ela própria não tinha o poder de as levar a cabo sem autorização prévia da Inspeção Geral de Jogos). Na verdade, ainda que tais obras tivessem sido levadas a cabo posteriormente à celebração do contrato de cedência da exploração, sempre a autarquia teria de ter obtido a necessária autorização, visto se tratarem de obras que exorbitam o conceito de “obras de conservação”, as únicas previstas e permitidas nesse documento.

Derivando das notas precedentes e como melhor resulta explicado no texto do Relatório de Auditoria relativo à empresa, parece existir uma certa contradição nos pressupostos subjacentes à sua criação, visto que, em primeiro lugar, a autarquia chamou a si a propriedade e/ou a gestão dos equipamentos em causa para, logo depois, alegando pretender “suavizar o peso da gestão autárquica”, transferir essa propriedade e gestão para a empresa, criando-se assim uma entidade distinta e de duvidosa racionalidade económica, com toda a estrutura de custos inerente. Note-se que a gestão das piscinas veio para a autarquia por sua iniciativa, que a VL transferiu, quase em simultâneo, a exploração da marina para uma entidade terceira, que a academia de ténis foi adquirida pelo Município em 1997, e que o pavilhão municipal foi também por si construído recentemente, sendo certo que este último e a praça de touros se tratam de actividades “residuais” dos esforços de gestão da mesma.

Ainda decorrente da participação em espécie efectuada pelo município e enquadrada na análise do processo de criação e constituição da VL – como detalhadamente consta no texto do respectivo Relatório de Auditoria, para onde de novo se remete – constatou-se a existência de um litígio judicial entre a VL e a administração tributária, o qual tem por objecto apurar a exigibilidade ou não do pagamento de SISA, no montante de 310.554.965\$00, devida pela transferência dos bens efectuada como participação em espécie da autarquia, para o que foi oferecido em penhora, como garantia de pagamento e com o fim de obter a suspensão da execução, o prédio urbano denominado “Núcleo de estacionamento para embarcações de recreio (marina)”.

B – Outros aspectos

1) – Como já mencionado, a VL cedeu a exploração da marina ao Clube Naval Povense, tendo ficado estipulada a repartição equitativa dos lucros, o que até ao momento não sucedeu, visto que o CNP tem apresentado sucessivos prejuízos com a sua exploração. Entende-se que este contrato – que reparte o risco da exploração entre cedente e cessionário e que obriga a um esforço de controlo efectivo da empresa, sobre a actividade do CNP – deveria ter sido formulado em moldes diversos, como seja a entrega a esta, a título de contrapartida, de uma determinada percentagem das receitas brutas da marina, ou o pagamento de uma verba periódica certa. Desta forma, a VL não teria necessidade de efectuar esse controlo sobre a actividade do CNP e este poderia gerir livremente o equipamento em causa, nomeadamente não necessitando de efectuar uma “contabilidade repartida” com os demais bens da autarquia sob a sua responsabilidade. Por outro lado, não se entende porque razão foi cedida a exploração da marina aqui em causa, pois a VL foi criada, especificamente, para gerir este e outros equipamentos (e não para ceder a sua exploração a terceiros).



Nina Cruz

2) – Dos equipamentos afectos à Varzim Lazer, o único que tem apresentado resultados positivos e crescentes tem sido o complexo das piscinas, que constitui a sua actividade “nobre”, visto que a Marina, como referido, se encontra sob a exploração do Clube Naval Povoense e os demais, com resultados negativos, constituem a sua actividade “residual”.

O *Resultado líquido* da empresa revelou-se negativo nos dois anos analisados (2000 e 2001), com €-737.651 e €-939.626, respectivamente, devido ao elevado peso dos custos operacionais, por via das *Amortizações do imobilizado corpóreo*.

3) – Tendo em conta a formação académica do Presidente do CA e a sua inscrição na Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, o CA deliberou, em 02/03/00, nomeá-lo técnico oficial de contas da empresa, lugar este que manteve, pelo menos até à data da realização da auditoria. Importa dizer que esta situação parece não se coadunar com o disposto no art.º 14º do Código Deontológico dos Técnicos Oficiais de Contas, aprovado por referendo interno da respectiva Câmara, dada a segregação de funções que deve existir entre a administração de uma entidade e a responsabilidade pela sua contabilidade.

4) – Efectuado um estudo entre as tarifas praticadas pela VL e por outra entidade de carácter privado – o Clube Desportivo da Póvoa – constatou-se que a mesma apresenta um tarifário superior, não detendo, por outro lado, preçários especiais para as escolas. Atendendo aos preceitos dos estatutos da VL, conjugados com a característica de prossecução do interesse público inerente à sua criação, bem como com a atribuição autárquica relativa ao domínio “Tempos livres e desporto”, prevista no art.º 21º da Lei n.º 159/99, de 14/09, a empresa deveria equacionar o seu tarifário de forma a atrair senão a generalidade das camadas populacionais, pelo menos as escolas, o que não tem estado a suceder.

No exercício do contraditório, pronunciaram-se os responsáveis da seguinte forma:

“O Município vai promover a alteração do capital social da “Varzim Lazer, EM”, em conformidade com as observações assinaladas por esse Tribunal. Essa alteração encontra-se em estudo — nos aspectos jurídico e financeiro — sendo que, logo que a mesma esteja concluída, será dada conta a esse Tribunal. Por outro lado, em relação às obras realizadas no “Conjunto de piscinas afecto à zona de jogo da Póvoa de Varzim” — e para além do que já foi transmitido aos Auditores — importará referir que a intervenção da Autarquia limitou-se aos arranjos exteriores, ou seja, em zona de domínio público ...”

Regista-se a afirmação dos responsáveis no sentido da alteração do capital social da empresa. No entanto, será de dizer que estes tinham conhecimento da impossibilidade de efectuar algumas das obras sem autorização prévia da Inspeção – Geral de Jogos, na medida em que viram recusada pela IGJ a proposta de minuta de contrato para cedência, onde pretendiam que constasse a possibilidade de realização de todas as obras que não implicassem “... *modificação da estrutura existente do edifício ou alteração da fachada ou da cobertura*”.

Não é igualmente de aceitar o argumento segundo o qual as obras incidiram em zonas do domínio público autárquico: quer por se mostrar contraditório com o teor do ofício n.º 1114, de 28/01/03, proveniente dos serviços da CMPV, proferido em resposta a requisição da equipa, segundo o qual “... *esta Autarquia passou a actuar como sendo detentora desse direito de exploração e, nessa qualidade, efectuou no Complexo as obras a que se alude na requisição sob resposta*” (sublinhado nosso); quer porque contende com o teor de diversas informações prestadas em sede de



Nina Cruz

trabalho de campo da equipa de auditoria presente na empresa; quer porque, se assim fosse, nem por grave lapso seria possível entender e admitir a **participação em espécie no capital da VL com bens do domínio público da Autarquia**. Por último, pelo menos os arranjos da “... fachada envolvente da piscina olímpica, ... arranjos exteriores, muro de vedação e infra-estruturas de gás ...” tratam-se de obras, por natureza, efectuadas no edifício do Complexo das Piscinas, o qual é domínio privado de Estado e não domínio público da Autarquia.

Assim, deverá a CMPV individualizar as benfeitorias efectuadas no complexo das piscinas – património do domínio privado do Estado – das realizadas nas zonas adjacentes – domínio público da autarquia – com vista a titular juridicamente, por fórmula adequada, a transferência do direito de exploração de forma a que a empresa possa integrar no seu património o valor das benfeitorias que relevem do domínio privado, procedendo às correspondentes amortizações até ao ano de 2008

3.3.11.2. TRANSFERÊNCIAS/VARZIM SPORT CLUBE

Os trabalhos efectuados no domínio das transferências centraram-se, essencialmente, em torno dos procedimentos implementados, com realização de testes substantivos aos documentos de suporte e entidades contempladas, previamente seleccionadas.

Com a publicação do DL n.º 54-A/99, de 22/02 e de acordo com o classificador orçamental, estas verbas deixaram de denominar-se “subsídios” e passaram a ter a designação de transferências.

É de referir, contudo, que apesar da nova designação, continuam a configurar subsídios uma vez que se trata de um acto unilateral de atribuição de importâncias sem qualquer contrapartida.

Assim, depois de efectuado o levantamento do respectivo SCI e após a realização de testes de conformidade, conclui-se pela existência de **um sistema pouco fiável** tendo em atenção que:

- Não existe um cadastro por entidade subsidiada donde constem todos os elementos relacionados com a mesma, devidamente actualizados;
- Não é efectuado controlo “a posteriori” dos subsídios atribuídos, de forma a garantir que as verbas foram canalizadas para o fim previsto.

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

ENTIDADE		MONTANTE GLOBAL DA TRANSFERÊNCIA
1	Varzim Sport Club	88.870.676\$00
2	Clube Desportivo da Póvoa	43.785.000\$00
3	Clube Naval Povoense	10.270.000\$00
4	Associação Humanitária Bombeiros Voluntários	109.432.717\$00
5	MAPADI	10.100.000\$00
6	Porto Convention Bureau	4.150.000\$00
	TOTAL	266.608.393\$00



Nina Cruz

Da dita análise constatou-se que as transferências/subsídios foram sempre atribuídos pelo órgão executivo e que as entidades identificadas de 1 a 6 possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõe a al. o) do n.º 1 e as als. a) e b) do n.º 4 do art.º 64º da Lei 169/99, de 18/09.

Porém, nem todos os subsídios atribuídos foram objectos de publicitação, como decorre do preceituado no art.º 1º, da Lei n.º 26/94, de 19/08, estando nestas circunstâncias as verbas que a seguir se discriminam:

Entidades	N.º da OP	Valor
Varzim Sport Clube	8015 e 8330	14.382.190\$00
Clube Naval Povoense	7110	270.000\$00
Assoc. Humanitária dos Bombeiros Voluntários	660; 661; 662; 3704 e 5265	88.432.717\$00

Relativamente a esta obrigatoriedade o serviço apresentou a seguinte justificação:

“(…)

Ora, sempre se associou aquela obrigação legal aos subsídios enquanto transferências correntes – até porque as primeiras Transferências de Capital (precisamente para o Varzim Sport Club e a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários) só surgiram em 2000.

Daí que não haja sido dada publicidade às transferências das verbas apontadas por esse Tribunal.

Por outro lado, uma vez que a publicitação dos subsídios é feita semestralmente, entendiam os serviços que o valor acima do qual é imperativa a publicidade era o valor atribuído no semestre respectivo – isto é, sem levar em conta o valor global atribuído no ano.

Assim, foi pelos motivos vindos de indicar que não foram publicadas as três transferências de verbas em questão – havendo que reconhecer que tal omissão se deve a deficiente conhecimento do diploma legal citado.

Porém, desde já se comunica que, tomando conhecimento do erro, vai esta Câmara Municipal passar a dar cumprimento às obrigações contidas no Decreto-Lei n.º. 26/94, de 19 de Agosto, nos dois aspectos apontados.”

Atenta a justificação apresentada, nada se acrescenta ao relatado.

Por outro lado, constatou-se que no decurso do ano de 2001 foram atribuídos e pagos ao VSC subsídios no montante de 88.870.676\$00 de acordo com o quadro a fls. 1 do vol. VII e que resumidamente se apresenta:



Nina Cruz

Classificação	Montante	Subsídio atribuído para:
05/04.02.01.01	70.000.000\$00	1 - Protocolo celebrado em 09/02/2001 – Futebol Juvenil
	1.053.000\$00	2 - Protocolo celebrado em 09/02/2001 – manutenção do relvado
	2.635.486\$00	3 - Protocolo celebrado em 09/02/2001 – manutenção de transportes
	800.000\$00	4 - 19º Torneio internacional Sub 18 - Páscoa
01/08.02.01	14.382.190\$00	5 - Contrato-programa celebrado em 04/07/2001
TOTAL	88.870.676\$00	

Fazendo uma breve sùmula històrica dos subsídios atribuídos pela autarquia a este clube, passamos a enumerar os protocolos e respectivas verbas envolvidas desde o ano de 1995 (vd. cópias destes documentos de fls. 16 a fls. 29 do vol. VII), não cuidando aqui de analisar outras relações estabelecidas nos mesmos documentos relativas a participações ou assunção de despesas pelo Município com vista à melhoria e / ou construção de infra-estruturas e instalações do clube (verbas 2 a 5 do quadro anterior):

- 1) Por protocolo de 25/08/95, a CMPV atribuiu ao VSC a verba de 60.000 contos, a liquidar em doze prestações mensais de 5.000 contos cada, com início em Junho desse ano, a título de contrapartida pecuniária, “... *equivalente aos custos suportados pelo clube com a actividade do futebol juvenil*” (sublinhado nosso).
- 2) Por protocolo de 16/09/96, “... *A CÂMARA MUNICIPAL atribui de imediato ao VARZIM um subsídio destinado a suportar despesas da actividade e desenvolvimento do futebol juvenil do clube, para o período que decorre de 1 de Julho de 1996 até 30 de Junho de 1997 no montante de 60 000 000\$00 (sessenta milhões de escudos).*” (sublinhado nosso).
- 3) Através de protocolo celebrado em 28/07/97, a CMPV atribuiu ao VSC “... *um subsídio destinado a suportar despesas da actividade e desenvolvimento do futebol juvenil do clube, para o período que decorre de 1 de Julho a 31 de Dezembro do corrente ano, no montante de 30 000 000\$00 (trinta milhões de escudos).*” (sublinhado nosso).
- 4) Por protocolo datado de 09/02/01, “*A Câmara Municipal atribui ao Varzim um subsídio destinado a suportar despesas da actividade e desenvolvimento do futebol juvenil do Clube, para o período que decorre de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro do corrente ano, no montante de 70 000 000\$00 (setenta milhões de escudos).*” (sublinhado nosso). Este montante seria liquidado em doze prestações mensais de 5.000 contos cada e o remanescente, no valor de 10.000 contos, no período de 1 de Maio a 30 de Junho.
- 5) Ainda por protocolo de 22/02/02, “*A Câmara Municipal atribui ao Varzim um subsídio destinado a suportar despesas da actividade e desenvolvimento do futebol juvenil do Clube, para o período que decorre de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro do corrente ano, no montante de 350.000,00 € (trezentos e cinquenta mil euros).*”, a ser liquidados pela mesma forma do anterior (sublinhado nosso).



Nina Cruz

Não foram entregues à equipa, apesar de pedidos, os protocolos de idêntico teor correspondentes aos anos de 1998, 1999 e 2000, mas é de presumir que foram celebrados, visto que no protocolo de 1995 foi assumido que “*A Câmara Municipal atribuirá ao Varzim, anualmente, uma contrapartida pecuniária, equivalente aos custos suportados pelo clube com a actividade do futebol juvenil.*”, sendo que, em todos os documentos acabados de mencionar, é feita a referência ao protocolo de 1995 “*cuja execução tem decorrido no rigoroso cumprimento dos direitos e deveres recíprocos nele contidos.*”.

Nestes protocolos é várias vezes mencionado o facto de darem “... *expressão formal a um contrato de desenvolvimento desportivo do futebol juvenil e da manutenção e melhoria das instalações do clube ...*”, nomeadamente nas referências por eles feitas ao celebrado em 1995.

Ora, na realidade sucede que não estamos em presença de qualquer tipo de contrato de desenvolvimento desportivo. A qualificação que as partes pretendem dar a estes documentos nada tem a ver com o que a lei define como tal e cuja efectiva existência condiciona a atribuição, pelas autarquias, de verbas como as ora em causa.

Nesse sentido, veja-se a Lei nº 1/90, de 13/01, no seu artigo 34º, que condiciona a concessão de comparticipação financeira aos clubes desportivos à: “*a) Apresentação de programa de desenvolvimento desportivo e sua caracterização pormenorizada, com especificação, nomeadamente, das formas, dos meios e dos prazos para o seu cumprimento; b) Apresentação dos custos e aferição dos graus de autonomia financeira, técnica material e humana, previstos nos planos referidos na alínea anterior.*”. Continua o número 2 do mesmo preceito estabelecendo que “*Só podem ser concedidas comparticipações financeiras públicas neste âmbito mediante a celebração de contratos programa de desenvolvimento desportivo oficialmente publicados.*”.

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 432/91, de 6/11, que “*Estabelece o regime dos contratos-programa celebrados com vista à atribuição de comparticipações financeiras no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo*”, vem regulamentar com detalhe esta matéria, dele resultando também o valor a partir do qual a celebração de tais contratos é obrigatória, o qual, no ano de 2001, se cifrava em 40.000 contos (artigo 2º, nº 2, deste diploma e artigo 17º, nº 1, alínea b), do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho).

Assim, a verba de 70.000 contos atribuída em 2001 pelo Município da Póvoa de Varzim ao VSC, é ilegal, por carecer da apresentação prévia de programa de desenvolvimento desportivo por parte da entidade beneficiária, e celebração dos consequentes contratos-programa de desenvolvimento desportivo, ambos elaborados nos termos dos diplomas referidos.

A atribuição da comparticipação de 70.000 contos foi efectuada através das OPs nºs 1570, 1822, 2189, 3592, 4571, 8938 e 9226, com violação dos artigos 2º, nºs 2 e 3 e 5º do Decreto-Lei nº 432/91, de 6 de Novembro, bem como do artigo 34º da Lei nº 1/90, de 13 de Janeiro. Neste sentido, considera-se ilegal a despesa bem como os inerentes pagamentos.

Autorizaram, em 2001, a correspondente despesa os seguintes membros do executivo:



Nina Cruz

- José Macedo Vieira;
- Aires Henriques Couto Pereira;
- Luís Diamantino C. Baptista;
- Paulo Valentim M. da Costa;
- Mário Jorge Santos Rodrigues;
- Paula Manuela Vieira da Silva;
- Fernando M. G. da Costa;

Por seu turno os pagamentos foram autorizados por:

- José Macedo Vieira – 55.000.000\$00;
- Aires Henriques do Couto Pereira – 15.000.000\$00

Acresce dizer que perante a dimensão do clube desportivo ora em causa e face ao Relatório e Contas do período de 01/08/01 a 31/07/02 (vd. fls. 39 verso do vol. VII) – no qual é referido que o custo total do Departamento de Futebol Juvenil, com 196 atletas, foi de 162.540,00 € (32.586.344\$00) – se afigura exagerada a verba todos os anos canalizada pela autarquia precisamente para esse departamento, consubstanciada, sensivelmente, no dobro desse custo.

Esta observação é agravada pelo facto de a CMPV não dispor de um sistema de controlo da aplicação dos subsídios atribuídos, de forma a acautelar, precisamente, o destino de tais verbas. Alegaram os autarcas que:

“Em 25 de Agosto de 1995, a Câmara Municipal celebrou com o Varzim Sport Club um Protocolo que formalizava um contrato de desenvolvimento desportivo do futebol juvenil e da manutenção e melhoria das instalações do Clube.

Desde então, a Autarquia tem vindo a atribuir subsídios ao Varzim Sport Club em execução de protocolos celebrados anualmente (cujo teor é sempre aprovado por deliberação da Câmara Municipal), que mantêm o teor daquele contrato de desenvolvimento desportivo.

Cada um dos signatários actuou, pois, na plena convicção de que o teor do contrato celebrado em 1995 respeitava os requisitos legais e, por isso, era lícita a decisão de concessão dos subsídios, tendo em vista os claros fins de interesse público que, no Município da Póvoa de Varzim, são prosseguidos por aquele clube.

No entanto, face às recomendações formuladas, passará esta Autarquia a condicionar a atribuição de subsídios desta índole à apresentação de programa de desenvolvimento desportivo por parte da entidade beneficiária do subsídio — o qual, de resto e como se refere no Projecto de Relatório, constitui exigência da Lei n.º 1/90.

Por outro lado, analisando o teor do Projecto de Relatório no que toca a esta matéria, é imperioso concluir pela necessidade de a Câmara Municipal passar a promover uma efectiva fiscalização da aplicação dos subsídios por si concedidos.

Assim, importa dar conta de que a Câmara Municipal, em reunião de 14 do corrente mês de Julho, sob proposta do Presidente da Câmara, aprovou o REGULAMENTO DE ATRIBUIÇÃO DE APOIOS A ACTIVIDADES DE INTERESSE MUNICIPAL (documento anexo).



Nina Cruz

Finalmente, junto se remetem cópias dos Protocolos celebrados com o Varzim Sport Club, nos anos de 1998, 1999 e 2000, que não terá sido entregues aos Auditores por mero lapso.”

Leva-se em boa conta a posição assumida pelos responsáveis nesta matéria, nomeadamente no que concerne às medidas tomadas que se prendem com as condições de atribuição e fiscalização da aplicação dos subsídios concedidos, sendo somente de realçar – por referência ao “Regulamento de Atribuição de Apoios a Actividades de Interesse Municipal” e “Minuta de Contrato-Programa” ora juntos – o maior ênfase que deverá ser dado à **explicitação detalhada** da situação e objectivos visados por parte da entidade beneficiária, aquando da apresentação do programa de desenvolvimento desportivo, os quais deverão igualmente constar do texto do contrato-programa a celebrar.

Já quanto à comparticipação atribuída na gerência de 2001 ao Varzim Sport Club, no valor de 70.000 contos, sem precedência de contrato-programa celebrado nos termos legais, mantêm-se as conclusões constantes do Relato de Auditoria, sendo a situação passível de originar eventual responsabilidade financeira de carácter sancionatório, nos termos da al. b), nº.1 do artº. 65º da Lei nº. 98/97, de 26/08.

3.3.11.3. FUNDOS DE MANEIO

O DL n.º 54-A/99 de 22/02 – que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais estabelece nos pontos 2.3.4.3. e 2.9.10.1.11 os princípios que disciplinam a matéria de fundos de maneo.

Daí ressalta que:

- em caso de reconhecida necessidade poderá ser autorizada a constituição de fundos de maneo visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis;
- a cada um deles corresponde uma única dotação orçamental;
- têm de ser regularizados no fim de cada mês e saldados no final do ano devendo todas as despesas efectuadas por sua conta serem documentadas;
- o órgão executivo deverá aprovar um regulamento de controlo dos fundos de maneo que estabeleça as regras da sua constituição, regularização e reposição.

Tendo por base estes princípios, foi feita a análise à autorização, constituição, movimentação e reposição dos fundos de maneo existentes (fls 1 a 188 do Vol. V) constituídos a favor do Chefe da Divisão de Finanças, sendo de salientar os seguintes aspectos:



Nina Cruz

- ✓ a deliberação que autoriza a constituição não identifica nominalmente o responsável;
- ✓ na constituição de cada um dos fundos de maneiio foram utilizadas diferentes classificações orgânicas e económicas, embora ficassem todos à guarda do mesmo responsável;
- ✓ genericamente, o tipo de despesas efectuadas coaduna-se com o que se entende ser a natureza dos fundos de maneiio;
- ✓ a reconstituição efectua-se por diversas classificações orçamentais (orgânicas e económicas) raramente utilizando as da sua constituição;
- ✓ não existe regulamento para a sua utilização nem o órgão executivo, no momento da constituição, aprovou as normas que os mesmos deveriam observar como resulta do artº. 70º do Sistema de Controlo Interno.

O procedimento adoptado pelo serviço não respeitou as disposições legais e normativos aplicáveis, o que configura meras irregularidades contabilísticas, e embora não tendo expressão a nível financeiro, deve ser revisto.

Ainda, relativamente à contabilização das diferentes fases do Fundo de Maneio e aos movimentos contabilísticos utilizados pela autarquia e constantes do Quadro I a fls. 1 e 2 do vol. V, refira-se o seguinte:

- ✓ na sua constituição a autarquia movimentou as contas “26–Devedores e Credores Diversos” e “252-econ.xxx” o que não se afigura o mais correcto uma vez que estes valores vão empolar a conta 252 em termos de valores acumulados;
- ✓ na reconstituição uma das contas utilizadas pelos serviços é a “22.1-Fornecedores c/c” o que também se entende não ser o mais aceitável dado não existir um “verdadeiro” fornecedor em virtude do bem ou serviço ser pago por fundo de maneiio.

De notar, não obstante o exposto, que o procedimento seguido não afecta a expressão financeira final sendo apenas feita a observação pelo que o mesmo representa em termos de sobrecarga do sistema informático.

Assim, no relato apresentou-se uma das hipóteses de movimentos contabilísticos que poderão ser efectuados, em alternativa.

Sobre esta matéria, os responsáveis informam o seguinte:

“As incorrecções assinaladas foram corrigidas com a entrada em vigor do novo “Regulamento de Utilização do Fundo de Maneio”, aprovado pela Câmara Municipal em reunião de 20 de Janeiro de 2003.”

Desta informação retira-se que os responsáveis conformaram-se com a situação descrita no Relato reportado ao ano de 2001, a qual já se encontra corrigida em 2003, pelo que em relação aquele ano nada traz de novo ao que aí se expendeu.



Nina Cruz

3.3.11.4. ACUMULAÇÕES

A) – Perante a “Relação dos funcionários em situação de acumulação de funções”, relativa à gerência de 2001, constatou-se que se encontram abrangidos 15 funcionários (4 dirigentes, 7 técnicos superiores e 4 outros, tendo sido solicitadas e obtidas cópias dos requerimentos, bem com das informações e despachos que mereceram e que se processam de fls. 119 a fls. 155 do vol. VII.

As disposições relevantes em matéria de acumulação de funções são os artigos 31º e 32º do Decreto-Lei nº 427/89, de 07/12 (acumulação de funções públicas e de funções privadas), artigo 8º do Decreto-Lei nº 409/91, de 17/10 (aplica à administração autárquica o Decreto-Lei nº 427/89), artigo 9º do Decreto-Lei nº 323/89, de 26/09, actualmente revogado e substituído pelo artigo 22º da Lei nº 49/99, de 22/06 (regime de exclusividade do pessoal dirigente) e artigos 7º e 8º do Decreto-Lei nº 413/93, de 23/12 (condições para a autorização da acumulação de funções).

O princípio que rege a acumulação com funções privadas é o da necessidade de autorização, uma vez demonstrada a inexistência de incompatibilidade, sobreposição de horários e a garantia de não existir perigo de comprometimento da isenção, imparcialidade e de prejuízo para o interesse público e direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

Relativamente aos dirigentes em particular, o princípio é o da exclusividade de funções, com excepção de casos devidamente autorizados e fundamentados em que se demonstre a inexistência de perigo de comprometimento ou interferência com a isenção exigida para o exercício dos cargos. No âmbito das autarquias locais em concreto, relevam os artigos 7º e 8º do mencionado Decreto-Lei nº 413/93, de 23/12, os quais regulamentam a autorização e os pressupostos da acumulação.

O artigo 8º exige que do requerimento para a acumulação constem os seguintes elementos:

- a) *“Local de exercício da actividade a acumular;*
- b) *Horário de trabalho a praticar;*
- c) *Remuneração a auferir, se existir;*
- d) *A indicação do carácter autónomo ou subordinado do trabalho a prestar e a descrição sucinta do seu conteúdo;*
- e) *A fundamentação da inexistência de conflito entre as funções a desempenhar;*
- f) *O compromisso de cessação imediata da actividade em acumulação no caso de ocorrência superveniente de conflito.”*

B) – Compulsados os documentos acima mencionados, alguns requerimentos existentes não cumprem nenhuma das exigências constantes do citado artigo, outros não indicam horário, remuneração, etc., e, na sua maioria, não descrevem, de todo, o objecto do cargo a acumular, nem fundamentam e comprovam devidamente a inexistência de conflitos, tudo razões pelas quais, de



Nina Cruz

acordo com o cada vez mais apertado quadro em vigor nesta matéria, não deveriam ter sido autorizadas tais acumulações, pelo menos nos termos em que o foram.

Acrescenta-se ainda que estas situações são passíveis de ocasionar a cessação da comissão de serviço dos seus dirigentes, os quais, igualmente, deveriam ter adoptado maior rigor na aceitação desses requerimentos, tendo em conta o disposto no artigo 7º, nº 3 e nº 6, alíneas a) e c) do referido diploma.

Em alguns casos, constatou-se mesmo a possibilidade de ocorrência de conflitos, que os responsáveis parecem ter ignorado perante a mera declaração em contrário dos interessados.

É o caso, por exemplo, do requerimento de Maria de Fátima Reis da Silva Pereira, técnica superior jurista de 2ª classe, que foi autorizada a acumular com o exercício da actividade privada de advogada, tendo declarado que “*Sendo as funções a desempenhar de carácter não permanente, dirigidas a destinatários distintos dos das funções públicas ... inexistente conflito entre umas e outras*” (vd. fls. 143 do vol. VII). Ora não se compreende como se pode aceitar, sem mais, a mera declaração de que os destinatários das suas funções são distintos dos destinatários do exercício da advocacia, retirando-se daí que inexistente conflito entre ambas as actividades e, em consequência, sem qualquer fundamento, autorizar esta acumulação.

Para obviar situações como a descrita, deveriam os responsáveis da autarquia promover a implementação de um “requerimento-tipo” que obrigasse à indicação de todos os elementos previstos na lei, com junção de documentos quando fosse caso disso.

C) – Verificou-se, em particular, uma outra situação de acumulação de funções do **Chefe da Divisão dos Serviços Jurídicos**, com a actividade privada de **Advogado**, a qual foi autorizada por deliberação camarária de 27/03/91, quando o requerente era, à data, técnico superior de 2ª classe, situação que se manteve até 31/02/02 e foi incluída na “Relação dos funcionários em situação de acumulação de funções” do ano de 2001.

Com efeito, constatou-se em sede de auditoria à empresa Varzim Lazer, EM, nomeadamente pela análise da documentação relativa a um litígio judicial que esta mantém com a Administração Fiscal, terem sido algumas peças processuais subscritas pelo dito Chefe da Divisão dos Serviços Jurídicos da CMPV, Jorge Caimoto, na qualidade de Advogado (com procuração conferida pelo Presidente do Conselho de Administração da Varzim Lazer), o qual é, ademais, **notário privativo da autarquia**.

Esta situação é irregular, visto que o visado, investido nas funções descritas, não pode acumular tais actividades – as quais são manifestamente conflituantes e incompatíveis – quer por impedimento resultante da sua situação como funcionário público, nos termos do artigo 2º, do Decreto-Lei nº 413/93, de 23 de Dezembro, agravado pelo facto de se tratar de titular de um cargo dirigente, quer por impedimento resultante do Estatuto da Ordem dos Advogados, de acordo com os artigos 68º e 69º, nº 1, alínea f), do Decreto-Lei nº 84/84, de 16 de Março,



Nina Cruz

redundando ainda desta situação um caso de concorrência desleal para com os demais profissionais forenses da comarca.

D) – No decorrer do ano de 2000, foi efectuada pelos serviços da Direcção-Geral do Tribunal de Contas uma acção de fiscalização concomitante aos “actos e contratos geradores de despesas com pessoal”, que deu origem ao Processo nº 7/2000 – AUDIT. 1ªS e Relatório nº 6/2001 – AUDIT. 1ªS, com Decisão datada de 14/06/01 e devidamente notificada aos responsáveis.

Pode ler-se no ponto 7 da respectivas conclusões que “*Alguns requerimentos apresentados na autarquia para autorização de acumulação de funções não cumprem integralmente o disposto no artigo 8º do Decreto-Lei nº 413/93, de 23 de Dezembro ...*”.

Ora, se por um lado se constatou que desde a publicação deste Relatório (Junho de 2001) não foram apresentados novos requerimentos para acumulações, por outro lado, também não foi possível concluir pela correcção destes procedimentos, nomeadamente pelo estabelecimento do acima mencionado “requerimento-tipo” que condicione as futuras autorizações ao efectivo cumprimento do que a lei exige detalhadamente para estas situações. De igual forma, também não se verificou, na análise dos processos em causa, a efectivação de qualquer tipo de diligências com vista a fazer cessar eventuais situações de acumulação ilegais, dentre as analisadas na acção concomitante do ano 2000, sendo certo que a detecção, no âmbito da presente auditoria, da acumulação relatada do Chefe de Divisão dos Serviços Jurídicos, elencada ainda na conta de gerência do município do ano de 2001, indicia pouca preocupação dos responsáveis quanto a esta matéria.

Em conclusão, não obstante a forte possibilidade de ocorrência de situações de conflito e / ou de menor transparência, a situação não foi objecto de tomada de medidas por parte dos responsáveis.

O relatado mereceu dos responsáveis o seguinte comentário:

“Como se refere no projecto de Relatório, esta matéria havia sido objecto de apreciação, por parte do Tribunal de Contas, no ano de 2000 (PROCESSO N. 7/00 — ACÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE).

Quando foi convidada a pronunciar-se sobre o teor das observações então formuladas, esta Câmara Municipal respondeu o seguinte:

No tocante a esta situação, apenas importará dizer que os serviços competentes foram já devidamente alertados, pelo que, em todos os pedidos que venha a ser apresentados, será apreciado o estrito cumprimento dos requisitos constantes do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 413/93, de 23 de Dezembro.

Ora, não se assinalando que, desde então, tenha havido incumprimento desses requisitos, parece-nos de todo infundado concluir pelo não acatamento das recomendações formuladas no Relatório n.º 6/2001.

De todo o modo, cremos que, de facto, se justifica a adopção de medidas destinadas a evitar quaisquer indícios de menor transparência.



Nina Cruz

Assim, foi decidido o seguinte:

Revogar todas as autorizações de acumulação de funções actualmente em vigor, com efeitos a partir de 1 de Setembro do corrente ano, transmitindo tal decisão a todos os funcionários interessados, comunicando-lhes ainda que, pretendendo manter a acumulação, deverão formular novo pedido (documento anexo).

Aprovar um modelo de requerimento, a adoptar pelos funcionários em todas as situações futuras.

Finalmente, importa referir que a situação de acumulação de funções respeitante ao Chefe da Divisão dos Serviços Jurídicos — Jorge Manuel de Guimarães Caimoto — já cessou, uma vez que o mesmo suspendeu a sua inscrição na Ordem dos Advogados desde 1 de Janeiro do corrente ano.”

Ao contrário do que é referido pelos responsáveis, tendo em conta a importância da matéria ora em causa, que mereceu, inclusive, consagração constitucional nos artigos 22º, 269º, nºs 1, 4 e 5 e 271º, nº 1, da CRP, não se afigura infundada a afirmação constante do Relato segundo a qual “... a situação não foi objecto de preocupação nem de tomada de medidas por parte dos responsáveis ...”, pois, se é certo que desde o Relatório do Tribunal de Contas resultante da acção de fiscalização concomitante de 2000 não se assinalaram novas situações de incumprimento, também é certo que as medidas **efectivas** destinadas a acautelar devidamente a matéria de acumulações, quer para o presente, quer para **o passado** (designadamente o caso do Chefe de Divisão dos Serviços Jurídicos), só agora foram tomadas – o que, de qualquer modo, é de registar.

3.3.11.5. EMPREITADAS

Em matéria de empreitadas, a equipa efectuou o levantamento do SCI existente cujos passos mais relevantes se descrevem, de forma sintética e esquemática a fls. 100 do vol. III e, depois de realizados os testes de conformidade, conclui-se pela existência de um sistema fiável.

Os processos apreciados foram os seguintes.

3.3.11.5.1. PAVIMENTAÇÃO DO ARRUAMENTO DE ACESSO A HABITAÇÕES SOCIAIS DE TERROSO

Esta empreitada consistiu nos trabalhos de pavimentação do caminho de acesso às Habitações Sociais de Terroso, incluindo ainda os trabalhos de instalação da rede de drenagem de águas pluviais, rede de abastecimento de água e de iluminação pública e demais trabalhos de construção civil inerentes.

Em termos genéricos e sob o ponto de vista processual, nesta empreitada foram cumpridas as disposições legais aplicáveis, neste caso o DL nº. 59/99, de 02/03.



Nina Cruz

No entanto, há a salientar as seguintes situações:

- ✓ o prazo de execução, que de acordo com a documentação facultada seria de 90 dias, atendendo à data da consignação e suspensões apresentadas expiraria em 01/06/2001. Contudo, a recepção provisória só ocorreu em 09/10/2001 pelo que o mesmo foi ultrapassado em cerca de 4 meses;
- ✓ a última reunião para acompanhamento da execução da empreitada ocorreu em 26/04/2001, data esta anterior ao despacho de autorização dos trabalhos a mais (10/05/2001) e à celebração do correspondente contrato (21/06/2001), situação que mal se compreende e para a qual não se encontrou qualquer justificação.

3.3.11.5.2. PAVIMENTAÇÃO DO ARRUAMENTO DE ACESSO A HABITAÇÕES SOCIAIS DE RATES

Esta empreitada consistiu nos trabalhos de pavimentação do caminho de acesso às Habitações Sociais de Rates, incluindo ainda os trabalhos de instalação da rede de drenagem de águas residuais, rede de abastecimento de água e de iluminação pública e demais trabalhos de construção civil inerentes.

Em termos genéricos e sob o ponto de vista processual, foram igualmente cumpridas as disposições legais aplicáveis constantes do DL n.º 59/99, de 02/03.

Contudo, é de notar que no exercício de 2000 (ano de abertura do concurso e de adjudicação da empreitada) esta não se encontrava inscrita em PPI e, por conseguinte, não existia uma previsão para a despesa, motivo pelo qual teve de ser cabimentada por uma classificação que não corresponde a objectivos desta natureza, pois estamos em presença de um arruamento que foi enquadrado em habitação, não respeitando desta forma o observado nos pontos pontos 2.3.3. e al. d) do ponto 2.3.4.2. do DL n.º 54-A/99, de 22/02.

Porém, no exercício de 2001 esta situação foi ultrapassada porquanto se procedeu à sua correcção tendo a acção sido inscrita correctamente.

Há ainda a notar o seguinte:

- ✓ o prazo de execução, que de acordo com a documentação facultada seria de 90 dias, atendendo à data da consignação e suspensões apresentadas expiraria em 25/05/2001. Contudo a recepção provisória só ocorreu em 01/08/2001 pelo que o prazo de execução contratualmente estabelecido foi ultrapassado;



Nina Cruz

- ✓ a última reunião para acompanhamento da execução da empreitada ocorreu em 29/03/2001, data esta anterior ao despacho de autorização dos trabalhos a mais (10/05/2001) e à celebração do correspondente contrato (23/05/2001);
- ✓ as ordens de pagamento emitidas em Janeiro/2002 encontravam-se por pagar com os **respectivos cheques emitidos e assinados pelo Presidente**, faltando apenas a data e a assinatura do Tesoureiro.

3.3.11.5.3. REDE DE DRENAGEM DE ÁGUAS RESIDUAIS – AGUÇADOURA: CONSTRUÇÃO

Esta empreitada consistiu nos trabalhos de instalação da rede de drenagem de águas residuais domésticas e pluviais na freguesia da Aguçadoura incluindo trabalhos de repavimentação/regularização dos pavimentos resultantes da abertura da vala.

Esta obra foi inicialmente posta a concurso e adjudicada tendo o respectivo contrato sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e recusado o respectivo “Visto” em sessão de 20/02/2001, tendo como fundamento a circunstância de o valor da proposta do adjudicatário ser reputado de “consideravelmente superior” ao preço base do concurso.

Em consequência desta decisão, o órgão executivo na reunião de 05/03/2001 deliberou acatar a decisão do Tribunal de Contas e proceder à abertura de novo concurso.

Atendendo a que a empreitada ainda não está terminada e sem prejuízo de algumas irregularidades que se possam, eventualmente, verificar no decurso dos restantes trabalhos e até à sua conclusão, em termos genéricos e sob o ponto de vista processual até ao término do trabalho de campo foram cumpridas as disposições legais aplicáveis, neste caso o DL n.º 59/99, de 02/03.

3.3.11.6. GRAU DE ACATAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 6/2001 – 1ª SECÇÃO

Por via da requisição n.º 4, de 06/11/02 solicitou-se a “*Relação dos contratos de trabalho a termo certo celebrados ou renovados após Junho de 2001, onde se evidenciem os seus objectos, fundamentação legal, prazos, retribuições e datas de celebração*”, a qual se pode consultar a fls. 156 a 158 do vol. VII.

Atento o conteúdo do Relatório de Auditoria n.º 6/2001 – AUDIT.1ªS, do Tribunal de Contas, cuja Decisão data de 14/06/01, na sequência de acção de fiscalização concomitante realizada com o fim de auditar os actos e contratos geradores de despesas com pessoal, a dita requisição teve



Nina Cruz

por objectivo aquilatar o grau de acatamento por parte da CMPV das recomendações aí formuladas, relativamente à fundamentação dos contratos celebrados após essa auditoria.

Nesse Relatório, pode ler-se no ponto 6 das Conclusões que “*Considera-se a fundamentação insuficiente para a celebração ou para a renovação de alguns dos contratos de trabalho a termo certo ...*” e, no ponto 5 das Recomendações, aponta-se para que “*Exista maior rigor na fundamentação e no recurso aos contratos de trabalho a termo certo, tendo em atenção que os mesmos não deverão ser utilizados para suprir necessidades permanentes da autarquia, e só deverão ser celebrados se se verificar uma das situações específicas previstas no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 218/98, de 17 de Julho.*”

Assim, foram seleccionados diversos processos, obedecendo ao propósito de ilustrar a diversidade de objectos contratuais e do fundamento legal invocado, que se passam a enumerar:

Contrato n.º	OBJECTO	FUNDAMENTAÇÃO – Artigo 18.º, n.º 2, do DL n.º 427/89, de 7/12
1.	Tec. Sup. Arquitecto	Alínea a)
2.	Animador sócio-cultural	Alínea e)
3.	Vigilante de jardins e parques infantis	Alínea d)
4.	«	«
5.	«	«
6.	Tec. Sup. Engenheiro Civil	«
7.	Trolha	«
8.	Tec. Sup. Polícia Municipal	«

Todos os contratos celebrados que recaíram na amostra foram devidamente cabimentados e precedidos da publicitação dos competentes concursos. Podem consultar-se cópias dos mesmos, bem como das propostas de abertura e respectivos avisos e outras informações diversas a eles atinentes a fls. 159 a 199 do vol. VII.

I) – Quanto aos dois primeiros nada há a referir, visto que se afigura correcta a fundamentação invocada (respectivamente, substituição temporária de um Arquitecto e desenvolvimento de um projecto – “Dinamização dos Gabinetes de Acção Social”).

II) – Quanto aos contratos celebrados para a vigilância de jardins e parques infantis (n.ºs 3, 4 e 5), em 25/09/02, foi fundamentada a sua necessidade da seguinte forma: “*Verificando-se um aumento de jardins de infância no Concelho e conseqüentemente um acréscimo de alunos, denota-se uma necessidade por parte das famílias em que os seus filhos / educandos permaneçam no jardim, no período do «alargamento do horário»*”. Com estes argumentos, foram tais contratos celebrados ao abrigo da alínea d) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º



Nina Cruz

427/89, de 7 de Dezembro, ou seja, por “*Aumento excepcional e temporário da actividade do serviço*”.

O respectivo concurso foi aberto para a contratação de 20 Vigilantes e 1 auxiliar de serviços gerais.

A alínea invocada reporta-se a situações de aumento, simultaneamente, excepcional e temporário da actividade em causa. Ou seja, aumento significativo de volume de serviço, que se sabe de antemão que não vai perdurar no tempo, no máximo, por mais do que os prazos limite permitidos para a contratação a termo certo.

Ora, não se alcança em que medida as necessidades de vigilância de parques e jardins infantis possam revestir tais características, visto que o aumento deste tipo de estruturas e das correspondentes necessidades de recursos humanos é, necessariamente, planeado de forma antecipada. E, ainda que por qualquer motivo assim não fosse, essas necessidades não são, certamente, temporárias, isto é, um parque infantil ou um jardim não é uma estrutura que vise satisfazer necessidades ocasionais, antes se destina a perdurar no tempo e a sua vigilância é uma necessidade que existe enquanto existir a dita estrutura.

Antes se conclui que os contratos em análise foram celebrados para o preenchimento de necessidades permanentes dos serviços, não se aceitando pois o recurso à citada alínea do artigo 18º, nº 2 do diploma mencionado.

III) – Quanto ao contrato n.º 6, celebrado em 07/08/02, fundamentado na mesma alínea d), para “*Acompanhamento e Fiscalização de Obras Particulares, decorrente do vazio criado pela saída de Fiscais Municipais para a Polícia Municipal*” parece igualmente não se tratar de uma situação temporária, dado constituir uma necessidade permanente do serviço, devendo desde logo ter sido aberto concurso para o preenchimento do lugar ou lugares vagos no quadro de pessoal da autarquia.

IV) – Relativamente ao contrato n.º 7, face à fundamentação que lhe esteve subjacente, nada há a dizer.

V) – No que concerne ao contrato n.º 8, celebrado em 13/08/02, por recurso ainda à mesma alínea d), estribou-se na seguinte fundamentação: “*Foi criada com a estrutura a carreira de polícia municipal, sendo necessário o preenchimento de um lugar do quadro de pessoal para assegurar as funções inerentes ao conteúdo funcional descrito no Anexo III, Mapa II, do Decreto-Lei nº 39/2000, de 17 de Março.*”.

Mais uma vez aqui se não entende a razão do recurso ao contrato de trabalho a termo certo. O Decreto-Lei nº 39/2000, de 17 de Março, regula a criação de serviços de polícia municipal e, da fundamentação ora transcrita, depreende-se que a CMPV já detém a correspondente carreira no seu quadro de pessoal. Se é necessário “... o preenchimento de um lugar do quadro de pessoal ...”, então o instrumento adequado seria o contrato administrativo de provimento, de acordo com



Nina Cruz

o artigo 15º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, e não o contrato de trabalho a termo certo.

Acresce que as funções em causa não são excepcionais nem temporárias, antes estamos perante uma necessidade permanente dos serviços.

VI) – Em conclusão, nos contratos n.ºs 3, 4, 5, 6 e 8, encontramos-nos perante recurso a vínculos de trabalho precário, com violação do artigo 18º, nº 2 do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro, o que implica a nulidade dos contratos celebrados e “... constitui os dirigentes em responsabilidade civil, disciplinar e financeira pela prática de actos ilícitos, sendo ainda fundamento para a cessação da comissão de serviço nos termos da lei.” (nº 5 do mesmo preceito).

Igualmente, atenta a data da celebração destes contratos, todos no decurso do ano de 2002, tem de concluir-se que os responsáveis da CMPV não tiveram em linha de conta as conclusões e recomendações constantes do atrás mencionado Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas.

Sobre esta questão, os responsáveis pronunciaram-se do seguinte modo:

“Com os ensinamentos recolhidos após a Auditoria efectuada no ano 2000 — e em todos os procedimentos abertos desde Julho desse ano — os serviços desta Câmara Municipal passaram a fundamentar devidamente todas as propostas de celebração ou renovação de contratos de trabalho a termo certo.

Até pela gravidade das consequências do incumprimento da lei — que, aliás, se assinalam no Projecto de Relatório — tem esta Câmara Municipal procurado ser rigorosa na fundamentação de facto da celebração de tais contratos.

No entanto, há que reconhecer que as fundamentações dos casos referidos no Projecto de Relatório não se reconduzem às normas legais habilitantes (pese embora o carácter subjectivo que uma fundamentação de facto pode assumir). cremos, porém, que se tratam das únicas situações em que tal ocorreu e, bem assim, que tais erros não voltarão a ser cometidos.”

Apesar de os contratos terem sido celebrados em 2002, logo fora do âmbito da gerência auditada, leva-se em conta a posição dos responsáveis, no sentido de acatarem as conclusões da análise dessas situações, e de que as mesmas não se voltarão a repetir.



Tribunal de Contas

4. DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2ª Secção e nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente Relatório, devendo a Autarquia, no prazo de 6 meses, informar o Tribunal da sequência dada à questão da participação em espécie no capital social da Varzim Lazer, EM, bem como da individualização das benfeitorias efectuadas no Complexo de Piscinas e consequente solução adoptada quanto à questão da transmissão do seu direito de exploração.

- ↪ Notifiquem-se os responsáveis pelo exercício identificados no Anexo 5.3, com envio de cópia do Relatório;
- ↪ Remeta-se o Relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57º, n.º 1 e art.º 58º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- ↪ Envie-se uma cópia do Relatório ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente;
- ↪ Remeta-se uma cópia do ponto 3.3.6. C à Comissão de Normalização Contabilística para a Administração Pública;
- ↪ Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o Relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- ↪ Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 5.2): 15.516,50€

Tribunal de Contas, em 2 Outubro de 2003

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)



Nina Cruz

5 ANEXOS

5.1. Eventuais infracções financeiras

Item	Descrição da situação, montante e responsáveis	Normas violadas
II – 3.3.4.	Previsão orçamental de alguns impostos directos, indirectos, taxas, multas e outras penalidades e venda de bens e prestações de serviço, sem ter em consideração a média aritmética simples das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses. Aprovaram o orçamento os membros do executivo identificados a fls 29.	Al. a) do Ponto 3.3 do DL n.º 54 – A/99, de 22/02
II – 3.3.10.1.1.1.	Pagamentos ilegais resultantes da adjudicação de prestação de serviços sem consulta a, pelo menos, dois prestadores. Montante: 5.616.000\$00 A despesa foi autorizada pelo vereador Mário Jorge dos Santos Rodrigues Os pagamentos em 2001 foram autorizados pelos autarcas: ↳ José Macedo Vieira – 4.680.000\$00; ↳ Aires Henrique do Couto Pereira – 936.000\$00.	Decreto-Lei nº 197/99, artigo 81º, nº 1, alínea c)
II – 3.3.11.2	Atribuição de subsídio a um clube desportivo sem precedência da apresentação de programa de desenvolvimento desportivo por parte da entidade beneficiária e sem celebração do consequente contrato-programa de desenvolvimento desportivo obedecendo aos requisitos legais. Montante: 70.000.000\$00 Autorizaram a despesa os responsáveis identificados a fls. 54 sendo que os pagamentos foram autorizados por: ↳ José Macedo Vieira – 55.000.000\$00; ↳ Aires Henrique do Couto Pereira – 15.000.000\$00.	Artigos 2º, nºs 2 e 3 e 5º, do Decreto-Lei nº 432/91, de 6 de Novembro, e artigo 34º, da Lei nº 1/90, de 13 de Janeiro



Nina Cruz

5.2. Conta de emolumentos

Emolumentos e outros encargos

(D.L. nº 66/96, de 31.5 com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28/08)

Proc.n.º 43/02/AUDIT

Sector de Auditoria VIII/NA VIII.I - AL

Entidade fiscalizada: CMPV

Entidade devedora: Câmara Municipal da Póvoa de Varzim

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99€	136		16.319,00€
- Acções na área da residência oficial	88,29€	176		15.539,00€
Emolumentos calculados ..				31.858,00€
Emolumentos/limite máximo (VR)				15.516,50€
Emolumentos pagar				15.516,50€

a) cf. Resolução nº 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Nina Cruz

5.3. Responsáveis no exercício

Os responsáveis pelo exercício de 2001 do Município da Póvoa de Varzim, cuja relação se encontra inserta a fls. 111 do vol. II, foram os seguintes:

Nome		Período de Responsabilidade
P.	José Macedo Vieira	01/01 a 31/12
VEREADORES	Aires Henrique Couto Pereira	01/01 a 31/12
	Luís Diamantino C. Baptista	01/01 a 31/12
	Paulo Valentim M. da Costa	01/01 a 31/12
	Mário Jorge Santos Rodrigues	01/01 a 31/12
	Paula Manuela Vieira da Silva	01/01 a 31/12
	Fernando M. G. Gil da Costa	01/01 a 31/12

5.4. Situação das contas anteriores

Em cumprimento da Resolução do Tribunal de Contas n.º 9/91 – 2ª Secção de 15 de Maio, a situação das contas das quatro gerências anteriores é a seguinte:

2000 – Proc. n.º 1236 Encontra-se em análise no DVIC/SAL
1999 – Proc. n.º 4051 Homologada em 10/07/2003
1998 – Proc. n.º 4716 Homologada em 17/02/2000
1997 – Proc. n.º 4282 Homologada em 29/04/1999



Nina Cruz

5.5. Constituição do processo

O presente processo é constituído por IX volumes que integram os anexos seguidamente evidenciados:

VOLUMES	DOCUMENTOS
I	Relato; alegações; Anteprojecto e Projecto de Relatório
II	Documentos de prestação de contas; grandes opções do plano e orçamento e alterações ao orçamento e plano; Plano Global/Programa de Auditoria e Fax.
III	Estrutura orgânica e quadro de pessoal; controlo interno e delegação de competências.
IV	Mapa de fluxos de caixa/2000; regras previsionais; POCAL – implementação; emolumentos notariais e receita – 08.02.
V	Fundo de maneiço; activos financeiros – títulos de participação; transferências de capital; vencimento líquido dos responsáveis; plano de contas para 2001 e balanços à tesouraria e reconciliações bancárias.
VI	Aquisição de serviços; contratos de prestação de serviços e Bens não duradouros/Outros.
VII	Transferências/Varzim Sport Clube; acumulação de funções; contratos a termo; c/corrente c/ a Varzim Lazer AM; esclarecimentos e requisições.
VIII	Pavimentação e arruamentos em Rates.
IX	Pavimentação e arruamentos em terroso e rede de drenagem de águas residuais – Aguçadoura.

5.6. Ficha técnica

EQUIPA DE AUDITORIA			
		Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Georgina Silva	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Gestão e Desenvolvimento Social
	Luisa Almeida	Técnico Verif. Esp. Principal	Curso Complementar de Contabilidade e Administração
	João Pontes Pereira	Técnico Superior de 2ª Classe	Lic. Direito
Coordenação	José A. Correia Fernandes	Auditor Chefe	Lic. Direito
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas