



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Fiscalização
Concomitante

Relatório n.º 6 – FC/2004

AUDITORIA
AO MUNICÍPIO DAS VELAS

Processo n.º 3 – FC/2004



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ÍNDICE

Siglas e abreviaturas	3
Sumário Executivo	4

Parte I INTRODUÇÃO

Capítulo I Caracterização da acção

1. Nota prévia	6
2. Natureza e âmbito	6
3. Objectivos	7
4. Condicionantes e limitações	7

Capítulo II Fases da auditoria e metodologia adoptada

5. Fase de estudo prévio e planeamento	9
5.1 <i>Referência à fiscalização concomitante</i>	9
5.2 <i>Elementos solicitados</i>	10
6. Fase de execução	12
6.1 <i>Primeiras nomeações</i>	13
6.2 <i>Promoções</i>	13
6.3 <i>Contratos de trabalho a termo certo</i>	14
6.4 <i>Contratos de aquisição de serviços</i>	15

Parte II OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

Capítulo I Actos e contratos de pessoal

7. Apreciação global e indicação de sequência	16
8. Meios obrigatórios de publicitação do aviso em concurso externo de ingresso	17
8.1 <i>Relato intercalar da auditoria</i>	17
9. Efeitos dos contratos administrativos de provimento	19



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

10. Forma dos documentos para instrução de processos administrativos	21
11. Fundamentação da celebração de contratos de trabalho a termo certo	22
12. Cabimentação das despesas	26
13. Forma da aceitação da nomeação	29

Capítulo II Contrato de material

14. Apreciação global e indicação de sequência	31
15. Escolha do procedimento pré-contratual	31
16. Elementos essenciais dos convites	38
17. Cláusulas contratuais obrigatórias	40

Capítulo III Grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas

18. Enquadramento legal e avaliação	41
-------------------------------------	----

Parte III CONTRADITÓRIO

19. Responsáveis financeiros	43
20. Alegações e análise global	43

Parte IV CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

21. Conclusões	44
22. Recomendações	46
23. Eventuais infracções financeiras	47

Parte V DECISÃO

24. Decisão	49
-------------	----

Ficha técnica	50
Emolumentos	51

- Anexo I – Processos de pessoal
- Anexo II – Aquisições de serviços
- Anexo III – Índice do processo
- Anexo IV – Resposta ao contraditório



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Siglas e abreviaturas

- CMV** — Câmara Municipal das Velas
- CPA** — Código do Procedimento Administrativo
- cfr.** — confira
- CRP** — Constituição da República Portuguesa
- DR** — Diário da República
- doc.** — documento
- fl.** — folha
- fls.** — folhas
- LOPTC** — Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
- MV** — Município das Velas
- Obs.** — Observações
- p.** — página
- pp.** — páginas
- p.p.** — passado próximo
- SRATC** — Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
- ss.** — seguintes
- TC** — Tribunal de Contas



SUMÁRIO EXECUTIVO

Apresentação

A presente auditoria foi realizada em cumprimento do Plano de Fiscalização para 2004.

A acção teve como objectivos a verificação da legalidade de actos e contratos de pessoal (primeiras nomeações, promoções e contratações a termo certo) e de contratos de aquisição de serviços, não sujeitos a fiscalização prévia, incluindo os respectivos procedimentos concursais ou pré-contratuais.

Foram apreciados todos os actos e contratos com procedimentos de formação em curso, bem como todos os actos e contratos praticados e celebrados em 2004, incluindo os respectivos procedimentos concursais ou pré-contratuais (três actos de nomeação, dois contratos administrativos de provimento, dois contratos de trabalho a termo certo, quatro contratos de aquisição de serviços e três procedimentos concursais pendentes).

Principais conclusões e observações

1. Em dois contratos administrativos de provimento verificou-se a produção de efeitos financeiros antes de cumprida uma condição de eficácia – a publicação em *Diário da República*.
2. Em três dos quatro contratos de aquisição de serviços não se verificaram, em concreto, os pressupostos que legitimariam o recurso ao ajuste directo.
3. Não foi acatada a recomendação anteriormente formulada pelo Tribunal de Contas, no Relatório de Auditoria n.º 7-FC/1998, no sentido de ser tida em linha de conta a estimativa do valor da despesa na escolha do procedimento pré-contratual a adoptar na aquisição de bens e de serviços.



Principais recomendações

- 1.^a – A publicação em *Diário da República*, quando exigida, é uma condição de eficácia dos actos e contratos, pelo que estes só poderão começar a produzir efeitos depois de publicados os respectivos extractos, nos termos do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, conjugado com o n.º 2 do artigo 130.º do CPA.
- 2.^a – Na escolha do procedimento pré-contratual respeitante à aquisição de bens e de serviços deve ter-se em conta o valor estimado do contrato, salvo quando a lei faculte essa escolha independentemente do valor, caso em que esta deverá ser devidamente fundamentada, com a demonstração de que se verificam todos os pressupostos da norma que permite a escolha do procedimento independentemente do valor.
- 3.^a – Nas aquisições de bens e de serviços os convites formulados para apresentação de propostas devem conter todos os elementos mencionados no n.º 2 do artigo 151.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.



Parte I **INTRODUÇÃO**

Capítulo I **Caracterização da acção**

1. Nota prévia

Do programa anual de fiscalização para 2004, aprovado pelo plenário geral do Tribunal de Contas, reunido em sessão de 18 de Dezembro de 2003, publicado no *Diário da República*, II série, n.º 5, de 7 de Janeiro de 2004, e no *Jornal Oficial*, II série, n.º 4, de 27 de Janeiro de 2004 (Resolução n.º 1/03 – PG), consta uma acção de fiscalização ao Município das Velas, a desenvolver no âmbito do controlo concomitante de despesas emergentes de actos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia, a levar a efeito pela Unidade de Apoio Técnico-Operativo I.

2. Natureza e âmbito

O âmbito da acção foi previamente definido no Plano Global da Auditoria, o qual seguiu as orientações dos Planos de Fiscalização Anual e Trienal da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (2002-2004), tendo sido aprovado por despacho de 18 de Junho de 2004 (cfr. doc. a fls. 73 a 75).

De acordo com o referido Plano, a auditoria foi especificamente orientada para a verificação da legalidade da realização de despesas públicas com o seguinte tipo de actos e contratos:

- a) Processos de pessoal:
 - primeiras nomeações;
 - promoções de pessoal;
 - contratos de trabalho a termo certo.



b) Processos de material:

— contratos de prestação de serviços, de valor superior a € 4 987,98¹.

A acção compreendeu a verificação dos actos ou contratos com procedimentos de formação em curso, bem como dos actos ou contratos praticados ou celebrados em 2004, incluindo os respectivos procedimentos concursais ou pré-contratuais.

No que concerne especificamente aos processos de material foram ainda verificados os contratos de prestação de serviços que se encontravam em execução na data da realização dos trabalhos de campo (5, 7 e 8 de Julho de 2004), independentemente, portanto, da data em que foram celebrados².

3. Objectivos

A realização da auditoria teve como objectivo a verificação da legalidade dos actos de nomeação e de promoção de funcionários, incluindo os procedimentos concursais que os precederam, bem como a verificação da legalidade dos contratos de trabalho a termo certo e dos contratos de prestação de serviços, incluindo os respectivos procedimentos pré-contratuais.

A apreciação da conformidade legal envolveu, para além da verificação da observância das formalidades conducentes à prática dos actos ou à celebração dos contratos, a análise de aspectos relacionados, nomeadamente, com a admissibilidade, a competência e o conteúdo.

4. Condicionantes e limitações

Sem prejuízo da inteira disponibilidade manifestada pelo Presidente da Câmara Municipal das Velas, Senhor António José Bettencourt da Silveira, e da boa colaboração prestada pelos serviços da autarquia, em particular pela Senhora

¹ O limiar fixado teve em conta o disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, que permite o recurso ao ajuste directo quando o valor do contrato seja igual ou inferior a € 4 987,98, não havendo, portanto, risco de utilização de procedimento pré-contratual inadequado abaixo desse montante.

² Não obstante, foi também verificado um contrato de valor inferior a € 4 987,98, já integralmente executado, por ter servido de fundamento à celebração de contrato de avença, em vigor.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores



Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, D. Maria de Lurdes de Oliveira Simões, que se manteve permanentemente atenta às solicitações da equipa de auditoria, cumpre referir o considerável atraso registado na remessa de documentação solicitada durante a realização dos trabalhos de campo (mais de sete semanas³).

Este aspecto, em particular, condicionou negativamente a celeridade na elaboração do relatório de auditoria.

³ Cfr. ofício n.º 1513/2.4, de 31 de Agosto de 2004, a fls. 131.



Capítulo II

Fases da auditoria e metodologia adoptada

A realização da auditoria compreendeu diversas fases. Em cada fase foram adoptados os procedimentos suportados nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos, com as adaptações que se justificaram em função do tipo e natureza da auditoria realizada.

Pela sua relevância no contexto da acção de controlo empreendida, descrevem-se os procedimentos adoptados nas fases de planeamento e de execução.

5. Fase de estudo prévio e planeamento

Relativamente aos elementos obtidos na fase de planeamento da auditoria, importa fazer referência, por um lado, às recomendações formuladas ao Serviço auditado no âmbito de acções de controlo concomitante anteriormente realizadas pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, com objecto total ou parcialmente coincidente, e, por outro, aos elementos que foram solicitados ao Serviço auditado, tendo em vista a preparação dos trabalhos de campo.

5.1 Referência à fiscalização concomitante

Por força da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), os actos e contratos abrangidos pelo âmbito material da auditoria não estão sujeitos a fiscalização prévia. Nesta medida, tem interesse verificar se o mesmo tipo de actos e contratos foram objecto de acções de controlo concomitante ou sucessivo anteriormente realizadas, apurando-se, em caso afirmativo, quais as deficiências registadas e quais as recomendações formuladas.

Assim, com objecto parcialmente coincidente, verificou-se ter sido realizada, em 1998, uma acção de fiscalização concomitante à Câmara Municipal das Velas,



em cumprimento do Plano de Fiscalização concomitante para 1998, aprovado pela Resolução n.º 6/97, do Plenário Geral (Auditoria n.º 7 – FC/98)⁴.

Em resultado dos controlos de legalidade então efectuados, e com incidência sobre o mesmo tipo de actos e contratos abrangidos pela presente auditoria, foram feitas as seguintes recomendações ao Serviço auditado:

«1.ª – A escolha do procedimento pré-contratual, respeitante à celebração de contratos, quer de aquisição de serviços, quer de empreitadas de obras públicas, deve ter sempre em linha de conta a estimativa do respectivo valor, determinada de acordo com o artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março (no primeiro caso), ou os artigos 50.º a 52.º do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro (no segundo caso), sob pena de responsabilidade financeira sancionatória, susceptível de ser punida com multa (artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. (...)

5.ª – A Autarquia não deverá celebrar, no futuro, contratos, seja eles de empreitada sejam de aquisição de bens e serviços, através de escritura pública, por falta de fundamento legal.»

A análise do grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas e dos comentários que sobre este foram feitos pela entidade auditada, no exercício do contraditório, consta do Capítulo III, da Parte II, do presente relatório.

5.2 Elementos solicitados

Em cumprimento da Resolução n.º 1/03, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, cit., notificada ao Serviço auditado através do ofício n.º 8, de 5 de Janeiro de 2004, e tendo em vista a preparação da acção, foi solicitado, através do ofício n.º 111, de 11 de Fevereiro de 2004, a fls. 4 e ss., o envio dos seguintes elementos informativos:

1. Primeiras nomeações

1.1 Listagem dos procedimentos em curso, contendo:

- a) Carreira e categoria;
- b) Despacho autorizador da abertura do concurso;
- c) Indicação do lugar a prover, da data e das condições da sua criação e, no caso de anteriormente já ter sido provido, do facto que determinou a sua vacatura;
- d) Fase em que se encontra o procedimento;
- e) Nome do interessado, se já houver nomeação.

⁴ A auditoria realizada em 1998 incidiu sobre promoções de pessoal, reclassificações profissionais, contratos não reduzidos a escrito, contratos de tarefa e de avença, contratos de aquisição de bens e serviços e contratos de empreitadas de obras públicas.



- 1.2 Listagem dos procedimentos previstos para o corrente ano, contendo:
 - a) Carreira e categoria;
 - b) Indicação do lugar a prover, da data e das condições da sua criação e, no caso de anteriormente já ter sido provido, do facto que determinou a sua vacatura;
 - c) Data prevista para o início do procedimento.
2. Promoções
 - 2.1 Listagem dos procedimentos em curso, contendo:
 - a) Carreira e categoria;
 - b) Despacho autorizador da abertura do concurso;
 - c) Fase em que encontra o procedimento;
 - d) Nome do interessado, se já houver nomeação.
 - 2.2 Listagem dos procedimentos previstos para o corrente ano, contendo:
 - a) Carreira e categoria;
 - b) Data prevista para o início do procedimento.
3. Contratos de trabalho a termo certo
 - 3.1 Listagem dos procedimentos em curso, contendo:
 - a) Fundamento para a celebração do contrato;
 - b) Despacho autorizador do início do procedimento, indicando o órgão que o proferiu e a respectiva data;
 - c) Fundamento legal da celebração do contrato;
 - d) Funções a desempenhar;
 - e) Datas previstas para o início e termo do contrato;
 - f) Fase em que se encontra o procedimento.
 - 3.2 Listagem dos procedimentos previstos para o corrente ano, contendo:
 - a) Fundamento para a celebração dos contratos;
 - b) Funções a desempenhar;
 - c) Datas previstas para o início e termo dos contratos.
4. Contratos de prestação de serviços, de valor superior a €4.987,98 (incluindo contratos de tarefa e de avença)
 - 4.1 Listagem dos contratos em vigor, contendo:
 - a) Despacho autorizador do início do procedimento pré-contratual;
 - b) Procedimento prévio à celebração do contrato;
 - c) Descrição do contrato (indicação do co-contratante particular, do serviço objecto do contrato, do prazo de realização e do preço)
 - d) Deliberação ou despacho autorizador da celebração do contrato, indicando o órgão que o proferiu e a data.
 - 4.2 Listagem dos procedimentos em curso, contendo:
 - a) Despacho autorizador do início do procedimento pré-contratual;
 - b) Descrição do contrato a celebrar (objecto do contrato, prazo de realização, e preço, se já conhecido ou estimado);
 - c) Fase em que se encontra o procedimento.
 - 4.3 Listagem dos procedimentos previstos para o corrente ano, contendo:
 - a) Data prevista para o início do procedimento;
 - b) Descrição do contrato a celebrar (objecto, prazo e preço, se já estimado);
 - c) Procedimento prévio a adoptar.
5. Estrutura e organização dos serviços da autarquia, bem como do quadro de pessoal (com indicação dos lugares providos e vagos), actualizados, mediante indicação das respectivas publicações em *Diário da República*.
6. Listas de antiguidade dos funcionários, reportadas a 31 de Dezembro de 2002 e a 31 de Dezembro de 2003 (artigo 93.º do Decreto-Lei n.º 100/99, de 31 de Março).



Posteriormente, em meados de 2004, foi solicitado o envio de informação actualizada sobre os procedimentos a verificar no âmbito da auditoria (cfr. ofício n.º 684, de 17 de Junho, a fls. 43), bem como a disponibilização de diversos elementos informativos, para consulta, durante a realização dos trabalhos de campo (cfr. telecópia, de 30 de Junho, a fls. 79 e 80).

6. Fase de execução

Na fase de execução da auditoria, cujos trabalhos de campo decorreram nas instalações do Edifício Sede da Câmara Municipal das Velas, nos dias 5, 8 e 9 de Julho de 2004, procedeu-se à análise dos actos, contratos e procedimentos em curso, com o objectivo de avaliar a sua conformidade com o quadro normativo em vigor⁵.

Foram verificados todos os actos e contratos que se encontravam no âmbito da auditoria.

A indicação dos actos e contratos a verificar efectuada pelo Serviço auditado foi confirmada mediante a análise das folhas de processamento de vencimentos, no caso de processos de pessoal, e mediante a análise da conta corrente da despesa, no caso dos processos de material.

A técnica de verificação utilizada foi a da análise dos documentos que compõem os processos, com recurso a técnicas de verificação próprias da fiscalização concomitante, requeridas pelo tipo de actos abrangidos pela auditoria.

Para facilitar a organização da informação, os processos analisados estão numerados. A identificação de cada processo, ou seja, de cada acto de nomeação, de cada contrato, ou de cada procedimento em curso, acompanhado dos documentos com estes relacionados, é feita segundo um sistema alfanumérico, composto por um número sequencial.

Nos anexos I e II encontram-se identificados todos os actos, contratos e procedimentos em curso que foram objecto de verificação.

⁵ Para o efeito, foram utilizados os parâmetros de aferição da legalidade previstos para a fiscalização prévia, uma vez que não existem outros específicos da fiscalização concomitante e sucessiva.



Seguidamente, serão apresentados os objectivos operacionais da auditoria, relativamente a cada tipo de acto ou contrato que foi objecto de verificação.

6.1 Primeiras nomeações

6.1.1 Objectivos operacionais

Relativamente às primeiras nomeações a acção teve por objectivo operacional a verificação, em especial, dos seguintes documentos:

- a) Despacho autorizador da abertura do concurso;
- b) Aviso de abertura do concurso;
- c) Actas do júri, relativas às várias fases do concurso;
- d) Homologação da lista de classificação final;
- e) Verificação do preenchimento dos requisitos gerais e especiais do(s) candidato(s) escolhido(s);
- f) Despacho de nomeação;
- g) Publicação do despacho de nomeação;
- h) Termo de posse.

6.1.2 Actos verificados

Foram verificados dois procedimentos concursais em curso, desencadeados para a admissão de um auxiliar administrativo e de um tesoureiro, um acto de nomeação de um técnico superior de 2.^a classe, proferido na sequência da realização de estágio de ingresso para a carreira técnica superior, e dois contratos administrativos de provimento celebrados para a realização de estágio de ingresso na carreira técnica superior (n.^{os} de ordem 01 a 04, anexo I ao presente relatório).

6.2 Promoções

6.2.1 Objectivos operacionais

No que respeita às promoções, a acção teve por objectivo operacional a verificação, em especial, dos seguintes documentos:

- a) Despacho autorizador da abertura do concurso;



- b) Aviso de abertura do concurso;
- c) Actas do júri, relativas às várias fases do concurso;
- d) Homologação da lista de classificação final;
- e) Requisitos que deverão ser preenchidos pelo(s) interessado(s);
- f) Classificações de serviço obtidas pelo(s) interessado(s) nos anos relevantes par efeitos de promoção;
- g) Despacho de nomeação;
- h) Publicação do despacho de nomeação;
- i) Termo de aceitação da nomeação na nova categoria;
- j) Termo de posse ou de aceitação da nomeação na anterior categoria.

6.2.2 Actos verificados

Foi verificado um procedimento concursal em curso, tendo em vista a promoção de um assistente administrativo principal, e dois actos de nomeação para as categorias, respectivamente, de técnico profissional especialista principal e de técnico profissional de 1.^a classe, proferidos na sequência da realização de concurso interno de acesso (n.^{os} de ordem 05 a 07, anexo I ao presente relatório).

6.3 Contratos de trabalho a termo certo

6.3.1 Objectivos operacionais

Relativamente aos contratos de trabalho a termo certo, a acção teve por objectivo operacional a verificação, em especial, dos seguintes factos e documentos:

- a) Despacho autorizador do procedimento de contratação;
- b) Fundamento da celebração do contrato de trabalho a termo certo;
- c) Publicitação da oferta de emprego;
- d) Actas de selecção;
- e) Despacho de escolha do trabalhador a contratar;
- f) Contrato;
- g) Cabimento de verba;
- h) Publicação do extracto do contrato;
- i) Caducidade.



6.3.2 Contratos verificados

Foram verificados dois contratos de trabalho a termo certo celebrados em 2004 (n.ºs de ordem 08 e 09, anexo I ao presente relatório).

6.4 Contratos de aquisição de serviços

6.4.1 Objectivos operacionais

Relativamente aos contratos de aquisição de serviços a verificação incidiu, em especial, sobre os seguintes documentos:

- a) Despacho autorizador do início do procedimento pré-contratual;
- b) Consultas ou anúncio (neste último caso, comprovativos da publicitação do anúncio);
- c) Actas relativas a:
 - Acto público;
 - Negociações;
- d) Proposta do adjudicatário;
- e) Relatório de análise das propostas;
- f) Despacho de adjudicação;
- g) Deliberação ou despacho de aprovação da minuta do contrato;
- h) Contrato;
- i) Informação de cabimento de verba;
- j) Execução física e financeira do contrato, nomeadamente:
 - Situação actual da execução do contrato;
 - Pagamentos efectuados (n.º da ordem de pagamento, montante e data).

6.4.2 Contratos verificados

Foram verificados 4 contratos de aquisição de serviços, na modalidade de avença (n.ºs de ordem 10 a 13, anexo II ao presente relatório).

Apenas três dos contratos se encontravam em vigor na data da realização da acção de fiscalização (cfr. nota de rodapé n.º 31).



Parte II

OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

Capítulo I

Actos e contratos de pessoal

7. Apreciação global e indicação de sequência

Os processos analisados apresentavam algumas deficiências ao nível instrutório, o que não impediu, em termos gerais, o acesso à documentação relevante para o seu histórico.

Com as excepções assinaladas, os procedimentos concursais e pré-contratuais analisados encontravam-se legalmente bem enquadrados.

Num procedimento concursal pendente, entretanto anulado, foram apuradas ilegalidades susceptíveis de afectar a validade do acto de nomeação que viesse a ser proferido (cfr. Relato intercalar da auditoria e ponto 8.1 do presente relatório). Na especialidade, e com base no exame efectuado, vão ser abordadas as seguintes matérias: meios obrigatórios de publicitação do aviso em concurso externo de ingresso, efeitos dos contratos administrativos de provimento, forma dos documentos para instrução de processos administrativos, fundamentação da celebração de contratos de trabalho a termo certo e cabimentação das despesas públicas.

Antes de prosseguir, convém salientar que embora a análise efectuada tenha sido especificamente direccionada para o apuramento de eventuais ilegalidades susceptíveis de fundamentar a recusa de visto e/ou passíveis de configurar infracções geradoras de responsabilidade financeira, foram também abordados alguns aspectos do procedimento administrativo eventualmente reconduzíveis a meras irregularidades, que importa corrigir em procedimentos futuros⁶.

⁶ Cfr. artigos 55.º, n.º 2, e 54.º, n.º 3, alínea i), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



8. Meios obrigatórios de publicitação do aviso em concurso externo de ingresso

8.1 Relato intercalar da auditoria

Nos termos da alínea a) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelo n.º 2 do artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, se através de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos actos que implicarem despesas de pessoal e aos contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia, se apurar a ilegalidade de procedimento pendente ou de acto ou contrato ainda não executado, deverá a entidade competente para autorizar a despesa ser notificada para remeter o referido acto ou contrato à fiscalização prévia e não lhe dar execução antes do visto, sob pena de responsabilidade financeira.

Com este fundamento, no decurso da presente auditoria, procedeu-se ao relato de um procedimento concursal pendente, a seguir identificado pelos seus elementos essenciais, no qual foram apuradas ilegalidades susceptíveis de gerar a recusa do visto do despacho de nomeação que viesse a ser proferido (cfr. Relato Intercalar, a fls. 159 a 164).

N.º de ordem	
01	Concurso externo de ingresso para preenchimento de uma vaga de auxiliar administrativo do quadro de pessoal da Câmara Municipal das Velas, autorizado por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 26 de Maio de 2003, e publicado no <i>Diário da República</i> , III série, n.º 158, de 11 de Julho de 2003, pp. 14505 e 14506.

Foram apurados os seguintes factos relevantes:

- a) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 26 de Maio de 2003, foi autorizada a abertura de um concurso externo de ingresso para preenchimento de uma vaga de auxiliar administrativo do quadro de pessoal da Câmara Municipal das Velas, publicado no *Diário da República*, II série, n.º 75, de 30 de Março de 1999;
- b) O aviso de abertura do concurso foi publicado no *Diário da República*, III série, n.º 158, de 11 de Julho de 2003, pp. 14505 e 14506;
- c) O concurso foi aberto pelo prazo de 20 dias úteis «a contar do dia seguinte ao da publicação»;
- d) O anúncio do concurso foi publicado no jornal local «Fajã das Letras», em 15 de Agosto de 2003⁷;
- e) Em 26 de Agosto de 2003, foi publicada no *Diário da República*, III série, n.º 196, uma rectificação ao aviso de abertura do concurso que altera uni-

⁷ Não foi possível confirmar a publicitação do aviso no periódico «A União» (cfr. doc. a fls. 168).



camente os requisitos gerais de admissão a concurso (é eliminada a referência, no âmbito das habilitações literárias exigidas, à posse de “*curso superior que confira grau de licenciatura*”);

- f) Em 16 de Setembro de 2003, foi publicado no *Jornal Oficial*, II série, n.º 37, um anúncio relativo à rectificação do aviso de abertura do concurso no *Diário da República*, determinando-se a concessão de um prazo de vinte dias para apresentação de candidaturas, a contar da publicação do aviso rectificativo no *Diário da República* (doc. a fls. 167).
- g) Em 8 de Setembro de 2004, terminou o prazo para audiência prévia dos candidatos⁸.

Nos termos exigidos pelo n.º 1 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho, conjugado com o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 238/99, de 25 de Junho, o concurso deve ter a seguinte publicidade:

- o aviso de abertura é publicado no *Diário da República*, III série;
- em órgão de imprensa de expansão nacional deve ser publicado um anúncio com uma síntese do aviso (referência ao Serviço, categoria e ao *DR* onde foi publicado o aviso).

No caso em apreço, o anúncio não foi publicitado num órgão de imprensa de expansão nacional.

Por outro lado, a publicitação do aviso efectuada em jornal local («Fajã das Letras»), ocorreu em 15 de Agosto de 2003, e, portanto, já depois de terminado o prazo para apresentação de candidaturas, o que lhe retira qualquer efeito útil⁹. Acresce que, tendo sido rectificado o aviso de abertura do concurso, depois de terminado o prazo concedido para apresentação de candidaturas, não foi concedido novo prazo para apresentação ou reformulação de candidaturas (*Diário da República*, III série, n.º 196, de 26 de Agosto de 2003)¹⁰.

A lei comina com nulidade os vícios ocorridos, uma vez que os mesmos põem em causa, não só a essência da forma legal do concurso – a falta de publicitação do aviso inicial e da respectiva rectificação, retira o carácter público que o concurso deve ter –, mas, também, direitos, liberdades e garantias fundamentais e os princípios a eles aplicáveis, mormente, os princípios da liberdade de candi-

⁸ Informação prestada através do ofício n.º 1513/2.4, de 31 de Agosto de 2004.

⁹ Tendo sido concedido um prazo para apresentação de candidaturas de 20 dias úteis a contar do dia seguinte ao da publicação do aviso no *Diário da República*, que ocorreu em 11 de Julho de 2003, verifica-se que o prazo para apresentação de candidaturas terminou em 8 de Agosto de 2003.

¹⁰ A fixação de um novo prazo para apresentação de candidaturas (“*vinte dias a contar da última publicação do Diário da República*”) foi efectuada no *Jornal Oficial*, II série, n.º 37, em 16 de Setembro de 2003 (cfr. doc. a fls. 169), mas não no *Diário da República*.



datura e acesso à função pública (cfr. artigo 47.º da CRP, artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho e alínea *d*) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA).

A nulidade, que é de conhecimento oficioso (n.º 2 do artigo 134.º do Código do Procedimento Administrativo), constitui fundamento da recusa do visto de acordo com o disposto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Com estes fundamentos e ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelo n.º 2 do artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, o Senhor Presidente da Câmara Municipal das Velas foi notificado para remeter à fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o despacho de nomeação que viesse a ser proferido (cfr. ofício n.º 974, de 24 de Setembro de 2004, a fls. 157 e 158 do processo).

De acordo com a informação prestada pelo Serviço auditado a coberto do ofício n.º 1927/4.2.1, de 18 de Novembro de 2004 (a fls. 371 do processo), o concurso foi anulado por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 17 de Novembro de 2004.

9. Efeitos dos contratos administrativos de provimento

Os contratos administrativos de provimento estão sujeitos a publicação, por extracto, em *Diário da República*, nos termos do disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, aplicável à administração local com as adaptações constantes do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, por seu turno, adaptado à administração local da Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 16/97/A, de 23 de Julho.

A publicação em *Diário da República* é uma condição de eficácia do contrato¹¹, pelo que este só poderá começar a produzir efeitos depois de publicado o respectivo extracto (cfr. n.º 2 do artigo 130.º do CPA).

¹¹ A regra é a de que os actos e contratos de pessoal só podem produzir efeitos após a publicação. Só não será assim nos casos em que a lei presume a urgente conveniência de serviço ou permite a respectiva declaração.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Verificaram-se duas situações, a seguir identificadas, em que o contrato administrativo de provimento começou a produzir efeitos antes da publicação em *Diário da República*:

N.º de ordem	
03	Contrato administrativo de provimento celebrado com João Carlos Pereira Soares, para a realização de estágio de ingresso na carreira de técnico superior de 2.ª classe (engenharia civil), autorizado por despacho do Vereador a Tempo Inteiro, por delegação de competências, de 20 de Fevereiro de 2003.
04	Contrato administrativo de provimento celebrado com Maria de Lurdes Constantino Faustino, para a realização de estágio de ingresso na carreira de técnico superior de 2.ª classe (engenharia do ambiente), autorizado por despacho do Presidente da Câmara das Velas, de 25 de Julho de 2003.

N.º de ordem 03

- a) Por despacho do Vereador a Tempo Inteiro, Senhor Bráulio Francisco da Fonseca Rodrigues, de 20 de Fevereiro de 2003, foi autorizada a celebração de um contrato administrativo de provimento com João Carlos Pereira Soares, para a realização de estágio de ingresso na carreira de técnico superior de 2.ª classe – engenharia civil (doc. a fls. 296);
- b) O contrato administrativo de provimento foi celebrado em 26 de Fevereiro de 2003, pelo Presidente da Câmara Municipal das Velas (doc. a fls. 297);
- c) Na cláusula segunda do contrato foi convencionada a produção de efeitos a 1 de Março de 2003;
- d) O extracto do contrato celebrado foi publicado no *Jornal Oficial*, II série, n.º 10, de 11 de Março de 2003, e no *Diário da República*, III série, n.º 71, de 25 de Março de 2003 (doc. a fls. 181).

N.º de ordem 04

- a) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 25 de Julho de 2003, foi autorizada a celebração de um contrato administrativo de provimento com Maria de Lurdes Constantino Faustino, para a realização de estágio de ingresso na carreira de técnico superior de 2.ª classe – engenharia do ambiente (doc. a fls. 300);
- b) O contrato administrativo de provimento foi celebrado em 25 de Julho de 2003, pelo Presidente da Câmara Municipal das Velas (doc. a fls. 301);
- c) Na cláusula segunda do contrato foi convencionada a produção de efeitos a 1 de Agosto de 2003;
- d) O extracto do contrato celebrado foi publicado no *Diário da República*, III série, n.º 204, de 4 de Setembro de 2003 (doc. a fls. 188).

Verificou-se, assim, que os contratos começaram a produzir efeitos antes de cumprida uma condição de eficácia – a publicação em *Diário da República*, contrariando o regime previsto no n.º 2 do artigo 130.º do CPA.

A ilegalidade decorrente da execução de contratos ineficazes, na medida em que envolve a realização de despesa, é susceptível de gerar responsabilidade



financeira sancionatória (cfr. alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

Os contratos foram celebrados pelo Presidente da Câmara Municipal das Velas, Senhor António José Bettencourt da Silveira.

10. Forma dos documentos para instrução de processos administrativos

O Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março, define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração pública na sua actuação face ao cidadão e reúne, de uma forma sistematizada, as normas vigentes no contexto da modernização administrativa. Entre elas, destaca-se a obrigatoriedade de aceitação da fotocópia simples como elemento idóneo para a instrução dos processos administrativos (cfr. n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março).

Em obediência ao princípio da legalidade, no âmbito dos procedimentos concursais não podem os serviços e organismos da Administração pública exigir a apresentação dos originais dos documentos solicitados no aviso, sem prejuízo de, ocorrendo fundadas dúvidas sobre o seu conteúdo ou autenticidade, poder ser exigida a exibição do original ou do documento autenticado, para conferência (caso em que deverá ser fixado para o efeito um prazo nunca inferior a cinco dias úteis – n.º 2 do artigo 32.º Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março).

Num dos procedimentos analisados, observou-se que foram excluídos candidatos por falta de apresentação de fotocópia autenticada do certificado de habilitações literárias:

N.º de ordem	
04	Concurso externo de ingresso para admissão a estágio de ingresso na carreira de técnico superior de 2.ª classe (engenharia do ambiente), autorizado por despacho do Presidente da Câmara das Velas, de 13 de Janeiro de 2003.

- a) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 13 de Janeiro de 2003, foi autorizada a abertura de um concurso externo de ingresso para admissão a estágio de ingresso na carreira de técnico superior de 2.ª classe (engenharia do ambiente);



- b) O aviso de abertura do concurso foi publicado no *Diário da República*, III série, n.º 41, de 18 de Fevereiro de 2003, e em órgãos de imprensa de expansão nacional e de expansão regional;
- c) Na alínea a) do ponto 6.2 do aviso de abertura do concurso exigia-se a apresentação de «documento, autêntico ou autenticado, comprovativo das habilitações literárias» (cfr. doc. a fls. 187);
- d) Em reunião de 19 de Maio de 2003, o júri do concurso deliberou excluir dois candidatos – Aida Maria da Graça Lima Balmisse e Éna Nascimento Carneiro de Jesus dos Prazeres Bonfim – por terem apresentado fotocópia simples dos respectivos certificados de habilitações literárias (doc. fls. 184 a 186).

A exclusão dos candidatos ao concurso externo, por falta de apresentação de documento, autêntico ou autenticado, comprovativo das habilitações literárias detidas, contrariou o regime previsto no n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março, e desrespeitou os princípios essenciais relativos ao ingresso na função pública, nomeadamente os relativos à liberdade de escolha de profissão e de acesso à função pública (artigo 47.º, n.º 2, da Constituição e artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de Julho).

11. Fundamentação da celebração dos contratos de trabalho a termo certo

A satisfação das necessidades dos Serviços públicos mediante o recurso à celebração de contratos de trabalho a termo certo tem carácter excepcional, conforme determina o n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho (diploma aplicável à data da realização dos procedimentos pré-contratuais)¹².

O carácter excepcional do recurso a esta forma de contratação permite retirar as seguintes ilações:

- O exercício das funções próprias e permanentes do serviço público deve ser assegurado por funcionários¹³;

¹² O artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, foi revogado pela alínea a) do artigo 30.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho (diploma que aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública).

¹³ Sem prejuízo da possibilidade de celebração de contratos individuais de trabalho para a execução de trabalhos com carácter não subordinado e da contratação de serviços com empresas (artigo 10.º, 11.º e 11.º A do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, com a redacção dada pela Lei n.º 25/98, de 26 de Maio, então aplicáveis).



- Para o exercício de funções próprias do serviço que não revistam carácter permanente, deve, em primeira linha, recorrer-se à contratação de pessoal em regime de contrato administrativo de provimento, desde que tal seja admissível, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 427/89;
- Só é legalmente possível celebrar contratos de trabalho a termo certo para satisfação de necessidades transitórias dos serviços de duração determinada e nos casos expressamente admitidos na lei.

No tocante às causas justificativas da celebração de contratos de trabalho a termo certo, o n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro¹⁴, previa unicamente seis situações: substituição temporária (alínea a)); actividades sazonais (alínea a)); execução de tarefa ocasional (primeira parte da alínea b)); execução de serviço determinado, precisamente definido e não duradouro (segunda parte da alínea c)); aumento excepcional e temporário da actividade do serviço (alínea d)); e desenvolvimento de projectos não inseridos nas actividades normais dos serviços (alínea e)).

Para os casos em que não exista uma situação de facto justificativa da celebração do contrato (ou, dito de outro modo, para os casos em que a situação existente não se enquadre na previsão das normas que descrevem os casos em que é admitida a celebração de contrato a termo certo), a lei estabelecia, como sanção, a nulidade do contrato (primeira parte do n.º 5 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, então aplicável).

O regime da invalidade dos contratos de trabalho consta do artigo 115.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, nos termos do qual, «o contrato de trabalho declarado nulo ou anulado produz efeitos como se fosse válido em relação ao tempo durante o qual esteve em execução»¹⁵.

Esta é a consequência, para o contrato, da violação da lei.

Mas, ao lado desta consequência, a lei estabelecia também a responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos dirigentes, e, relativamente à responsabilidade financeira, especificava que consistia na reposição do quantitativo igual ao que

¹⁴ O artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, foi revogado pela alínea b) do artigo 30.º da Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho.

¹⁵ Idêntico regime constava já do artigo 15.º do Regime Jurídico do Contrato Individual de Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 49408, de 24 de Novembro de 1969, revogado pela alínea a) do n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto.



tivesse sido abonado ao pessoal ilegalmente contratado (cfr. segunda parte do n.º 5 e n.º 6 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro).

Para que se possa apurar a existência de uma situação de facto justificativa da celebração do contrato, o legislador impôs que do contrato constem os factos concretos e as circunstâncias que constituem o motivo justificativo da sua celebração (*vide* alínea e) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 131.º do Código do Trabalho, aplicável, à data da celebração dos contratos, por remissão do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, do n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro).

Por outro lado, nos termos do n.º 1 do artigo 131.º do Código do Trabalho¹⁶, os contratos de trabalho a termo certo devem ter as seguintes menções:

- a) Identificação dos contraentes;
- b) Actividades contratadas e retribuição;
- c) Local e período normal de trabalho;
- d) Data de início do trabalho, sendo que esta indicação não é obrigatória uma vez que a lei presume que o contrato tem início na data da sua celebração;
- e) Indicação do termo e do respectivo motivo justificativo;
- f) Data da celebração do contrato e da respectiva cessação.

De entre as menções obrigatórias dos contratos de trabalho a termo, conta-se a indicação do motivo justificativo da celebração do contrato¹⁷.

Não basta, pois, que se invoque a lei. É necessário demonstrar que as circunstâncias de facto se enquadram nos dispositivos legais que permitem o recurso à celebração dos contratos a termo certo. Invocando-se, por hipótese, a alínea d) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89 (aumento excepcional e temporário da actividade do serviço), caberia identificar também quais os factos e cir-

¹⁶ As mesmas exigências haviam sido formuladas no n.º 1 do artigo 42.º do Regime Jurídico da Cessação do Contrato Individual de Trabalho e da Celebração e Caducidade do Contrato de Trabalho a Termo Certo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, aplicável por remissão do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, do n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro.

¹⁷ Idêntico regime constava da alínea e) do n.º 1 do artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro. Os requisitos a que deveria obedecer a menção do motivo justificativo vieram a ser clarificados pelo artigo 3.º da Lei n.º 38/96, de 31 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 18/2001, de 3 de Julho, que determinava o seguinte: «A indicação do motivo justificativo da celebração do contrato de trabalho a termo, em conformidade com o n.º 1 do artigo 41.º e com a alínea e) do n.º 1 do artigo 42.º do regime jurídico da cessação do contrato individual de trabalho e da celebração e caducidade do contrato de trabalho a termo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, só é atendível se mencionar concretamente os factos e circunstâncias que objectivamente integram esse motivo, devendo a sua redacção permitir estabelecer com clareza a relação entre a justificação invocada e o termo estipulado».



constâncias que, em concreto, conduziram a esse aumento excepcional e temporário da actividade do serviço. Só perante a demonstração dos factos é possível avaliar em que medida esse aumento tem, ou não, natureza excepcional e carácter meramente temporário¹⁸.

Nos dois procedimentos verificados, os contratos de trabalho a termo certo não se apresentam fundamentados:

N.ºs de ordem	
08	Contrato de trabalho a termo certo, celebrado com Manuel Trindade Borba Freitas, para o exercício de funções de jardineiro, autorizado por despacho do Presidente da Câmara das Velas, de 29 de Março de 2004.
09	Contrato de trabalho a termo certo, celebrado com António Manuel Silveira Lemos, para o exercício de funções de marleteiro, autorizado por despacho do Presidente da Câmara das Velas, de 29 de Março de 2004.

- a) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 26 de Setembro de 2003, foi autorizada a publicitação de uma oferta de emprego, tendo em vista a contratação a termo certo de 1 jardineiro e de 1 marleteiro, ao abrigo da alínea *d*) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro (a fls. 215);
- b) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 29 de Março de 2004, foi autorizada a contratação, pelo período de um ano, de 1 jardineiro e de 1 marleteiro, ao abrigo da alínea *d*) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro (a fls. 212);
- c) Os contratos de trabalho a termo certo, celebrados em 1 de Abril de 2004, a fls. 213 e 224, têm o seguinte conteúdo:
 - Identificam as partes;
 - Mencionam a base legal;
 - Cláusula primeira e segunda: define as funções a exercer por referência ao conteúdo funcional da categoria e a remuneração a atribuir¹⁹;
 - Cláusula terceira e quarta: fixa o local e o horário de trabalho;
 - Cláusula quinta: fixa o prazo e a data do início de execução do contrato;
 - Cláusula sexta e sétima: sujeita a remuneração aos descontos exigidos nos termos da legislação em vigor para o sector privado e atribui o subsídio de refeição, de férias e de Natal ao trabalhador.

Tendo em atenção que, à data da celebração dos contratos, só seria possível recorrer à celebração de contratos de trabalho a termo certo quando reunidas as condições previstas nas diversas alíneas do 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

¹⁸ Como se viu, para os casos em que não exista uma situação de facto justificativa da celebração do contrato, a lei estabelece, como sanção, a nulidade do contrato (primeira parte do n.º 5 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89).

¹⁹ Verifica-se que o índice remuneratório indicado no contrato (139) não corresponde ao fixado para o ano de 2004 (142) – Cfr. Mapa I, anexo ao Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março (execução do Orçamento do Estado para 2004).



218/98, de 17 de Julho, a fundamentação apresenta-se como um elemento essencial do procedimento contratual.

Ora, verifica-se que os contratos, celebrados ao abrigo da alínea d) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, não contêm a identificação dos factos e das circunstâncias que conduziram a um aumento excepcional e temporário da actividade do serviço.

Por outro lado, o despacho autorizador das contratações também não se apresenta fundamentado pois não identifica os factos e circunstâncias que justificaram a necessidade de proceder à celebração dos contratos de trabalho a termo certo.

Nos termos do n.º 1 do artigo 125.º do CPA, a fundamentação deve ser expressa, através de sucinta exposição dos fundamentos de facto e de direito da decisão; o n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que equivale à falta de fundamentação a adopção de fundamentos que, nomeadamente por insuficiência, não esclareçam concretamente a motivação do acto.

Dos processos também não consta qualquer informação, na qual se baseie o despacho, que faça qualquer referência ao assunto²⁰.

A concluir este ponto, refira-se que a falta de fundamentação, em regra, é geradora de mera anulabilidade, nos termos do artigo 135.º do CPA²¹.

12. Cabimentação das despesas

A realização de qualquer despesa pública deve obedecer a dois princípios: conformidade legal (prévia existência de lei que autorize a despesa) e regularidade financeira (inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa).

Na execução do orçamento das autarquias locais as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, esti-

²⁰ Uma vez que a proposta que esteja na base de um acto faz parte integrante do mesmo (cfr. n.º 1 do artigo 125.º do CPA).

²¹ José Carlos Vieira de Andrade, *O Dever da Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 1991, pp. 288 e ss., José Manuel da S. Santos Botelho, Américo J. Pires Esteves e José Cândido de Pinho, *Código do Procedimento Administrativo*, 3.ª edição, Almedina, Coimbra, 1996, p. 533 (anotação 19 ao artigo 124.º). Suscitando dúvidas, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 935-937, e Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves e J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, 2.ª edição, Almedina, Coimbr, 1997, pp. 589-590.



veram inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente (cfr. Ponto 2.3.4 – Execução orçamental, 2.3.4.2, alínea *d*) do POCAL, em anexo ao Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro).

À utilização das dotações da despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e de compromisso (assunção, face a terceiros da responsabilidade de realizar determinada despesa).

A fase do cabimento no procedimento de realização de despesas inclui a verificação do cabimento, o cativo do montante da despesa e a confirmação expressa do cabimento no documento de despesa²².

Deste modo, a entidade competente para a autorizar a despesa deve estar munida de todas as informações contabilísticas necessárias à concretização do acto ou contrato, isto é, deve ter informação relativa à classificação económica da rubrica orçamental que vai suportar a despesa, à sua dotação global e ao saldo disponível (informação de cabimento de verba)²³.

Em seis procedimentos verificados, a seguir identificados pelos seus elementos essenciais, a informação de cabimento de verba encontra-se omissa ou apresenta-se deficientemente prestada.

N.ºs de ordem	
02	Provimento de Fernando António Matos da Silveira, na categoria de tesoureiro, por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 30 de Junho de 2004.
05	Provimento de Ascensão de Fátima da Silva, na categoria de assistente administrativo principal, por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 30 de Junho de 2004.
06	Provimento de Lino Jorge da Fonseca, na categoria de técnico profissional especialista principal, por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 20 de Fevereiro de 2004.
07	Provimento de Paulo Alberto Bettencourt da Silveira, na categoria de técnico profissional de 1.ª classe, por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 20 de Fevereiro de 2004.
08	Contratação a termo de Manuel Trindade Borba Freitas, para o desempenho de funções de jardineiro, por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 29 de Março de 2004.

²² Sobre as fases da realização das despesas, JOAQUIM DOS SANTOS CARVALHO, *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 1996, pp. 167-173.

²³ A informação de cabimento de verba deve seguir de perto o modelo constante das instruções aprovadas pela Resolução do Tribunal de Contas n.º 7/98/MAI. 19-1ª S/PL, publicada no *Diário da República*, II série, n.º 145, de 26 de Junho de 1998 (vinculativo somente para os actos e contratos sujeitos a fiscalização prévia), contendo os seguintes elementos essenciais:

- indicação do ano a que respeita o orçamento;
- classificação económica da despesa e menção de que tal importância ficou cativa na respectiva conta corrente;
- eventuais reforços e anulações;
- despesas pagas;
- encargos assumidos até 31 de Dezembro do ano em curso;
- saldo disponível antes da contracção do encargo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.ºs de ordem	
09	Contratação a termo certo de António Manuel Silveira Lemos, para o desempenho de funções de marleteiro, por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 29 de Março de 2004.

- i) Nos procedimentos identificados com os n.ºs de ordem 02 e 05, não foi prestada a informação de cabimento de verba (cfr. docs. a fls. 172 e 193);
- ii) Nos procedimentos identificados com os n.ºs de ordem 06 e 07, a informação de cabimento de verba só contém os elementos relativos à classificação orçamental da dotação por onde será satisfeito o encargo com os provimentos efectuados (cfr. docs. a fls. 198 e 209);
- iii) Nos procedimentos identificados com os n.ºs de ordem 08 e 09, a informação de cabimento de verba, a fls. 214 e 225, só menciona um valor para o orçamento inicial do ano de 2003, sem qualquer outra indicação, designadamente, da classificação orçamental da dotação a que se reporta tal valor (ademais, os contratos foram celebrados em 1 de Abril de 2004).

Nestas circunstâncias, as despesas foram autorizadas sem que fosse prestada informação relativa, designadamente, à classificação económica da rubrica orçamental que iria suportar a despesa, à dotação global e ao saldo disponível.

A autorização de despesas sem que se encontre prestada a correspondente informação de cabimento de verba ou com base em informação prestada de forma incompleta não significa, no entanto, que a despesa venha a ser efectuada sem disponibilidade orçamental²⁴. Cria, porém, o risco de assunção, autorização e pagamento de despesas sem cabimento, susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Na sua resposta, em sede de contraditório, o Serviço auditado apresenta a seguinte justificação para os factos apurados²⁵:

«(...) No que diz respeito ao cabimento das despesas com o Pessoal, a Secção de Contabilidade, não tem podido cumprir com parte do ponto 2.3.4 – Execução Orçamental, 2.3.4.2, alínea d) do POCAL, do Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro, no que concerne à fase de cabimento de Pessoal, porque a Aplicação Informática utilizada, (AIRC) não permite esses cabimentos, uma vez que a Secção de Pessoal ao fazer a ligação à contabilidade esta só verifica as classificações orçamentais e

²⁴ Pela análise da conta corrente da despesa foi possível observar que as despesas emergentes dos procedimentos verificados tinham efectivo cabimento (isto no pressuposto de que não seriam concretizados outros movimentos de pessoal até ao termo do ano civil em curso), pois, a manter-se, até 31 de Dezembro de 2004, o ritmo de despesa verificado até então (22/06/2004), o saldo residual, após o cativo das despesas mostra-se positivo (cfr. conta corrente da despesa, a fls. 210 e 222).

²⁵ Cfr. **ofício n.º 1927/4.2.1, a fls. 307.**



manda emitir as ordens de pagamento, fazendo a aplicação automaticamente, cabimento, compromisso e entidades credoras, sem que a contabilidade tenha hipótese de lhe fornecer qualquer outra informação (...).

Ultimamente o que esta secção tem feito para tentar sanar este problema, e quando se admite pessoal, se esse pessoal entrou nos cálculos para o Orçamento do ano, conforme o ponto 3.3 – Regras previsionais, alínea e) e f) do POCAL, pede-se à Secção de Pessoal para fazer os cálculos do que necessita até ao fim do ano em curso, e os cálculos para a despesa referente a esse concurso, faz-se um primeiro cabimento que funciona como encargos assumidos do ano, e um segundo cabimento para a despesa referente ao já citado concurso, se não entrou no Orçamento inicial temos de fazer uma Alteração, ou Revisão e fazemos o mesmo procedimento, para assim se tirar os elementos necessários ao preenchimento da Informação de Cabimento de Verba, e depois abatemos todos esses procedimentos. Achamos que não é a melhor solução para o problema, mas não temos outra maneira de o sanar, uma vez que a própria AIRC não dá soluções.

Considerando que este problema é um problema da Aplicação Informática, o qual não impede o Município de salvaguardar os princípios Orçamentais no que toca ao ponto 2.3.4.2, alínea d) do POCAL, do já citado Decreto».

O Serviço auditado reconhece as ineficiências da solução encontrada que se traduzem numa multiplicidade de procedimentos com elevada carga burocrática.

13. Forma da aceitação da nomeação

Finalmente, em matéria de pessoal, convirá fazer referência a um aspecto que, embora não tenha relevância financeira, corresponde a uma prática habitual do Serviço, que não encontra suporte legal.

Em concreto, verificou-se que em todos os processos individuais analisados constava um termo de aceitação e um termo de posse, relativos a cada acto de nomeação (cfr. v.g. docs. a fls. 206 e 207).

Ora, nos termos do n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, o acto de nomeação é ineficaz até à aceitação do nomeado.



O acto de aceitação, por seu turno, pode revestir uma de duas formas: termo de aceitação de nomeação ou termo de posse²⁶.

A aceitação reveste a forma de posse, em dois casos:

- Primeira nomeação;
- Nomeação para cargo dirigente²⁷.

A posse distingue-se dos restantes casos de aceitação da nomeação por ter como formalidades a realização de um acto público no qual o nomeado presta um compromisso de honra, sendo titulada pelo termo de posse²⁸.

Em todos os restantes casos a aceitação é apenas titulada pelo termo de aceitação de nomeação.

Em conformidade com o que ficou expresso, o acto de aceitação não pode revestir, assim, simultaneamente a forma de termo de aceitação de nomeação ou termo de posse. Bastará, para tanto, dizer que não faz sentido o nomeado declarar duas vezes que aceita a nomeação, para assim esta produzir efeitos.

²⁶ Os modelos de termo de posse e de termo de aceitação de nomeação foram aprovados pela Portaria n.º 1056/89, de 7 de Dezembro.

²⁷ N.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.

²⁸ N.ºs 3 a 5 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro.



Capítulo II **Contratos de material**

14. Apreciação global e indicação de sequência

Os processos analisados apresentavam algumas deficiências em termos de organização documental, embora deles constasse toda a documentação relevante para o seu histórico, designadamente, as autorizações das despesas públicas e os comprovativos dos convites formulados.

Em três dos procedimentos verificados verificou-se ter sido realizado procedimento pré-contratual inadequado em função do valor da despesa por não se encontrarem demonstrados, em concreto, os pressupostos que legitimariam o recurso ao ajuste directo.

Na especialidade, e com base no exame efectuado, para além da escolha do procedimento pré-contratual, vão ainda ser abordadas duas matérias: elementos essenciais dos convites e cláusulas contratuais obrigatórias.

15. Escolha do procedimento pré-contratual

O Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, define os princípios a observar na realização das despesas públicas²⁹, estabelecendo, no seu artigo 7.º, que, na formação e execução dos contratos, devem ser observadas as regras previstas no diploma e apenas podem ser adoptados os procedimentos nele tipificados.

A escolha do tipo de procedimento pode ser feita em função do valor estimado do contrato ou independentemente desse valor, em função do fundamento material que suporta essa mesma despesa (cfr. artigos 80.º e ss. do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho). A regra geral é, porém, a de que a escolha do procedimento é feita em função do valor estimado dos contratos, tendo em consideração as regras definidas, para o efeito, nos artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

²⁹ O diploma aplica-se somente aos procedimentos desencadeados em data posterior a 8 de Agosto de 1999 (cfr. artigo 209.º). Aos procedimentos iniciados antes daquela data, aplicam-se o Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, e o artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 390/82, de 17 de Setembro (cfr. artigo 207.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho).



Assim, tratando-se de contratos de aquisição de serviços de duração fixa superior a 48 meses, ou de duração indeterminada, que não especifiquem um preço total, deve ser tomado como base para o cálculo do valor estimado, o valor mensal multiplicado por 48 (cfr. alínea *b*) do n.º 2 do artigo 24.º, cit.). No caso de contratos de execução duradoura ou que devam ser renovados no decurso de determinado período, por seu turno, deve ser tomado como base para o cálculo do valor, o valor global de contratos semelhantes celebrados durante o ano económico ou nos 12 meses anteriores, para a mesma categoria de serviços, ou o valor global estimado dos contratos durante os 12 meses seguintes à primeira prestação, ou durante o período de vigência do contrato, caso este seja superior a 12 meses (cfr. alíneas *a*) e *b*) do n.º 3 do artigo 24.º)³⁰.

Em três dos procedimentos analisados foi adoptado procedimento prévio inadequado em função do valor da despesa:

N.ºs de ordem	
10	Contrato de prestação de serviços para efectivação de serviços de apoio jurídico, em regime de avença, celebrado com Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha, pelo preço de €27 533,64 (115.000\$00 por mês), mediante recurso a ajuste directo, autorizado por deliberação da Câmara Municipal das Velas, de 20 de Janeiro de 1999.
11	Contrato de prestação de serviços para realização de actividades de natureza cultural/musical, em regime de avença, celebrado com José Flávio Leonardes, pelo preço de €28 800,00 (€600,00 por mês), mediante recurso a ajuste directo, autorizado por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 28 de Fevereiro de 2003.
12	Contrato de prestação de serviços em regime de avença, para assistência e manutenção dos sistemas informáticos dos Serviços da Autarquia, celebrado com Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt, pelo preço de €34 800,00 (€725,00 por mês), mediante recurso a ajuste directo, autorizado por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 11 de Julho de 2003.

N.º de ordem 10

- a) Por deliberação da Câmara Municipal das Velas, de 20 de Janeiro de 1999, foi celebrado um contrato de avença com Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha, tendo por objecto «*a efectivação dos serviços de apoio jurídico no âmbito da sua área de conhecimentos a todos os empreendimentos municipais da área de actividades da Câmara Municipal para que seja requerida a sua intervenção, nos termos da proposta anexa*», pela «*quantia mensal de 115.000\$00 (cento e quinze mil escudos, acrescida do IVA legal*», montante que, nos termos da deliberação da Câmara Municipal das Velas, de 6 de Novembro de 2000, não inclui as despesas com eventuais deslocações e estadia do adjudicatário (docs. a fls. 231 a 234);
- b) A aquisição de serviços foi precedida de ajuste directo, sustentada, de direito, nos artigos 36.º, n.º 1, alínea *a*), e 37.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, e com os seguintes fundamentos de facto: «(...)

³⁰ Regras idênticas já haviam sido consagradas no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março.



Considerando a manifesta insuficiência dos meios humanos e técnicos de que dispõe a Câmara Municipal na área do direito (...); Justifica-se o recurso à mencionada colaboração de técnico especializado, como é o caso do advogado Carlos de Almeida Farinha, com trabalhos efectuados e outros em curso prestados a grande parte das autarquias da Região (...); Considerando que o apoio técnico a conceder, naquele âmbito, reportado à aplicação prática dos domínios do saber identificados com a mencionada área do Direito, serão tanto melhor desenvolvidos, atenta a sua natureza, quanto forem concretizados sem subordinação hierárquica (...);

- c) O contrato, a fls. 235, foi celebrado em 1 de Março de 1999, pelo período de 10 meses (até 31 de Dezembro de 1999), «podendo ser prorrogado tacitamente por sucessivos e iguais períodos, nos termos legais».

N.º de ordem 11

- a) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 28 de Fevereiro de 2003, a fls. 234, foi celebrado um contrato de avença com José Flávio Leonardes, para o exercício de funções de «ensaio de Filarmonias, Grupos Folclóricos, ensaio e regência da Orquestra; Realização de diversos cursos de formação para músicos; colaboração nas festividades do Município», pela quantia mensal de €600,00, actualizável, no início de cada ano económico, de acordo com os aumentos que vierem a ser fixados para a função pública (cfr. cláusulas primeira, segunda e sexta do contrato, a fls. 246 e 247);
- b) A aquisição de serviços foi precedida de ajuste directo, sustentada, de direito, no artigo 86.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e com os seguintes fundamentos de facto: «(...) Considerando a experiência demonstrada ao longo dos anos e a disponibilidade para continuar um trabalho por todos reconhecido de grande valor por parte do músico José Flávio Leonardes; Considerando que, para o desenvolvimento das actividades culturais pelo mesmo executadas, o Município não dispõe de pessoal habilitado»;
- c) O contrato foi celebrado em 1 de Março de 2003 pelo período de 10 meses (até 31 de Dezembro de 2003), «podendo ser prorrogado tacitamente por sucessivos e iguais períodos, nos termos legais».

N.º de ordem 12

- a) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 11 de Julho de 2003, a fls. 281, foi celebrado um contrato de avença com Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt, para «assistência e manutenção dos sistemas informáticos dos Serviços da Autarquia», pela quantia mensal de €725,00, actualizável, no início de cada ano económico, de acordo com os aumentos que vierem a ser fixados para a função pública (cfr. cláusulas primeira, segunda e sexta do contrato, a fls. 284 e 285);
- b) A aquisição de serviços foi precedida de ajuste directo, sustentada, de direito, no artigo 86.º, n.º 1, alínea d), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e com os seguintes fundamentos de facto: «Considerando que o senhor Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt (...) prestou



serviços a este Município, de assistência de manutenção dos sistemas informáticos (...)³¹; Considerando a manifesta insuficiência dos meios humanos de que dispõe esta Autarquia na área de informática; Considerando que o apoio técnico a conceder, naquele âmbito, será tanto melhor desenvolvido, atenta a sua natureza, quanto forem concretizados sem subordinação hierárquica»;

- c) O contrato foi celebrado em 14 de Julho de 2003 pelo período de um ano, «podendo ser prorrogado tacitamente por sucessivos e iguais períodos, nos termos legais».

Em sede de contraditório o Senhor Presidente da Câmara alegou o seguinte³²:

«(...) em função das especificidades concretas das necessidades da autarquia e daquelas prestações de serviços, e das pessoas contratadas, sempre se pensou que os ajustes directos, pontuais embora, se encontrariam perfeitamente justificados e com cobertura legal ao abrigo do quadro normativo subjacente (...).»

E, em nota, acrescenta que:

«Num caso, serviços jurídicos de especialidade (a que sempre se recorreu, conforme foi sempre do conhecimento de todas as entidades de inspecção e contratados a jurista/advogado de reconhecimentos mérito e aptidão, sendo inclusivamente o único Advogado Especialista em Direito Administrativo, titulado como tal e reconhecido por unanimidade pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados, em exercício na Região Autónoma dos Açores e em quem, pela natureza dos serviços respectivos, se deposita concomitante e iniludível confiança profissional e pessoal, e que é recorrente no seu sucesso profissional); noutra situação, serviços culturais, confiados ao único animador cultural em permanência na ilha de S. Jorge, e com trabalho simplesmente magnífico ao nível das nossas Filarmónicas e actividades social – recreativas, como maestro e orientador artístico; e, noutra situação ainda serviços de apoio à área informática sem os quais, por natureza, os serviços administrativos corriam o risco de pura e simplesmente paralisar.»

A celebração dos contratos foi precedida de ajuste directo, com fundamento na aptidão técnica ou artística dos adjudicatários, sustentada, de direito, quer a alínea d) do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março (n.º de

³¹ Em função da fundamentação apresentada, foi analisado um contrato de assistência de manutenção dos sistemas informáticos anteriormente celebrado com o adjudicatário (n.º de ordem 13). O contrato, celebrado pelo período de três meses, com início em 11 de Abril de 2003, no montante de €2 175,00, foi precedido da realização de procedimento com consulta prévia a dois fornecedores.

³² Cfr. ofício n.º 1927/4.2.1, a fls. 307.



ordem 10), quer na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (n.ºs de ordem 11 e 12).

A alínea *d*) do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, e a alínea *d*)³³ do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, permitem que, independentemente do valor do contrato, seja possível recorrer ao ajuste directo quando por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento de bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado.

A possibilidade da adopção do procedimento por ajuste directo com base nos aludidos dispositivos legais depende, assim, da verificação cumulativa dos seguintes pressupostos:

- Em primeira linha, é preciso que o serviço só possa ser prestado ou o bem fornecido por uma entidade determinada;
- Em segundo lugar, o motivo pelo qual só essa entidade pode prestar o serviço ou fornecer o bem, terá de ser um dos seguintes:
 - Aptidão técnica;
 - Aptidão artística;
 - Protecção de direitos exclusivos;
 - Protecção de direitos de autor.

Se existir no mercado mais do que um fornecedor, o preceito não é aplicável, justificando-se, então, recorrer a outros procedimentos, escolhidos em função do valor do contrato, que envolvam a participação de vários fornecedores. Por outro lado, se a entidade pública entender que existe apenas um fornecedor, é preciso confirmar tal entendimento, verificando se o motivo determinante da existência de um único fornecedor é um dos enumerados na lei.

³³ Esta norma equivale à alínea *d*) do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, com duas diferenças. Em primeiro lugar, tem uma nova colocação sistemática: antes estava no artigo relativo ao procedimento por negociação sem publicação de anúncio, e, só por remissão do n.º 1 do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, era possível recorrer, para as mesmas situações, ao concurso limitado sem apresentação de candidaturas ou ao ajuste directo. A nova colocação sistemática tem como consequência que, actualmente, nas situações previstas na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, só está previsto o recurso ao ajuste directo – o que parece ser uma solução lógica, face aos pressupostos de aplicação da norma – e não já o recurso ao concurso limitado sem apresentação de candidaturas ou ao procedimento por negociação sem publicação de anúncio. Em segundo lugar, a norma passou a prever, expressamente, a hipótese de locação. Quanto ao resto, o sentido da norma mantém-se: só é possível o recurso ao ajuste directo, com esta base, se o serviço (o mesmo se diga para a locação e para o fornecimento de bens) apenas puder ser executado por um prestador determinado e que a razão pela qual apenas existe um prestador se prenda com motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor.



Não basta assim demonstrar a existência do segundo pressuposto (nomeadamente não basta demonstrar a aptidão técnica do co-contratante). É preciso comprovar a verificação cumulativa dos dois pressupostos, ou seja, que o fornecedor é o único com aptidão técnica para realizar o fornecimento.

Ora, verifica-se claramente na fundamentação dos actos que autorizam o recurso ao ajuste directo, que não se mostra preenchido logo o primeiro dos pressupostos de aplicação das alíneas *d)* do n.º 1 do artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, e *d)* do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho – a comprovação de que o serviço só pode ser prestado pelo co-contratante escolhido.

Na verdade, decorre dos actos autorizadores das contratações a preocupação de salientar a capacidade técnica ou artística do co-contratante. A mesma preocupação foi confirmada na resposta no âmbito do contraditório (onde foi acrescentada a referência à confiança pessoal e técnica, bem como à proximidade física do co-contratante).

Este aspecto é, sem dúvida, importante, mas insuficiente para fundamentar o recurso ao ajuste directo.

O que releva é a impossibilidade do serviço contratualizado poder ser desenvolvido por qualquer outra entidade, o que não foi demonstrado nos procedimentos de contratação, nem em sede de contraditório. Aliás, de acordo com os elementos disponíveis, não se vislumbra a razão por que os serviços em causa não poderão ser realizados por qualquer outro prestador especializado nas áreas respectivas, não revestindo, à partida, características que determinem a sua execução por um prestador determinado.

No caso concreto da aquisição de serviços para assistência e manutenção dos sistemas informáticos dos Serviços da Autarquia (n.º de ordem 12), existem mesmo elementos objectivos que afastam claramente a aplicação da alínea *d)* do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. É que, por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 25 de Março de 2003, a fls. 286, foi realizado pela Autarquia um procedimento pré-contratual, com idêntico objecto, que envolveu a consulta de dois fornecedores (n.º de ordem 13).

Inexistindo fundamento para o recurso ao ajuste directo, conclui-se que a celebração dos contratos não seguiu o procedimento legalmente adequado.



Em função do valor da despesa, a celebração dos contratos deveria ter sido precedida da realização dos seguintes procedimentos:

N.ºs de ordem	Objecto	Valor do contrato	Procedimento preterido	Base legal
10	Prestação de serviços no domínio da assessoria jurídica	€ 27 533,64 (115.000\$00 por mês)	Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas	Alínea c) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março ³⁴
11	Contrato de prestação de serviços no domínio das actividades culturais	€ 28 800,00 (€ 600,00 por mês)	Procedimento com consulta prévia a 5 fornecedores	Alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho
12	Contrato de prestação de serviços no domínio da assistência e manutenção de sistemas informáticos	€ 34 800,00 (€ 725,00 por mês)	Procedimento com consulta prévia a 5 fornecedores	Alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho

A adjudicação efectuada com omissão do procedimento adequado padece de ilegalidade (quanto à qualificação da invalidade, cfr. o artigo 135.º do CPA).

A ilegalidade verificada, consubstanciada na ausência total de concorrência quando a lei exigia alguma, mostra-se também susceptível de provocar a alteração do resultado financeiro do contrato, em desfavor do ente público.

As normas legais que fixam os procedimentos pré-contratuais a seguir em função do valor do contrato, são normas sobre a assunção de despesa pública, pelo que a sua preterição poderá acarretar responsabilidade financeira sancionatória dos responsáveis, sendo punível com multa (cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

Os actos susceptíveis de configurar eventuais infracções financeiras foram praticados, consoante as situações:

- N.º de ordem 10: pelos membros da Câmara Municipal das Velas, que votaram favoravelmente a deliberação de 20 de Janeiro de 1999, que autorizou a contratação (Presidente da Câmara Municipal, Senhor António José Bet-

³⁴ Refira-se que, se o procedimento em causa estivesse sujeito ao actual regime constante do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o recurso ao ajuste directo, em função do valor do contrato, continuaria a não ser legalmente possível: o contrato, no montante de €573,62 por mês, deveria, então, ser precedido da realização de procedimento com consulta prévia a, pelo menos, cinco fornecedores, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º conjugada com a alínea b) do n.º 2 do artigo 24.º do referido diploma, de acordo com a qual a estimativa do valor global dos contratos, relativos a aquisição de serviços, de duração indeterminada é feita com base no valor mensal multiplicado por 48 (ou seja: € 573,62 x 48 = € 27.533,64).



tencourt da Silveira, e Senhores Vereadores Manuel Soares Silvestre e Gil António Bettencourt de Ávila);

- N.ºs de ordem 11 e 12: pelo Presidente da Câmara Municipal das Velas, Senhor António José Bettencourt da Silveira, que proferiu o despacho de adjudicação.

16. Elementos essenciais dos convites

Atendendo aos princípios essenciais da contratação pública, como os da transparência, da igualdade e da concorrência, expressamente consagrados nos artigos 8.º, 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, bem como ao disposto no n.º 1 do artigo 151.º do mesmo diploma, o objecto do contrato e os elementos essenciais da contratação devem ser claramente expressos e revestir a forma escrita.

Nos termos do n.º 2 do artigo 151.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o convite para apresentação de propostas deve identificar, designadamente, os seguintes elementos:

- a) Objecto do fornecimento;
- b) Critério de adjudicação, com explicitação, no caso de o mesmo ser o da proposta economicamente mais vantajosa, dos factores que nele intervêm, por ordem decrescente de importância;
- c) Endereço e designação do serviço de recepção das propostas, com menção do respectivo horário de funcionamento, e a hora e data limite para apresentação das propostas;
- d) Elementos que devem ser indicados nas propostas;
- e) Modo de apresentação das propostas e documentos que a devem acompanhar, quando exigidos.

Verificou-se um procedimento, abaixo identificado, em que o convite para apresentação de propostas não contém todos os elementos essenciais da contratação:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem	
13	Contrato de prestação de serviços em regime de avença, para assistência e manutenção dos sistemas informáticos dos Serviços da Autarquia, celebrado com Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt, pelo preço de €2.175,00, mediante recurso a procedimento com consulta prévia a duas entidades, autorizado por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 11 de Abril de 2003.

- a) Por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 11 de Abril de 2003, foi celebrado um contrato de avença (não sujeito à forma escrita) com Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt, para «*assistência e manutenção dos sistemas informáticos do Município*», pela quantia de €2.175,00, e pelo período de três meses (doc. a fls. 288);
- b) A aquisição de serviços foi precedida da realização de procedimento com consulta prévia a dois fornecedores, ao abrigo da alínea a) do n.º 3 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, autorizada por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 25 de Março de 2003 (doc. a fls. 286);
- c) O ofício-convite subscrito pela Vereadora a Tempo Inteiro, Senhora D. Paula Maria Azevedo Silva, e enviado a dois fornecedores, em 26 de Março de 2003, a fls. 287, contém as seguintes referências:
 - objecto e condições do fornecimento;
 - data limite para apresentação das propostas.

Verifica-se assim que no convite formulado não constam algumas das condições essenciais do contrato a celebrar, condições essas cuja definição caberia à entidade competente para autorizar a despesa. Entre elas, destacam-se as referências ao critério de adjudicação e aos elementos que devem ser obrigatoriamente indicados nas propostas a apresentar, uma vez que estas se mostram susceptíveis de condicionar a formação do preço e a apresentação de propostas comparáveis.

A falta de pré-definição – isto é, antes do início do procedimento – das condições essenciais do fornecimento, designadamente, do critério de adjudicação, desrespeita o princípio da transparência, por sujeitar os interessados a apresentar propostas sem conhecer os termos em que se processará o fornecimento (*vide* artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho).

Por outro lado, convirá referir que uma das condições essenciais do contrato a celebrar, fixada no convite para apresentação de propostas, não corresponde ao que havia sido determinado no correspondente despacho autorizador (o despacho autorizador, a fls. 286, previa a possibilidade de renovação do contrato, circunstância que não foi dada a conhecer aos fornecedores no convite formulado, a fls. 287, sendo este aspecto susceptível de condicionar a formação do preço).



17. Cláusulas contratuais obrigatórias

O artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, fixa o conteúdo mínimo dos contratos de aquisição de serviços (ou de bens). Para além da identificação das partes e dos principais actos do procedimento que precedeu a celebração do contrato (alíneas *a*), *b*) e *c*)), o contrato deve mencionar obrigatoriamente o respectivo objecto (alínea *d*)), o prazo (alínea *e*)), o regime de pagamentos (alínea *g*)), o encargo total ou encargo máximo estimado e a correspondente descrição orçamental (alíneas *h*) e *j*)), o limite máximo do encargo correspondente a cada ano económico (alínea *i*)), as sanções aplicáveis por incumprimento (alínea *l*)), e as condições de denúncia e de rescisão (alínea *m*))³⁵.

Os contratos analisados, que foram sujeitos à forma escrita, não contêm algumas das cláusulas obrigatórias:

N.º de ordem	
10	Contrato de prestação de serviços para efectivação de serviços de apoio jurídico, em regime de avença, celebrado com Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha, autorizado por deliberação da Câmara Municipal das Velas, de 20 de Janeiro de 1999.
11	Contrato de prestação de serviços para realização de actividades de natureza cultural/musical, em regime de avença, celebrado com José Flávio Leonardes, autorizado por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 28 de Fevereiro de 2003.
12	Contrato de prestação de serviços, em regime de avença, para assistência e manutenção dos sistemas informáticos dos Serviços da Autarquia, celebrado com Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt, autorizado por despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 11 de Julho de 2003.

Todos os contratos celebrados identificam os outorgantes, mencionam a base legal, fixam o objecto, o prazo e o regime de pagamentos, mas nada referem quanto às sanções aplicáveis por incumprimento.

No procedimento identificado com o n.º de ordem 12, não foi igualmente fixado o limite máximo do encargo correspondente a cada ano económico, o que se impunha, uma vez que o contrato foi celebrado em 11 de Julho de 2003, pelo período de um ano, eventualmente renovável.

³⁵ Tratando-se da celebração de contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, as condições de denúncia e de rescisão do contrato constam do n.º 5 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro.



Capítulo III

Grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas

18. Enquadramento legal e avaliação

As recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas tanto podem incidir sobre actos e contratos, como sobre a organização, o funcionamento e a actividade das entidades sujeitas ao seu controlo e visam, no essencial, a melhoria do exercício da actividade administrativa e financeira pública.

Por este motivo, embora não constituam ordens ou instruções, devem ser acatadas pelos Serviços visados (cfr. n.º 3 do artigo 41.º, n.º 4 do artigo 44.º, alínea *i*) do n.º 3 do artigo 54.º e artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

Nesta perspectiva, procurou apurar-se qual o grau de acatamento das recomendações formuladas ao Serviço auditado em resultado de anteriores acções de controlo concomitante, com objecto total ou parcialmente coincidente.

Como se viu, no âmbito da auditoria realizada em 1998 (Auditoria n.º 7 – FC/98) foi formulada a recomendação no sentido de que a escolha do procedimento pré-contratual seja feita em função do valor estimado dos contratos, tendo em consideração as regras definidas, para o efeito, nos, agora, artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Em função das observações da auditoria agora realizada, conclui-se que a referida recomendação não foi acatada pelo Serviço auditado, verificando-se que o Serviço auditado recorreu ao ajuste directo, com causa justificativa em aptidão técnica e artística, sem que se encontrassem preenchidas as exigências legais deste fundamento para a escolha do procedimento pré-contratual independentemente do valor (por não resultar da factualidade observada, em concreto, que os serviços apenas podiam ser prestados pelo adjudicatário).

Em função dos factos apurados e tendo em conta a estimativa do valor da despesa a realizar, os contratos de avença celebrados com Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha (n.º de ordem 10), José Flávio Leonardes (n.º de ordem 11), e Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt (n.º de ordem 12), por ajuste directo, deveriam ter sido precedidos da realização de procedimento com consulta prévia a, pelo menos, cinco fornecedores.



Sobre esta questão, em resposta ao contraditório, o Serviço auditado alega o seguinte³⁶:

- «1. Em relação ao “não acatamento” de recomendação anterior do Tribunal de Contas, verifica-se que, nas situações de prestações de serviços concretamente em evidência, não tiveram estes serviços, de modo nenhum, qualquer intenção de violar recomendações do Tribunal;*
- 2. Antes, pelo contrário, em função das especificidades concretas das necessidades da autarquia e daquelas prestações de serviços, e das pessoas contratadas, sempre se pensou que os ajustes directos, pontuais embora, se encontrariam perfeitamente justificados e com cobertura legal ao abrigo do quadro normativo subjacente;».*

Em auditoria apenas se visa observar e concluir pela existência ou não de indícios da ocorrência de infracção financeira. Saber se, para além desses indícios existiu ou não intenção, é matéria atinente à avaliação da culpa, cuja sede própria é outra³⁷.

³⁶ Cfr. ofício n.º 1927/4.2.1, a fls. 307.

³⁷ Cfr. Artigos 89.º e 58.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Parte III

CONTRADITÓRIO

19. Responsáveis financeiros

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis foram convidados a pronunciarem-se sobre o anteprojecto do relatório da auditoria e sobre os factos que neste lhes eram imputados, através dos ofícios n.ºs 1295 a 1297, todos de 11 de Novembro de 2004, dirigidos aos seguintes responsáveis:

- António José Bettencourt da Silveira, Presidente da CMV;
- Manuel Soares Silvestre, Vereador da CMV;
- Gil António Bettencourt de Ávila, Vereador da CMV.

Do conjunto de responsáveis identificados, apenas se pronunciaram o Presidente da CMV, Senhor António José Bettencourt da Silveira.

A análise global da resposta recebida em sede de contraditório, que passa a integrar o anexo IV do presente relatório, é feita no ponto seguinte.

20. Alegações e análise global

O Presidente da CMV formula alegações relativamente às matérias constantes dos pontos 12, 15 e 18 do projecto do relatório. Por razões de sistematização e para facilitar a compreensão de todos os aspectos controvertidos, procedeu-se à sua transcrição sintética e respectivo comentário na parte final das observações constantes dos referidos pontos, para onde se remete.

Numa perspectiva global, é de referir que as alegações e argumentos aduzidos no exercício do contraditório não revelaram factos ou tiveram consistência para fundamentar uma alteração das qualificações definidas e consubstanciadas nas respectivas conclusões, que assim se mantêm. Em consonância, mantêm-se também as eventuais infracções financeiras evidenciadas.



Parte IV CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

21. Conclusões

1.^a
Os contratos administrativos de provimento celebrados com João Carlos Pereira Soares e Maria de Lurdes Constantino Faustino começaram a produzir efeitos antes de cumprida uma condição de eficácia – a publicação em *Diário da República*, desrespeitando o regime previsto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro e no n.º 2 do artigo 130.º do CPA.

2.^a
No concurso externo de ingresso para admissão a estágio de ingresso na carreira de técnico superior de 2.^a classe, aberto por aviso publicado no *Diário da República*, III série, n.º 41, de 18 de Fevereiro de 2003, foram excluídos candidatos por não ter sido aceite, como elemento idóneo para a instrução do processo, fotocópia simples do certificado de habilitações literárias, contrariando, assim, o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 29/2000, de 13 de Março.

3.^a
Nos textos dos contratos de trabalho a termo certo não consta a identificação dos factos concretos e das circunstâncias que constituem o motivo justificativo da sua celebração, nos termos exigidos pela alínea *e*) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 131.º do Código do Trabalho, aplicável, à data da celebração dos contratos, por remissão do n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2 de Junho, do n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, e do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro.

Item	N.º de ordem
9.	03 e 04
10.	04
11.	08 e 09



	Item	N.º de ordem
<p>4.^a</p> <p>Em seis processos de pessoal, a informação de cabimento de verba encontra-se omissa ou apresenta-se deficientemente prestada.</p>	12.	02 e 05 a 09
<p>5.^a</p> <p>Nas aquisições de serviços a Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha, José Flávio Leonardes, e Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt, não se verificaram, em concreto, os pressupostos que legitimariam o recurso ao ajuste directo, pelo que os contratos foram celebrados sem que tenha sido respeitada a regra da escolha do procedimento pré-contratual em função do valor.</p>	15.	10, 11 e 12
<p>6.^a</p> <p>No procedimento para a aquisição de serviços de assistência e manutenção dos sistemas informáticos do Município, pelo período de três meses, o convite formulado a duas entidades não contém todos os elementos essenciais da contratação, susceptíveis de condicionar a formação do preço e a apresentação de propostas comparáveis.</p>	16.	13
<p>7.^a</p> <p>Nos procedimentos relativos à aquisição de serviços para apoio jurídico, informático e em assuntos de natureza cultural, não foram acatadas as recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 7-FC/1998, no sentido de ser tida em linha de conta a estimativa do valor da despesa para apuramento do procedimento pré-contratual a adoptar.</p>	5.1 18.	10, 11 e 12



22. Recomendações

De entre as diversas questões abordadas ao longo do relatório, foram seleccionadas três – as que se consideram mais relevantes em termos de actuação futura – para servirem de base à formulação das seguintes recomendações:

	Ponto do relatório	Conclusão
<p style="text-align: center;">1.^a</p> <p>A publicação em <i>Diário da República</i>, quando exigida, é uma condição de eficácia dos actos e contratos, pelo que estes só poderão começar a produzir efeitos depois de publicados os respectivos extractos, nos termos do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, conjugado com o n.º 2 do artigo 130.º do CPA.</p>	9.	1. ^a
<p style="text-align: center;">2.^a</p> <p>Na escolha do procedimento pré-contratual respeitante à aquisição de bens e de serviços deve ter-se em conta o valor estimado do contrato, salvo quando a lei faculte essa escolha independentemente do valor, caso em que esta deverá ser devidamente fundamentada, com a demonstração de que se verificam todos os pressupostos da norma que permite a escolha do procedimento independentemente do valor.</p>	15.	5. ^a
<p style="text-align: center;">3.^a</p> <p>Os convites para apresentação de propostas devem indicar todos os elementos mencionados no n.º 2 do artigo 151.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.</p>	16.	6. ^a



23. Eventuais infracções financeiras evidenciadas

No quadro seguinte descrevem-se as situações que evidenciam eventuais infracções financeiras decorrentes da prática de actos que foram objecto da auditoria, com identificação dos respectivos responsáveis e especificação das normas contrariadas.

Eventuais infracções financeiras	
	Item 9, n.º de ordem 03
Descrição	O contrato administrativo de provimento celebrado com João Carlos Pereira Soares começou a produzir efeitos antes de cumprida uma condição de eficácia – a publicação em <i>Diário da República</i> .
Identificação do contrato	Contrato administrativo de provimento, celebrado em 26 de Fevereiro de 2003 (a fls. 297 do processo).
Responsável	António José Bettencourt da Silveira, Presidente da Câmara Municipal das Velas.
Normas infringidas	Alínea <i>b</i>) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, aplicável à administração local com as adaptações constantes do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, por seu turno, adaptado à administração local da Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 16/97/A, de 23 de Julho e n.º 2 do artigo 130.º do CPA.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.
	Item 9, n.º de ordem 04
Descrição	O contrato administrativo de provimento celebrado com Maria de Lurdes Constantino Faustino começou a produzir efeitos antes de cumprida uma condição de eficácia – a publicação em <i>Diário da República</i> .
Identificação do contrato	Contrato administrativo de provimento, celebrado em 25 de Julho de 2003 (a fls. 301 do processo).
Responsável	António José Bettencourt da Silveira, Presidente da Câmara Municipal das Velas.
Normas infringidas	Alínea <i>b</i>) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7 de Dezembro, aplicável à administração local com as adaptações constantes do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro, por seu turno, adaptado à administração local da Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 16/97/A, de 23 de Julho e n.º 2 do artigo 130.º do CPA.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.



Eventuais infracções financeiras	
	Item 15, n.º de ordem 10
Descrição	No contrato celebrado com Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha, para a prestação de serviços de assessoria jurídica, no valor de €27 533,64 (115.000\$00 por mês), foi escolhido o ajuste directo, com causa justificativa em aptidão técnica, sem que se tenha verificado o preenchimento das exigências legais deste fundamento para a escolha do procedimento pré-contratual independentemente do valor, por não resultar da factualidade observada que os serviços apenas podiam ser prestados pelo adjudicatário. Em função do valor total da despesa deveria ter sido realizado procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio ou concurso limitado sem apresentação de candidaturas.
Identificação do acto	Deliberação da Câmara Municipal das Velas, de 20 de Fevereiro de 1999 (a fls. 231 a 234 do processo).
Responsáveis	António José Bettencourt da Silveira, Presidente da Câmara Municipal das Velas, Manuel Soares Silvestre e Gil António Bettencourt de Ávila, Vereadores.
Normas infringidas	Alínea c) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
	Item 15, n.º de ordem 11
Descrição	No contrato celebrado com José Flávio Leonardes, para a prestação de serviços no domínio das actividades culturais, no valor de €28 800,00 (€600,00 por mês), foi escolhido o ajuste directo, com causa justificativa em aptidão artística, sem que se tenha verificado o preenchimento das exigências legais deste fundamento para a escolha do procedimento pré-contratual independentemente do valor, por não resultar da factualidade observada que os serviços apenas podiam ser prestados pelo adjudicatário. Em função do valor total da despesa deveria ter sido realizado procedimento com consulta prévia a 5 fornecedores.
Identificação do acto	Despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 28 de Fevereiro de 2003 (a fls. 243 do processo).
Responsável	António José Bettencourt da Silveira, Presidente da Câmara Municipal das Velas.
Normas infringidas	Alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
	Item 15, n.º de ordem 12
Descrição	No contrato celebrado com Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt, para a prestação de serviços no domínio da assistência e manutenção de sistemas informáticos, no valor de €34 800,00 (€725,00 por mês), foi escolhido o ajuste directo, com causa justificativa em aptidão técnica, sem que se tenha verificado o preenchimento das exigências legais deste fundamento para a escolha do procedimento pré-contratual independentemente do valor, por não resultar da factualidade observada que os serviços apenas podiam ser prestados pelo adjudicatário. Em função do valor total da despesa deveria ter sido realizado procedimento com consulta prévia a 5 fornecedores.
Identificação do acto	Despacho do Presidente da Câmara Municipal das Velas, de 11 de Julho de 2003 (a fls. 281 do processo).
Responsável	António José Bettencourt da Silveira, Presidente da Câmara Municipal das Velas.
Normas infringidas	Alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Base legal	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Parte V DECISÃO

24. Decisão

Em face do exposto, aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelo n.º 2 do artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, conjugado com o n.º 2 do artigo 106.º da mesma Lei n.º 98/97.

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, conforme conta de emolumentos em anexo.

Remeta-se cópia do presente relatório ao Senhor Presidente da Câmara Municipal das Velas, para conhecimento e para efeitos do disposto na alínea q) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Remeta-se também cópia aos outros responsáveis indicados no ponto 19 do presente relatório.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas dos Açores, em 16 de Dezembro de 2004

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

Fui presente
A representante do
Ministério Público

Joana Marques Vidal

O Assessor

(Fernando Flor de Lima)

O Assessor

(Carlos Bedo)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	FORMAÇÃO BASE	CATEGORIA
Carlos Manuel Maurício Bedo	Licenciado em Finanças	Auditor-Coordenador
João José Branco Cordeiro de Medeiros	Licenciado em Direito	Auditor-Chefe
Cristina Isabel M. da Silva Soares Ribeiro	Licenciada em Direito	Auditora
José Francisco Gonçalves Silva	Licenciado em Direito	Auditor



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

CONTA DE EMOLUMENTOS

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio)

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 3 - FC/2004 Relatório n.º 6 - FC/2004
Entidade fiscalizada:	Município das Velas	
Sujeito passivo:	Município das Velas	
Entidade fiscalizada		Com receitas próprias <input checked="" type="checkbox"/>
		Sem receitas próprias <input type="checkbox"/>

Descrição	Base de cálculo ⁽¹⁾		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Preparação	4	€ 88,29	€ 353,16
Trabalhos de campo	9	€ 119,99	€ 1 079,91
Elaboração do relato e análise do contraditório	79	€ 88,29	€ 6 974,91
Emolumentos calculados			€ 8 407,98
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾		€ 1 551,65	
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾		€ 15 516,50	
Emolumentos a pagar			€ 8 407,98
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 8 407,98

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999: — Acções fora da área da residência oficial € 119,99 — Acções na área da residência oficial..... € 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 551,65) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 310,33, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 205/2004, de 3 de Março.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 15 516,50) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 310,33, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 205/2004, de 3 de Março.</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
--	---



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO I

PROCESSOS DE PESSOAL



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Contratos administrativos de provimento

N.º de ordem **04**

Interessado **Maria de Lurdes Constantino Faustino**

Carreira **Pessoal Técnico Superior**

Situação anterior

Categoria **Técnico Superior Estagiário**

Despacho **Presidente da Câmara**

Data **25-07-2003**



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Contratos de trabalho a termo certo

N.º de ordem **08**

Interessado **Manuel Trindade Borba Freitas**

Carreira Operário Qualificado

Situação anterior

Categoria Jardineiro

Despacho Presidente da Câmara

Data 01-04-2004

N.º de ordem **09**

Interessado **António Manuel Silveira Lemos**

Carreira Operário Qualificado

Situação anterior

Categoria Marteleiro

Despacho Presidente da Câmara

Data 01-04-2004



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Nomeações

N.º de ordem

02

Interessado **Fernando António Matos da Silveira**

Carreira **Pessoal Administrativo**

Situação anterior

Categoria **Tesoureiro**

Despacho **Presidente da Câmara**

Data **30-06-2004**



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Primeiras nomeações

N.º de ordem **01**

Interessado

Carreira Pessoal Auxiliar

Situação anterior

Categoria Auxiliar Administrativo

Despacho Presidente da Câmara

Data 26-05-2003

O procedimento foi apreciado no âmbito do Relato intercalar da auditoria, por se terem apurado ilegalidades susceptíveis de conduzir à recusa do visto e o procedimento se encontrar ainda pendente.

N.º de ordem **03**

Interessado João Carlos Pereira Soares

Carreira Pessoal Técnico Superior

Situação anterior

Categoria Técnico Superior de 2.ª classe

Despacho Vereador Bráulio Rodrigues, por delegação de competências

Data 04-05-2004

A nomeação foi precedida da realização de estágio.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Promoções

N.º de ordem **05**

Interessado **Ascensão de Fátima da Silva**

Carreira Pessoal Administrativo

Situação anterior

Categoria Assistente Administrativo Principal

Despacho Presidente da Câmara

Data 30-06-2004

N.º de ordem **06**

Interessado **Lino Jorge da Fonseca**

Carreira Pessoal Técnico-Profissional

Situação anterior

Categoria Técnico Profissional Especialista Principal

Técnico Profissional Especialista

Despacho Presidente da Câmara

Data 20-02-2004

N.º de ordem **07**

Interessado **Paulo Alberto Bettencourt da Silveira**

Carreira Pessoal Técnico-Profissional

Situação anterior

Categoria Técnico Profissional de 1.ª classe

Técnico Profissional de 2.ª classe

Despacho Presidente da Câmara

Data 20-02-2004



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO II

AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Contratos de aquisição de serviços

N.º de ordem **10**

Objecto: Aquisição de serviços jurídicos em regime de avença.

Co-contratante: Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha

Preço: 27.533,64 €

Prazo: 10 meses, renováveis

Acto autorizador: Deliberação da Câmara Municipal

Data: 20-01-1999

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Deliberação da Câmara Municipal

Data: 20-01-1999

N.º de ordem **11**

Objecto: Aquisição de serviços culturais em regime de avença.

Co-contratante: José Flávio Leonardes

Preço: 28.800,00 €

Prazo: 10 meses, renováveis

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-02-2003

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 28-02-2003

N.º de ordem **12**

Objecto: Aquisição de serviços de assistência e manutenção dos sistemas informáticos em regime de avença.

Co-contratante: Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt

Preço: 34.800,00 €

Prazo: 1 ano, renovável

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 11-07-2003

Procedimento contratual: Ajuste directo

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 11-07-2003



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

N.º de ordem **13**

Objecto: Aquisição de serviços de assistência e manutenção dos sistemas informáticos em regime de avença.

Co-contratante: Manuel Gaspar Gambão Soares Cordeiro Bettencourt

Preço: 2.175,00 €

Prazo: 3 meses

Acto autorizador: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 25-03-2003

Procedimento contratual: Procedimento com consulta prévia a duas entidades

Acto de adjudicação: Despacho do Presidente da Câmara

Data: 11-04-200



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO III

ÍNDICE DO PROCESSO



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ÍNDICE DO PROCESSO

Parte A	TRABALHOS PREPARATÓRIOS E PLANEAMENTO	Fis.
1.	Pedido de elementos (SRATC)	4
2.	Remessa de elementos informativos (CMV)	7
3.	Estrutura orgânica do Serviço auditado	21
4.	Lista de antiguidade	39
5.	Plano Global da Auditoria	73
6.	Notificação da realização dos trabalhos de campo	76
7.	Pedido de disponibilização de elementos para consulta	79
8.	Delegações de competências	82
Parte B	EXECUÇÃO	
9.	N.º de ordem 01	110
	91. Relato intercalar	159
10.	N.º de ordem 02	170
11.	N.º de ordem 03	175
12.	N.º de ordem 04	182
13.	N.º de ordem 05	190
14.	N.º de ordem 06	196
15.	N.º de ordem 07	199
16.	N.º de ordem 08	211
17.	N.º de ordem 09	221
18.	N.º de ordem 10	230
19.	N.º de ordem 11	242
17.	N.º de ordem 12	280
18.	N.º de ordem 13	286
Parte C	AValiação e ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO	
19.	Exercício do contraditório	305
20.	Respostas ao contraditório	307
22.	Anteprojecto do relatório da auditoria	319
23.	Despacho de anulação de concurso	371
24.	Relatório da auditoria	373



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

ANEXO IV

RESPOSTA AO CONTRADITÓRIO



CÂMARA MUNICIPAL DO CONCELHO DAS VELAS

Rua de São João – 9800 - 539 Velas (Açores)
Telefs. (295) 412882 / (295) 412214 / Fax (295) 412351
Contribuinte n.º 680 019 405

Secretaria de Apoio
28 NOV 2004
ENTRADA
n.º 2188

Exmo. Senhor

SubDirector Geral do Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores
Palácio Canto, n.º 34

9504-526 PONTA DELGADA

Sua Referência:	Sua Comunicação de:	Nossa referência:	Data:
1294	14/11/04	1927/4.2.1	18/11/04

ASSUNTO Análise do relatório de Auditoria do Tribunal de Contas (n.º 3 – FC/2004)

Em resposta ao explanado no anteprojecto de Relatório de Auditoria desse Tribunal, vem a Câmara Municipal das velas dizer o seguinte:

1. Em relação ao “não acatamento” de recomendação anterior do Tribunal de Contas, verifica-se que, nas situações de prestações de serviços concretamente em evidência, não tiveram estes serviços, de modo nenhum, qualquer intenção de violar recomendações do Tribunal;
2. Antes, pelo contrário, em função das especificidades concretas das necessidades da autarquia e daquelas prestações de serviços, (1) e das pessoas contratadas, sempre se pensou que os ajustes directos, pontuais embora, se encontrariam perfeitamente justificados e com cobertura legal ao abrigo do quadro normativo subjacente;
3. Quanto à cabimentação das despesas junto se anexa informação prestada pela Secção de Contabilidade;
4. Relativamente à generalidade das irregularidades apontadas, iremos dar seguimento à sua correcção urgente.

Face ao exposto (e ainda considerando que estão em causa situações muito pontuais e a que se procurou dar sempre cabal justificação legal), solicita-se, muito respeitosamente, a ponderação da possibilidade de relevação.

Com os melhores cumprimentos, *e c. n.º 2188*



CÂMARA MUNICIPAL DO CONCELHO DAS VELAS

Rua de São João – 9800 - 539 Velas (Açores)

Telefs. (295) 412882 / (295) 412214 / Fax (295) 412351

Contribuinte n.º 680 019 405

O Presidente,

António José Bettencourt da Silveira.

AS/LS.-

1. Num caso, serviços jurídicos de especialidade (a que sempre se recorreu, conforme foi sempre do conhecimento de todas as entidades de inspeção e contratados a jurista/advogado de reconhecimentos mérito e aptidão, sendo, inclusivamente o único Advogado Especialista em Direito Administrativo, titulado como tal e reconhecido por unanimidade pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados, em exercício na Região Autónoma dos Açores e em quem, pela natureza dos serviços respectivos, se deposita concomitante e iniludível confiança profissional e pessoal, e que é recorrente no seu sucesso profissional); noutra situação, serviços culturais, confiados ao único animador cultural em permanência na Ilha de S. Jorge, e com um trabalho simplesmente magnífico ao nível das nossas Filarmónicas e actividades social – recreativas, como maestro e orientador artístico; e, noutra situação ainda serviços de apoio à área informática sem os quais, por natureza, os serviços administrativos corriam o risco de pura e simplesmente paralisar.

Informação

Em resposta ao ponto 12 – Cabimentação das despesas, do ANTEPROJECTO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA – Processo N.º 3 – FC/2004, tenho a informar, no que diz respeito ao cabimento das despesas com o Pessoal, a Secção de Contabilidade, não tem podido cumprir com parte do ponto 2.3.4 – Execução Orçamental, 2.3.4.2, alínea d) do POCAL, do Decreto - Lei n.º 54-A/99 de 22 de Fevereiro, no que concerne á fase de cabimento de Pessoal, porque a Aplicação Informática utilizada, (AIRC) não permite esses cabimentos, uma vez que a Secção de Pessoal ao fazer a ligação á contabilidade, esta só verifica as classificações orçamentais e manda emitir as ordens de pagamento, fazendo a aplicação automaticamente, cabimento, compromisso e entidades credoras, sem que a contabilidade tenha hipótese de lhe fornecer qualquer outra informação.

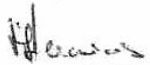
Tendo esta Secção tentado perante a AIRC – Associação de Informática da Região Centro, obter uma explicação para este problema, foi-nos dito que a aplicação não podia fazer estes cabimentos uma vez que a própria aplicação gerava todo o processo automaticamente, e que não tinham recebido indicações em contrário por parte da DGAL.

Ultimamente, o que esta secção tem feito para tentar sanar este problema, e quando se admite Pessoal, se esse Pessoal entrou nos cálculos para o Orçamento do ano, conforme o ponto 3.3 – Regras previsionais , alínea e) e f) do POCAL, pede-se á Secção de Pessoal para fazer os cálculos do que necessita até ao fim do ano em curso, e os cálculos para a despesa referente a esse concurso, faz-se um primeiro cabimento que funciona como encargos assumidos do ano, e um segundo cabimento para a despesa referente ao já citado concurso, se não entrou no Orçamento inicial temos de fazer uma Alteração, ou Revisão e fazemos o mesmo procedimento, para assim se tirar os elementos necessários ao preenchimento da Informação de Cabimento de Verba, e depois abatemos todo esses procedimentos. Achamos que esta não é a melhor solução para o problema, mas não temos outra maneira de o sanar, uma vez que a própria AIRC não dá soluções.

Considerando que este problema é um problema da Aplicação Informática, o qual não impede o Município de salvaguardar os principio Orçamentais no que toca ao ponto 2.3.4 .2. alínea d) do POCAL, do já citado Decreto.

Velas, 19 de Novembro de 2004

O Chefe de Secção de Contabilidade;



Maria da Encarnação Pereira Soares.-