



Processo n.º 03/04 - AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º37/2004

2ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA FEIRA

Exercício de 2002



ÍNDICE

Fls.

LISTA DE SIGLAS	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	5
Nota Prévia.....	5
Conclusões e observações da auditoria.....	5
Recomendações	6
1. INTRODUÇÃO	7
1.1. Considerações prévias	7
1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção	7
1.3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria	8
1.4. Colaboração dos serviços.....	9
1.5. Ajustamento global	10
1.6. Contraditório	11
2. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA FEIRA (EXERCÍCIO DE 2002)	12
2.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal.....	12
2.1.1. Documentos enformadores	12
2.1.2. Estrutura orgânica.....	12
2.1.3. Pessoal	12
2.1.4. Composição do órgão executivo/pelouros, delegação e subdelegação de competências	15
2.1.4.1. Composição do órgão executivo/Pelouros	15
2.1.4.2. Delegação e subdelegação de competências.....	16
2.1.4.3. Delegação de competências nas Freguesias.....	16
2.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI).....	19
2.2.1. Caracterização.....	19
2.2.1.1. Apreciação da Norma de Controlo Interno	19
2.2.1.2. Levantamento/Análise do SCI.....	21
2.2.2. Avaliação final do sistema de controlo interno	25
2.3. Exercício de 2002.....	27
2.3.1. Regras previsionais	27
2.3.2. Análise da execução orçamental	28
2.3.3. Apreciação de documentos.....	32



Nina Cruz

2.3.3.1. Conta de documentos.....	32
2.3.3.2. Despesa.....	34
2.3.3.3. Assunção de dívida resultante de cedência de créditos por terceiro	34
2.3.4. Análise económica e financeira	40
2.3.5. Análises específicas.....	47
2.3.5.1. Limites legais	47
2.3.5.1.1. Despesas com o pessoal.....	47
2.3.5.1.2. Emolumentos notariais e custas de execuções fiscais	47
2.3.5.1.3. Endividamento – Empréstimos de médio – longo prazos e de curto prazo.....	48
2.3.5.2. Participações financeiras	50
2.3.5.3. Transferências	51
2.3.5.4. Fundos de Maneio	53
2.3.5.5. Contratos de prestação de serviços.....	55
2.3.6. Empreitadas	66
2.3.6.1. Construção de habitação social no Lugar de Adoufe, freguesia da Arrifana.....	67
2.3.6.2. Construção das redes de abastecimento de água e interceptor da Ribeira de Cáster	68
2.3.6.3. Pavimentação em tapete betuminoso em freguesias do nordeste do concelho.....	68
2.3.7. Concessão da exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e saneamento no concelho	70
2.3.7.1. Introdução.....	70
2.3.7.2. Do contrato	72
2.3.7.3. Vicissitudes relativas à execução do contrato	74
3. DECISÃO	83
4. ANEXOS.....	85
4.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	85
4.2. EMOLUMENTOS	90
4.3. RESPONSÁVEIS EM 2002.....	91
4.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES.....	92
4.5. CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	93
4.6. FICHA TÉCNICA.....	94



LISTA DE SIGLAS

AAF DL	Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa
AF	Assembleia de Freguesia
AMSMF	Assembleia Municipal de Santa Maria da Feira
CI	Controlo Interno
CMSMF	Câmara Municipal de Santa Maria da Feira
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DA	Departamento de Auditoria
DAd	Divisão Administrativa
DAS	Divisão de Acção Social
DBDA	Divisão de Bibliotecas Documentação e Arquivo
DE	Divisão de Edificação
DECOP	Departamento de Controlo Prévio
DEP	Divisão de Estudos e Projectos
DF	Divisão Financeira
DGTC	Direcção - Geral do Tribunal de Contas
DJA	Departamento Jurídico e Administrativo
DL	Decreto - Lei
DOMEC	Divisão de Obras Municipais e Equipamentos Colectivos
DPM	Divisão do Parque de Máquinas
DR	Diário da República
DRH	Divisão de Recursos Humanos
DSB	Divisão de Saneamento Básico
DU	Departamento do Urbanismo
ETAR	Estação de Tratamento de Águas Residuais
FM	Fundo de Maneio
FP	Fundo Permanente
GA	Gabinete de Associativismo
GIO	Gabinete de Informática e Organização
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
INDÁQUA	Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA
INH	Instituto Nacional de Habitação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JF	Junta de Freguesia
JOCE	Jornal Oficial das Comunidades Europeias
MSMF	Município de Santa Maria da Feira
PAAC	Plano de Apoio ao Associativismo Concelhio
PC	Presidente da Câmara
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PCMSMF	Presidente da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira
PG/PA	Plano Global / Programa de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
RMSM	Regulamento da Macroestrutura dos Serviços Municipais
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
SDV	Sessão Diária de Visto
SIMRIA	Saneamento Integrado dos Municípios da Ria, SA
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico



Nina Cruz

SUMÁRIO EXECUTIVO

Nota Prévia

No âmbito do PF/2004 do DA VIII / UAT VIII.1-AL, foi realizada uma auditoria financeira ao Município de Santa Maria da Feira, a qual teve como referência o exercício de 2002.

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

Neste sumário executivo, sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria, bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes.

Conclusões e observações da auditoria

- √ Não celebração, no que concerne aos diversos actos de delegação de competências da Câmara Municipal nas diversas Juntas de Freguesia do Concelho, dos respectivos protocolos de onde deveriam constar todos os direitos e obrigações das partes, os meios financeiros, técnicos e humanos e as matérias objecto da delegação, de acordo com o preceituado no n.º 1 do art.º 66º da Lei n.º 169/99, de 18/09 (ponto 2.1.4.3).
- √ Os balanços à tesouraria são efectuados de acordo com o estipulado no POCAL (ponto 2.2.2);
- √ Incumprimento de algumas normas inerentes ao Sistema de Controlo Interno contempladas no POCAL, como sejam (ponto 2.2.2):
 - Não é salvaguardada a segregação de funções, nomeadamente entre a Contabilidade e a Tesouraria no que concerne à guarda dos cheques e movimentação das contas correntes com instituições de crédito;
 - Não foram designados os responsáveis pelos postos de cobrança para o período de 01/01/02 a 28/07/03;
 - Não são efectuadas reconciliações nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e das contas do Estado e outros entes públicos.
- √ Assunção de dívida resultante de cedência de créditos por terceiro, no âmbito da celebração de contratos de “*factoring*” (ponto 2.3.3.3).



Nina Cruz

- √ Não escrituração ao nível do Inventário e Balanço, no ano de 2002, das participações financeiras detidas pelo município em diversas entidades (ponto 2.3.5.2).
- √ Existência de um Regulamento municipal definidor dos critérios de atribuição de subsídios, sendo estes controlados a posteriori (ponto 2.3.5.3).
- √ Desrespeito dos normais procedimentos contabilísticos dos fundos de maneo em virtude da falta de cabimentação aquando da constituição dos mesmos. Ocorrência do registo dos montantes das despesas realizadas quer a débito quer a crédito na Conta de Operações de Tesouraria bem como no Mapa de Fluxos de Caixa, a título de pagamentos (ponto 2.3.5.4).
- √ Incumprimento das regras relativas ao regime de realização de despesas públicas na aquisição de bens e serviços (ponto 2.3.5.5).
- √ Verificação de alguns pontos negativos relacionados com a execução do contrato de concessão (água e saneamento), como sejam (ponto 2.3.7):
 - Inexecução de parte do objecto do contrato (saneamento) por parte da CM derivada de alterações legislativas após a assinatura do contrato;
 - Entrega de subsídio à concessionária a título de incentivo à exploração, cujo montante é equivalente a 70% do valor da concessão.

Recomendações

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

- Cumprimento das normas do RSCI em consonância com o disposto no POCAL;
- Não assunção de dívidas resultantes de contratos em que o Município não é parte legítima;
- Respeito pelos normativos legais aplicáveis ao regime de contratação e realização de despesas públicas;
- Em relação à concessão da exploração e gestão dos serviços públicos municipais de água e saneamento do concelho:
 - a) a autarquia deverá providenciar pela rápida resolução das questões que a têm impedido de realizar os investimentos a seu cargo, previstos no contrato de concessão para a vertente de saneamento e,
 - b) em conjugação com a concessionária, deverá regularizar a situação dos funcionários requisitados naquela entidade e aí a exercer funções já para além do limite máximo temporal previsto na lei.



1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações prévias

O presente documento concretiza os resultados da auditoria financeira realizada ao Município de Santa Maria da Feira (MSMF).

A acção consta do Programa de Fiscalização para 2004 do Departamento de Auditoria VIII – Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais, conforme alínea b) do art.º 40º da Lei n.º 98/97, de 26/08, o qual foi aprovado pelo Tribunal de Contas (TC) em sessão do Plenário da 2.ª Secção de 11 de Dezembro de 2003, tendo o trabalho de campo decorrido entre 16 de Fevereiro e 12 de Março de 2004.

1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

Teve como **fundamentos**, em conformidade com o disposto na al. a) do art.º 40º da Lei anteriormente citada, a oportunidade de controlo e a dimensão financeira do município.

Quanto ao seu **âmbito** tratou-se de uma auditoria financeira, **centrada no exercício de 2002** e em algumas áreas consideradas prioritárias, conforme **Plano Global/Programa de Auditoria (PG/PA) – de fls. 2 a 8 do Vol. III** – não incidindo, portanto, sobre todo o universo organizacional. Assim, as conclusões expressas neste Relatório visam apenas as referidas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

Atentas as características da auditoria e de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os seus **objectivos** (genéricos e específicos) consistiram no seguinte:

- ⇒ Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno (SCI) para constatação da eficácia e consistência dos procedimentos;



Nina Cruz

- ⇒ Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas de transferências, fundos de maneiio, emolumentos notariais, participações financeiras e empreitadas;
- ⇒ Análise das demonstrações financeiras com vista a observar se reflectem fidedignamente as receitas e despesas, bem como a situação financeira e patrimonial da autarquia e se foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas;
- ⇒ Conhecer e analisar o tipo de relações institucionais, técnicas e financeiras estabelecidas entre o município e a INDÁQUA-FEIRA – Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA (**Concessionária da Exploração e Gestão dos Serviços Públicos Municipais de Abastecimento de Água e Saneamento do Concelho**), empresa que também foi objecto de uma auditoria em 2004 por parte do TC (**Relatório de Auditoria n.º 34/04 – 2.ª Secção**).

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

Os trabalhos iniciaram-se com a fase de planeamento, efectuada na Direcção - Geral do Tribunal de Contas (DGTC), a qual decorreu no período de 2 a 6 de Fevereiro de 2004 - conforme calendarização constante do PG/PA, (vd. Informação n.º 01/04 - UAT VIII.1 - AL - a **fls. 7 do Vol. III**) e teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao município - **designadamente a partir dos documentos de prestação de contas, dossier permanente, GESPROVISTO e artigos publicados na imprensa** - e seguiu as metodologias acolhidas pelo TC, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.

A fase de trabalho de campo iniciou-se no dia 16 de Fevereiro de 2004 com uma reunião de apresentação em que estiveram presentes o Presidente da Câmara (PC), e a equipa de auditoria sob a coordenação do Auditor-Coordenador e Auditor-Chefe, tendo sido dados a conhecer ao representante da autarquia, de uma forma genérica, os fundamentos, âmbito, objectivos e metodologia da auditoria.

Aquela fase assentou no estudo e análise da documentação facultada pelos serviços, e na realização de várias reuniões com o pessoal dirigente, para esclarecimento de dúvidas e conhecimento dos procedimentos administrativos e contabilísticos adoptados.



Nina Cruz

De acordo com o indicado Manual de Auditoria, a metodologia de trabalho seguida, consistiu no recurso, simultâneo, à análise do SCI, com utilização de testes de procedimento e de conformidade e das demonstrações financeiras, com a realização de testes substantivos às operações contabilísticas das áreas consideradas prioritárias.

Esta fase do trabalho de campo terminou com uma reunião em que estiveram presentes o Presidente da Câmara e, por parte da DGTC o Auditor-Coordenador, o Auditor-Chefe e os restantes elementos da equipa, tendo sido apresentadas, genericamente, as principais observações e conclusões da auditoria.

1.4. Colaboração dos serviços

Cumprir realçar a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos que contactaram com a equipa de auditoria, manifestada através da satisfação atempada dos pedidos formulados no decurso do trabalho de campo.



1.5. Ajustamento global

O ajustamento da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Santa Maria da Feira, referente ao exercício de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2002, é o seguinte:

Un.: Euro

DÉBITO	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO	RESPONSABILIDADE TOTAL
<i>Receita virtual liquidada.....</i>	2 482,51		
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>			-2 908,41
	2 482,51		
<i>Receita Orçamental cobrada.....</i>		54 754 429,81	54 754 429,81
<i>Entrada de fundos p/ Oper. Tesouraria (*)</i>		4 465 166,44	4 465 166,44
<i>Saldo em 01/01/02.....</i>	49 108,47	285 504,38	334 612,85
TOTAIS	51 590,98	59 505 100,63	59 551 300,69
CRÉDITO			
<i>Receita anulada.....</i>	0,00		0,00
<i>Despesa Orçamental realizada.....</i>		54 217 188,42	54 217 188,42
<i>Saída de fundos p/ Oper. Tesouraria. (*)</i>		4 483 915,93	4 483 915,93
<i>SOMA.....</i>	0,00	58 701 104,35	
<i>Receita virtual cobrada.....</i>	5 390,92		
<i>Saldo em 31/12/02.....</i>	46 200,06	803 996,28	850 196,34
TOTAIS	51 590,98	59 505 100,63	59 551 300,69

(*) - Estes montantes retirados da conta de Operações de Tesouraria estão expurgados de € 29.218,01 referentes aos "Fundos Permanentes" - Ponto 2.3.5.4, de fls. 56 a 58 e €152,63 da OP n.º 86

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2002 é favorável, com as reservas constantes deste Relatório, e com as derivadas do facto de a conta de gerência de 2001 não ter ainda sido homologada.



Nina Cruz

1.6. Contraditório

Em cumprimento do disposto nos art.ºs 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os responsáveis do Município de Santa Maria da Feira, pelo exercício de 2002, foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato, para efeitos do exercício do direito do contraditório.

Apresentaram alegações em conjunto todos os responsáveis que compunham o executivo do Município, a saber:

Alfredo de Oliveira Henriques	Presidente
Carlos Ferreira Martins da Silva	Vereador a tempo inteiro
José Manuel Silva Oliveira	Vereador a tempo inteiro
Maria da Conceição Sousa Ribeiro Ferreira	Vereadora a tempo inteiro
Delfim Manuel Oliveira da Silva	Vereador a tempo inteiro
Carlos Jorge Campos Oliveira	Vereador a tempo inteiro
Manuel Alves de Oliveira	Vereador
Elísio Costa Amorim	Vereador
Horácio Ferreira de Sá	Vereador
Manuel José Costa Oliveira	Vereador
Carla Adriana P. Moreira Santos Pinto	Vereadora

As suas respostas foram tidas em conta na elaboração deste Relatório, constando na íntegra ou de forma sucinta nos pontos pertinentes.



2. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA DA FEIRA (EXERCÍCIO DE 2002)

2.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal

2.1.1. Documentos enformadores

A autarquia possui um Regulamento da Macroestrutura dos Serviços Municipais (RMSM) cuja publicação foi efectuada no DR – II Série, n.º 34, Apêndice n.º 24, de 10/02/03 – de fls. 90 a 98 do Vol. III – o qual veio substituir o vigente até essa data, que havia sido publicado no DR – II Série, n.º 55, de 05/03/96 – de fls. 115 a 131 do Vol. III.

Este documento integra um conjunto de princípios e normas gerais através dos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipais, dele constando, igualmente, a definição da macroestrutura orgânica encontrando-se a mesma dividida em Serviços de Apoio e em Departamentos e Divisões e, bem assim, o conjunto de atribuições e competências de cada um deles.

2.1.2. Estrutura orgânica

No que concerne à **estrutura orgânica**, a vigente em 2002 era diferente da existente em Fevereiro de 2004. Assim, a primeira encontra-se gizada no organograma a fls. 113 e 114 do Vol. III, comportando 4 Departamentos, 22 Divisões, 2 Serviços, 1 Gabinete e 1 Conselho de Coordenação e Controlo. A referente ao momento da auditoria integra 5 Departamentos, 22 Divisões e 8 Gabinetes conforme se evidencia no organograma a fls. 89 do Vol. III. No que a esta última diz respeito, constatou-se que se encontram providas das respectivas chefias, 2 Departamentos [Urbanismo (DU) e Jurídico e Administrativo (DJA)], 10 Divisões [Administrativa (DAd), Financeira (DF), Recursos Humanos (DRH), Edificação (DE), Obras Municipais e Equipamentos Colectivos (DOMEC), Parque de Máquinas (DPM), Saneamento Básico (DSB), Estudos e Projectos (DEP), Bibliotecas, Documentação e Arquivo (DBDA) e Acção Social (DAS)] e 1 Gabinete de Informática e Organização (GIO).

2.1.3. Pessoal

À data da realização da auditoria, o município dispunha de 591 trabalhadores providos em lugares do quadro o que equivale a 52,8% do total do mesmo.



Nina Cruz

O actual quadro de pessoal – de fls. 99 a 112 do Vol. III – é resultante da composição aprovada pelo órgão deliberativo em 27/09/02 e posteriormente sujeita a rectificações, as quais foram presentes nas reuniões ordinárias da CMSMF, em 21/10/02 e 16/12/02 e na sessão ordinária da AMSMF em 27/12/02, tendo sido publicado no DR n.º 34, II Série, Apêndice n.º 24, que, no seu conjunto, prevê 1120 lugares - incluindo o pessoal dirigente e de chefia - distribuídos do seguinte modo:

Pessoal em serviço na Autarquia

PESSOAL	Fevereiro de 2004		
	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Dirigente e Chefia	70	24	34,3
Técnico Superior	141	51	36,2
Técnico	27	5	18,5
De informática	10	4	40,0
Técnico - Profissional	94	49	52,1
Administrativo	114	77	67,5
De apoio educativo	51	0	0,00
Operário	257	147	57,2
Auxiliar	356	234	65,7
TOTAL	1120	591	52,8

Fonte: Listagens fornecidas pelos serviços administrativos da DRH

Como se pode verificar pelo presente quadro, relativamente ao provimento dos lugares existentes, o pessoal Dirigente e Chefia, Técnico Superior, Técnico e de Informática apresenta percentagens baixas, num caso igual a 40% e nos restantes inferior.

O pessoal Operário e Auxiliar representam 64,5% dos lugares providos.

Quanto ao pessoal Técnico, de Informática, Técnico - Profissional e Administrativo corresponde, no seu conjunto, a 22,8% dos lugares atrás referidos.

O pessoal Técnico Superior representa 8,6% dos lugares providos.

Do exposto, ressalta que o MSMF se encontra essencialmente carenciado de pessoal dirigente e de chefia, técnico superior e técnico.



Nina Cruz

Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que o pessoal provido apresenta um índice de tecnicidade de 17,8% e, por isso, inferior ao perspectivado no quadro de pessoal em vigor (23,4%), como se pode verificar de seguida:

INDICE DE TECNICIDADE

Fórmula	Fevereiro 2004	
	Quadro legal	Providos
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{141+27+94}{1120} = 23,4\%$	$\frac{51+5+49}{591} = 17,8\%$

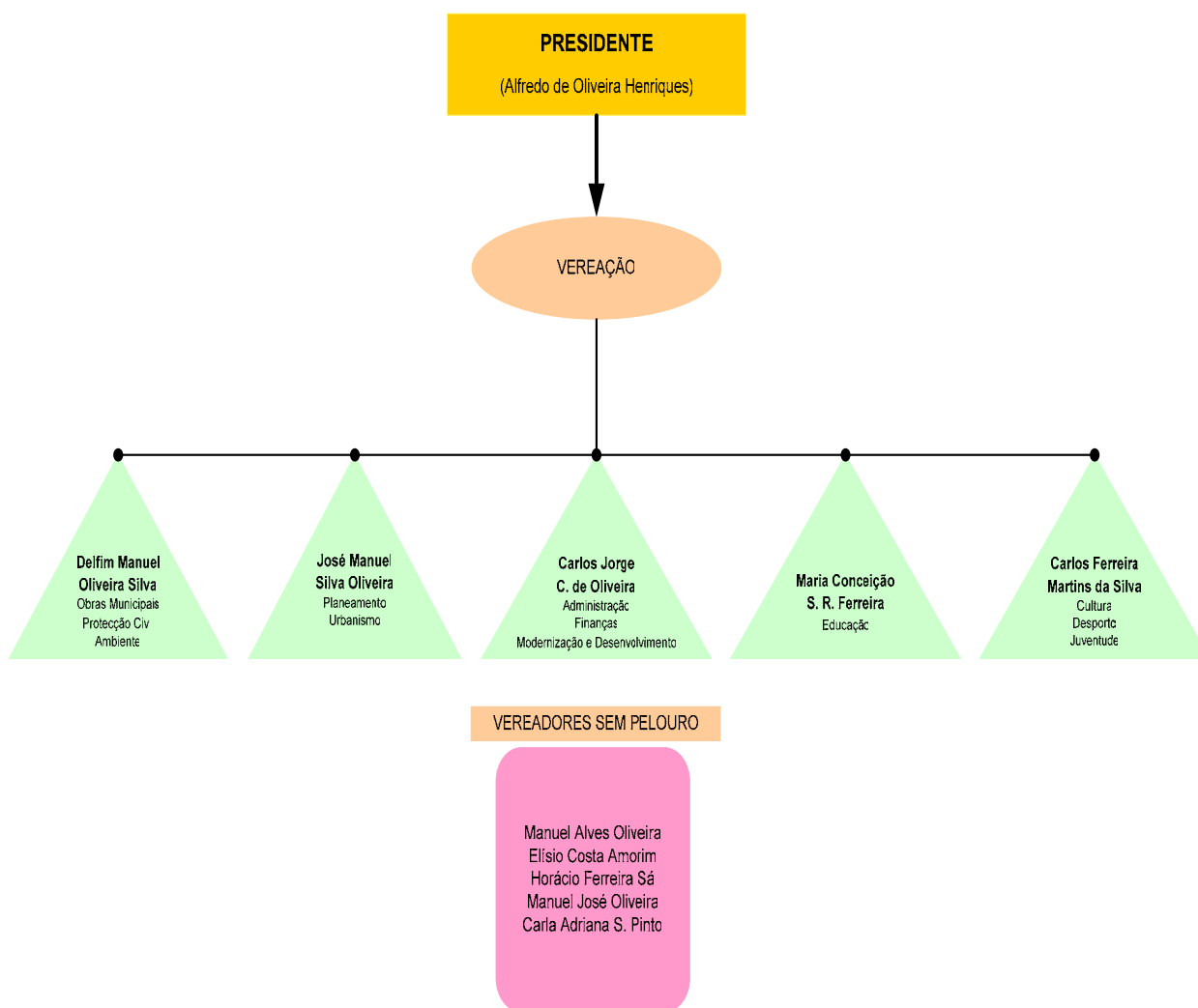


Nina Cruz

2.1.4. Composição do órgão executivo/pelouros, delegação e subdelegação de competências

2.1.4.1. COMPOSIÇÃO DO ÓRGÃO EXECUTIVO/PELOUROS

O órgão executivo no exercício de 2002 tinha a seguinte composição e os pelouros indicados:





Nina Cruz

2.1.4.2. DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Em reunião de 14/01/02, como consta da acta n.º 1 – de fls. 1 a 11 do Vol. XI – a CMSMF delegou no seu Presidente todas as competências, passíveis de delegação, dentro dos limites impostos pelo n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 169/99, de 18/09.

Concomitantemente, o PC, de acordo com a faculdade prevista no n.º 2 do citado artigo e no art.º 69º, n.º 2 do mesmo diploma, procedeu à delegação e subdelegação das competências próprias e delegadas, nos vereadores – de fls. 154 a 175 do Vol. III.

Na reunião supra mencionada, aquele órgão executivo delegou igualmente no seu Presidente, com a possibilidade de subdelegação, autorizações genéricas no que concerne à realização de despesas para o ano de 2002 – de fls. 150 a 153 do Vol. III.

No entanto, em relação a este último acto, a CM não procedeu à fixação dos limites máximos relativos à autorização para a realização de despesas, conforme imperativo resultante do art.º 68º, n.º 1, al. f) da Lei mencionada, conjugado com o art.º 29º, n.º 2, do DL n.º 197/99, de 08/06, pelo que esse valor se subsumirá ao constante neste diploma legal¹.

2.1.4.3. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NAS FREGUESIAS

Em reunião camarária de 11/02/02 – cfr. acta n.º 3 de fls. 25 a 35 do Vol. XI – o PC, ao abrigo do disposto no art.º 66º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18/09, apresentou um quadro geral de competências a delegar nas Juntas de Freguesia que, na mesma reunião, foi aprovado por unanimidade dos elementos do órgão executivo. Da proposta apresentada pelo PC, constava que as delegações seriam efectuadas por protocolos.

Na sequência dessa deliberação, atento o disposto no art.º 53º, n.º 2, al. s) da Lei n.º 169/99, de 18/09, em 22/02/02 foi apresentada a mesma proposta à Assembleia Municipal tendo, de igual forma, sido aprovada por unanimidade dos presentes – de fls. 228 a 231 do Vol. XI.

¹ “As competências atribuídas pelo presente diploma (...) às câmaras municipais (...) podem ser delegadas nos seus presidentes até (...) € 748.197 (...).”



Nina Cruz

Tal delegação de competências só poderia processar-se por via da celebração de protocolos, onde constassem todos os direitos e obrigações das partes, os meios financeiros, técnicos e humanos e as matérias objecto da delegação, de acordo com o preceituado no n.º 1 do art.º 66º da Lei atrás citada, protocolos esses que não foram celebrados.

Ora, ao não ter cumprido com esse requisito legal, os actos relativos à delegação de competências da CM nas Juntas de Freguesia – n.º 1 do art.º 66º da Lei n.º 169/99, de 18/09 – encontram-se feridos de nulidade, por falta de forma legal – art.º 133º, n.º 2, al. f) do CPA – sendo responsáveis por tal facto os elementos do órgão executivo camarário.

De notar, no caso, que a Assembleia Municipal não exerceu as competências de acompanhamento e fiscalização da actividade da Câmara, conforme previsão constante da al. c) do n.º 1 do art.º 53º da mesma Lei.

De acordo com as Ordens de Pagamento insertas de fls. 13 a 598 do Vol XII, foram efectuadas transferências, ao abrigo daquela delegação de competências, da CM para as 31 Juntas de Freguesia, no montante global de €1.484.678,60. Os pagamentos foram autorizados pelo PC (€152.350,16) e pelo Vereador Carlos Jorge Campos Oliveira (€1.332.328,44), em violação do normativo apontado e do ponto 2.3.4.2., al. d), do POCAL.

Em sede de contraditório, os responsáveis vieram alegar que: “ (...) *Refira-se, com propósito, que o conjunto dos meios financeiros, técnicos e humanos, constava de um documento, conhecido das Juntas de Freguesias até para aquilatar constar dos critérios que informariam e presidiriam digamos à materialização das transferências.*

Ficou, pois, generalizada a ideia de que a aprovação destas medidas, nos respectivos órgãos bastaria ao cumprimento da legalidade, e daí que, se tivesse dado início à execução prática destas transferências de competências e respectivos meios.

A estes acordos ou protocolos, constantes das deliberações, e mesmo verbais, não foi dada a forma escrita, essa é a verdade.

Todavia, e tendo em vista, a reposição, tanto quanto possível da forma específica, todas as autarquias em consonância com a Câmara Municipal, a posteriori, reduziram, a escrito o referido protocolo, tendo mesmo



Nina Cruz

procedido à ratificação de todo o processado, feito à luz do acordo material celebrado com a Câmara (...)
(doc. de fls. 128 a 130).

Como se extrai das alegações transcritas, os responsáveis reconhecem de forma expressa não terem cumprido com o regime imposto pelo n.º 1 do art.º 66º da Lei n.º 169/99, de 18/09. Afirmam ainda terem já “ (...) *procedido à ratificação de todo o processado (...)*”, com vista à sanção dos vícios inerentes ao facto de não se terem celebrado os protocolos de delegação de competências enviando, inclusive, toda a documentação de suporte relativa ao acto praticado.

No entanto, a tese arrogada pela autarquia não tem acolhimento atento o facto da figura da ratificação² não ser aplicável aos actos nulos, conforme expressamente resulta do n.º 1, do art.º 137º do CPA.

Face ao exposto e, mantendo-se a invalidade previamente determinada – **nulidade** – os elementos do órgão executivo incorreram na prática de actos passíveis de eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos do n.º 1, al. b) do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

² Entenda-se a ratificação-sanação.



Nina Cruz

2.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI)

2.2.1. Caracterização

2.2.1.1. APRECIÇÃO DA NORMA DE CONTROLO INTERNO

No exercício em apreciação (2002) o sistema contabilístico da autarquia assentava no DL n.º 54-A/99, de 22/02, diploma que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)³ com a redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09, e pelos DL n.ºs 315/00, de 02/12 e 84-A/02, de 05/04, uma vez que a partir do exercício de 2002 passou a ser de aplicação obrigatória.

Da conjugação do art.º 10º, n.º 2 do citado DL n.º 54-A/99, com o ponto 2.9.3. do POCAL resulta que a autarquia deveria dispor de um Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) devidamente aprovado, o que só aconteceu em **16/06/03** – cfr. fls. 183 a 212 do Vol. III – consagrando que a sua entrada em vigor ocorreria no 1º dia útil após a sua publicação em DR, o que ocorreu em 25/07/03.

Ainda assim, a equipa de auditoria analisou o conjunto das diversas normas que fazem parte do RSCI, com referência ao estado das mesmas à data da acção, apresentando-se seguidamente, e relativamente aos correspondentes artigos, aquelas que merecem especial atenção.

Art.º 14.º - Numerário em Caixa

Este art.º estipula que “*A importância do numerário existente em caixa na tesouraria no momento do seu encerramento diário deve respeitar um mínimo de 50 euros e um máximo de 500 euros*”.

³ Doravante, as referências ao POCAL têm-se como feitas ao DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as sucessivas alterações mencionadas.



Nina Cruz

A equipa de auditoria constatou que esta norma, em regra, não é respeitada, como se pode comprovar através dos Resumos Diários de Tesouraria – **RDT** – (início e meados dos 12 meses do ano de 2003) – **insertos de fls. 289 a 334 do Vol. III.**

Art.º 16.º - Controlo de cheques

“1-Os cheques não preenchidos ficam à guarda do tesoureiro.”

Art.º 18º - Reconciliações bancárias

(...)

“2-Para efeitos do previsto no número anterior a tesouraria deve manter permanentemente actualizadas as contas correntes com instituições bancárias relativas às contas abertas em nome da autarquia.”

Estas duas normas contrariam o princípio da segregação de funções, tendo em conta a conjugação dos pontos 2.9.5 al. c) com o 2.9.10.1.3 e 2.9.10.1.5, todos do POCAL.

Art.º 20º - Inspecções de caixa

Apesar da al. a) do n.º 1 referir que são elaborados trimestralmente e sem aviso prévio, constatou-se que em 2002 e 2003 **foram elaborados mensalmente.**

Art.º 25º - Reconciliações

(...)

“2-A Secção de Contabilidade efectua, periodicamente, reconciliações das contas de ...Estado e Outros Entes Públicos e ainda nas contas correntes relativas aos Empréstimos Bancários, tendo em especial atenção o controlo do cálculo de juros”.

Tendo-se solicitado aos serviços (através da Requisição n.º 1 – **a fls. 34 e 35 do Vol. III**) os elementos comprovativos da efectivação de tais reconciliações, não foi apresentada documentação que evidenciasse o seu cumprimento bem como o estatuído nos pontos 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL.



Nina Cruz

2.2.1.2. LEVANTAMENTO/ANÁLISE DO SCI

Das verificações efectuadas no âmbito do levantamento do SCI, numa perspectiva global, evidenciam-se os seguintes aspectos:

A - Segurança

A Tesouraria está instalada em local que reúne boas condições de segurança para o efeito, existindo designadamente um “cofre-forte”.

B - Regulamento interno

Apesar de obrigatório, nos termos do ponto 2.9.3. do POCAL, e a partir de Janeiro de 2002, a existência de um Sistema de Controlo Interno adequado às actividades da autarquia que contemplasse em Regulamento apropriado, entre outras, as normas respeitantes às operações de arrecadação de receitas e à realização das despesas, movimento de operações de tesouraria e regras de controlo contabilístico, bem como a regulamentação da cobrança de receitas e a guarda temporária dos valores por entidade diferente do tesoureiro, tal situação apenas se veio a verificar a partir de 28/07/03, em violação do ponto atrás indicado e da al. e) do n.º 2 do art.º 64º, da Lei n.º 169/99, de 18/09, com a redacção da Lei n.º 5-A/2002, de 11/01.

Em 25/07/03, foi publicada em DR a norma de controlo interno, a qual comete a alguns titulares de cargos de chefia a responsabilidade pelas operações legais inerentes ao SCI, tendo-se constatado que as exercem efectivamente.

Observou-se, ainda, a existência de um Regulamento da Macroestrutura dos Serviços Municipais (RMSM) – de fls. 91 a 98 do Vol. III – onde se apresenta a estrutura orgânica dos serviços municipais, se definem os objectivos e princípios gerais, bem como as atribuições comuns aos diversos serviços. Existem também outros regulamentos municipais específicos (vd. fls. 445 do Vol. V).

C – Manuseamento e guarda de valores

À data da auditoria, a cobrança de receitas e a guarda temporária de valores pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria encontrava-se prevista na norma de controlo interno e está



Nina Cruz

a ser executada em conformidade, respeitando, assim, o disposto no ponto 2.9.10.1.4. do POCAL. Porém, antes da sua entrada em vigor, ou seja, entre 01/01/02 e 28/07/03, datas da entrada em vigor do POCAL e da norma de controlo interno da autarquia, respectivamente, não existiu designação dos responsáveis⁴ pelos postos de cobrança (ponto 2.9.5., a) do POCAL).

Não obstante, não se constatou que a falta desta designação, para o indicado período, tenha tido consequências na esfera financeira.

D – Procedimentos contabilísticos

No exercício a que respeita a auditoria, a autarquia tinha todos os procedimentos correspondentes aos processamentos da receita e da despesa informatizados.

Todavia, no que se reporta ao processamento da despesa, foram detectadas algumas situações de cabimento das despesas, permitidas pelo sistema informático, sem que houvesse dotação disponível na rubrica correspondente.

Atenta a circunstância de se tratar de um período de transição entre o modelo anterior (DL n.º 341/83, de 21/07) e o novo (POCAL), com a conseqüente necessidade de alterar profundamente os procedimentos contabilísticos e, de o orçamento para 2002, ter sido elaborado em Abril por via do disposto no art.º 88º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18/09 e de, depois daquela data, serem “reescavados” e integrados no novo orçamento todos os movimentos ocorridos entre Janeiro e Março, admite-se que tenham existido situações como as descritas, que só posteriormente puderam ser regularizadas, tal como foi explicado pelos serviços camarários.

E – Segregação de funções

A organização dos serviços e a distribuição e execução das tarefas não salvaguardam o princípio da segregação de funções, nomeadamente no que concerne à Contabilidade e à Tesouraria, uma vez que é nesta que são movimentadas e controladas as contas correntes com as instituições bancárias e são guardados os cheques não preenchidos.

⁴ Excepção feita à cobrança das ocupações do mercado municipal, consagrada no regulamento interno do mercado Municipal de Vila da Feira, de 20/05/75.



Nina Cruz

F – Operações de controlo

Os balanços à tesouraria são efectuados de acordo com o instituído pelo POCAL.

As reconciliações bancárias, sob a responsabilidade de um funcionário afecto ao Aprovisionamento, apenas são formalizadas no final do ano aquando da elaboração da conta de gerência. Contudo, é feito um controlo quando são recebidos os extractos bancários, na medida em que estes são conferidos/confrontados com os registos informáticos existentes.

G – Autoridade e responsabilidade

A estrutura do município, no que concerne à definição de autoridade e responsabilidade, assenta num plano organizativo onde se definem os níveis de autoridade e responsabilidade em relação a cada unidade orgânica.

H – Aprovisionamento/Secção de Serviços Gerais e Urbanos

O Aprovisionamento e a Secção de Serviços Gerais e Urbanos dividem os processos de compras – o primeiro tem à sua responsabilidade as aquisições de valor igual ou inferior a €24.939,90 (5.000 contos) e o segundo, as de valor superior àquele montante.

O sector de aprovisionamento centraliza os seus processos de compras, dispondo de um programa de gestão de “stocks” que permite o funcionamento em rede com os outros serviços.

Os diversos tipos de bens de que a autarquia necessita para seu uso corrente estão armazenados em dois pequenos depósitos no edifício da sede do município, sob a responsabilidade da Secção de Aprovisionamento, sendo efectuado um controlo de existências - tanto à entrada como à saída do depósito, mediante requisição.

Para além daqueles depósitos existem os armazéns, situados num espaço camarário afastado do centro da cidade, onde são guardados os diversos materiais para realização de algumas obras por administração directa. Aqui, funcionam também a serralharia, a carpintaria e a oficina de mecânica. Neste espaço estão instalados, o parque de viaturas, onde estas permanecem quando não estão em serviço e um posto de abastecimento de combustível.



Nina Cruz

O registo e controlo das viaturas, dos abastecimentos, das reparações, das revisões e inspecções bem como dos consumos de combustível é feito em fichas individuais – **exemplos de fls. 507 a 553 do Vol. V** – sendo feito ocasionalmente o tratamento destes elementos para efeitos de controlo, designadamente, de consumos de combustíveis **-relatório a fls. 506 do Vol. V**.

Assim sendo, tais registos acabam por ter pouca utilidade prática recomendando-se, portanto, que seja melhorado o tratamento dessa informação de modo a retirar dela maior proveito. Quanto a esta matéria, os responsáveis referem que: *”Relativamente à questão do controle das viaturas, abastecimento, reparações e revisões, seguindo a recomendação do relato, foi já implementado o sistema informático para proceder à respectiva gestão e controlo”*, o que se regista.

I – Património municipal

Na vertente patrimonial e dada a entrada em vigor do POCAL em 2002, onde se dá relevo ao conhecimento integral do património (entendido este como o conjunto de bens, direitos e obrigações), foi objectivo da equipa de auditoria conhecer a situação existente, quanto à dimensão, registos e valorização dos bens móveis e imóveis e de outros activos e passivos.

Das verificações efectuadas constatou-se, no que respeita aos bens móveis, que os mesmos se encontram inventariados em folhas de carga, possuem n.º de inventário e estão identificados.

No que se reporta aos bens imóveis, pertencentes ao domínio privado, observou-se que foi efectuado um levantamento e feita a sua valorização para efeitos de inventário inicial. Simultaneamente, estão a ser efectuadas diligências no sentido de regularizar algumas situações pendentes na Conservatória do Registo Predial. No que concerne aos bens do domínio público, constata-se que o trabalho efectuado se encontra ainda numa fase muito embrionária.

Salienta-se, neste contexto, a existência de um Regulamento de Inventário e Cadastro do Património do Município – **cfr. de fls. 360 a 369 do Vol. III**.

De notar, a este propósito, a existência de imobilizados da autarquia que foram cedidos à INDÁQUA, SA, não constando do património da primeira. No entanto, esta matéria terá desenvolvimento no ponto 2.3.7. deste Relatório.



Nina Cruz

2.2.2. Avaliação final do sistema de controlo interno

Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa, cujos circuitos se descrevem de fls. 446 a 449 do Vol. V, e tendo em conta os aspectos antes descritos retira-se que o mesmo apresenta os seguintes pontos fortes e pontos fracos:

Pontos Fortes:

- a) São efectuadas reconciliações bancárias das contas de depósitos bancários por um funcionário do Aprovisionamento (embora formalizadas no final do ano) e contagens físicas das existências com alguma regularidade;
- b) São realizados Balanços à Tesouraria e formalizados os seus termos;
- c) Estão informatizados na totalidade os procedimentos correspondentes aos processamentos da receita e da despesa.

Pontos Fracos:

- d) Inexistência de um Regulamento de Controlo Interno (2.9.3 do POCAL) antes de 28/07/03;
- e) Não foram designados os responsáveis pelos postos de cobrança para o período de 01/01/02 a 28/07/03 (ponto 2.9.5, idem);
- f) Não é salvaguardada a segregação de funções, nomeadamente entre a Contabilidade e a Tesouraria no que concerne à guarda dos cheques e movimentação das contas correntes com instituições de crédito (Pontos 2.9.10.1.3 e 2.9.10.1.5, idem);
- g) Não são efectuadas reconciliações nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e das contas do Estado e outros entes públicos (pontos 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8, idem).

Face ao exposto, conclui-se que o sistema de controlo interno se apresenta fiável embora com as reservas apontadas.

A aprovação do regulamento interno, o seu acompanhamento e avaliação permanente e a implementação das medidas legais de controlo são da competência dos membros do executivo no exercício de 2002.



Nina Cruz

Sobre esta matéria, os responsáveis apresentam os esclarecimentos seguintes:

“ De acordo com o disposto no art.º 14 da Norma de Controlo Interno, a importância do numerário existente em caixa no momento do seu encerramento diário devia respeitar um mínimo de 50€ e um máximo de 500€.

O quotidiano veio a demonstrar na sua prática, algum desajustamento. Na verdade, bastará atentar no facto de a Tesouraria encerrar o serviço de cobrança ao público, às 16 horas, quando os serviços da banca, para o depósito tradicional, encerram às 15 horas.

Este facto, só por si, inviabiliza o correcto cumprimento daquela norma.

Acresce que o depósito pelo sistema multibanco, não oferece as mesmas garantias formais de segurança, pelo que a opção pela guarda, de alguns, valores superiores, acabasse por ser a prática, ainda que pontual.

Diga-se ainda e por ser verdade que do ponto de vista técnico, mesmo o recurso ao depósito multibanco, não resolveria este problema, visto que o registo contabilístico bancário dos depósitos, seria sempre feito “no dia seguinte”.

De todo o modo, e tendo em vista a praticabilidade do regime, e a sua adequação à realidade deste município bem como o cumprimento das normas, entendeu a Câmara Municipal aprovar na sua reunião de 26 de Julho de 2004 a alteração do citado art.º 14, por forma a que, no futuro, o máximo permitido na caixa, no seu encerramento, passe a ser de 2.500€.

Do mesmo modo, e tendo em vista o cumprimento do princípio da delegação de funções (entenda-se segregação de funções - sublinhado nosso), de acordo com as regras (2.9.10.1.3. e 2.9.10.1.5 do POCAL) a Câmara Municipal deliberou já, na citada reunião, proceder à alteração do art. 16, n.º 1 que passará a ter a seguinte redacção:

“ 1. Os cheques não preenchidos ficam à ordem do Chefe da Divisão Financeira (Secção de Contabilidade).”

Sucedo o mesmo no que respeita à matéria de reconciliações bancárias (art.º 18 n.º 2) que passará a ter a seguinte redacção:

“2. Para efeitos do previsto no número anterior a Contabilidade deve manter permanentemente actualizadas as contas correntes com instituições bancárias relativas a contas abertas em nome da autarquia.”(...)

“De qualquer modo, e por ser verdade, deve ser esclarecido que, actualmente o controlo já é feito, por responsáveis da Contabilidade na sequência do despacho de 02 de Fevereiro de 2004 ...”.

Do exposto, resulta que a CMSMF já diligenciou pela alteração das normas e dos respectivos procedimentos. No entanto, as situações de incumprimento no exercício de 2002, são passíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d), do n.º 1 do art.º 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08.



Nina Cruz

2.3. Exercício de 2002

2.3.1. Regras previsionais

Compete à Câmara Municipal, de acordo com o disposto na al. c) do n.º 2 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, elaborar o orçamento e apresentá-lo à Assembleia Municipal, para efeitos da al. b) do n.º 2 do art.º 53.º daquele diploma.

As regras de elaboração daquele instrumento previsional constam do ponto 3.3. do POCAL.

Da análise da documentação facultada sobre a matéria, conclui-se que a CMSMF cumpriu as imposições legais aplicáveis sobre a matéria, com eventual exceção da rubrica 09.05.02 – “Transferências de capital – empresas – outras”.

Para esse caso, os serviços financeiros da autarquia prestaram explicações adicionais, acompanhadas de documentação – de fls. 554 a 585 do Vol. V - das quais se sintetiza o seguinte:

09.05.02-“*As confusões provocadas pelas condições excepcionais que ocorreram na elaboração do orçamento para 2002 ... conduziram a que não conseguíssemos agora localizar os documentos preparatórios onde sempre apuramos, discriminadamente, e com maior rigor possível, a previsão das receitas de capital. ... Foi necessário, por isso, tentar uma reconstituição o que só se mostrou possível parcialmente (€2.080.047,08)*”.

Em face do apresentado conclui-se que ficou por justificar a importância de €1.558.780,00 (€3.638.827,00 – €2.080.047,00), não se podendo, assim, afirmar com segurança que foi dado integral cumprimento ao estatuído no ponto 3.3 al. b) do POCAL.

Recomenda-se, por conseguinte, que na elaboração do orçamento, se providencie pela observância do que a esse respeito prescreve o POCAL.

Sobre esta situação, os responsáveis pronunciaram-se nos seguintes termos:

“A previsão das receitas de capital foram sempre apuradas, discriminadamente e com todo o rigor, nos respectivos documentos preparatórios.”



Nina Cruz

As dificuldades de total e pontual comprovação ficaram a dever-se a naturais dificuldades típicas de momentos de transição, como é o caso da mudança do sistema contabilístico, com alteração da classificação económica da receita e da despesa. A própria introdução da nova moeda, concorreu para gerar alguma confusão e novas dificuldades”.

Para além do relatado nada mais há a referir, reiterando-se a recomendação já apontada.

2.3.2. Análise da execução orçamental

Sobre esta matéria, convém desde já notar que as contas relativas ao exercício de 2002 foram apresentadas em termos de POCAL, enquanto que as dos anos anteriores foram feitos nos moldes do DL n.º 341/83, de 21/07, facto que originou alterações em alguns conceitos e rubricas/contas.

Assim, a análise que se apresenta teve como suporte os dados constantes das Contas de Gerência, dos Orçamentos e Relatórios de Actividades de 2000 e 2001 e os documentos finais de 2002, através dos quais se elaboraram os mapas insertos de fls. 598 a 601 do Vol. V, cujas conclusões, consideradas mais relevantes, são apresentadas seguidamente.

A) Evolução da execução da receita orçamental no triénio 2000/2002

Relativamente à execução orçamental no indicado triénio, salienta-se que a média aritmética simples da cobrança, rondou os 69,1% (75,47%, 63,39% e 68,32%, respectivamente), salientando-se que, na gerência de 2002, a autarquia **arrecadou 68,32% das receitas previstas para esse ano** o que corresponde a uma execução superior à do ano anterior em cerca de 5%.

O orçamento para o ano de 2001, no montante de 19.045.477 contos (€94.998.438,76), comparativamente com a execução do ano anterior 9.376.518 contos (€46.769.874,60), apresentou um valor global superior a esta, na ordem dos 103%.

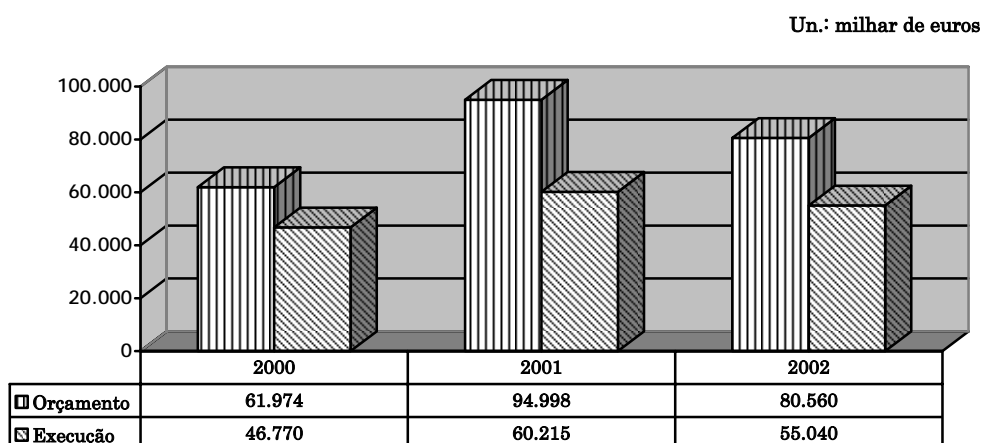


Nina Cruz

Na elaboração do orçamento da receita para o ano de 2002, o executivo baseou-se essencialmente nas regras previsionais estipuladas no POCAL, verificando-se assim que foi estimado um crescimento de cerca de 33,8% face à execução da gerência anterior.

Para o mesmo ano, a receita cobrada teve um decréscimo de 9,0%, relativamente à do ano anterior, o que, conjugado com um maior decréscimo (15,0%) do montante orçamentado (em valor absoluto foi inferior ao do ano anterior em 14,4 milhões de euros) conduziu a uma execução de 68,32%.

Esta execução orçamental ficou a dever-se, em grande medida, ao facto de se terem orçamentado 19,4 milhões de euros na rubrica “Venda de Bens de Investimento” relativamente à qual se cobraram apenas 4,6% (€92.091,88).



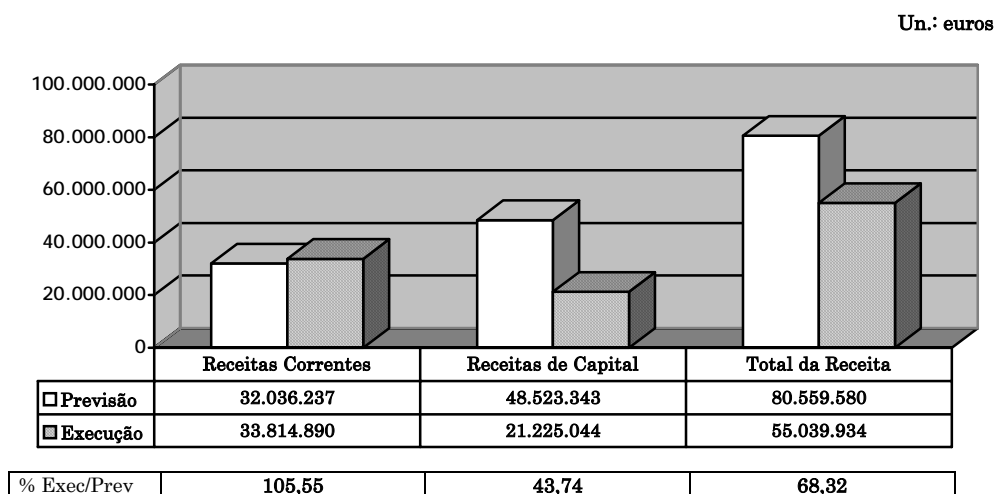
B) Estrutura da receita e da despesa na gerência de 2002

B1) Receita

Em 2002, foram arrecadadas receitas que ascenderam a €5.039.934,19, em vez de €0.559.580,03 como fora previsto, o que representa um grau de execução orçamental de 68,32%, como se pode verificar no gráfico seguinte.



Nina Cruz



Dos resultados apurados na execução, €33.814.890 correspondem a Receitas Correntes (representando 61,4% do total) e €21.225.044 a Receitas de Capital (38,6%).

A estrutura da receita evidencia que as Transferências Correntes e de Capital representam 39,4% do total arrecadado e os Passivos Financeiros correspondem a 13,5% do mesmo.

Verifica-se, assim, uma dependência substancial do orçamento municipal em relação às mesmas, existindo outro tipo de receitas, nomeadamente impostos directos, que apresentam uma percentagem com algum significado (32,3%) no montante arrecadado.

B2) Despesa

A despesa global no mesmo ano ascendeu a €4.171.188 em vez dos €80.559.580 previstos, o que representa uma execução de 67,3%.

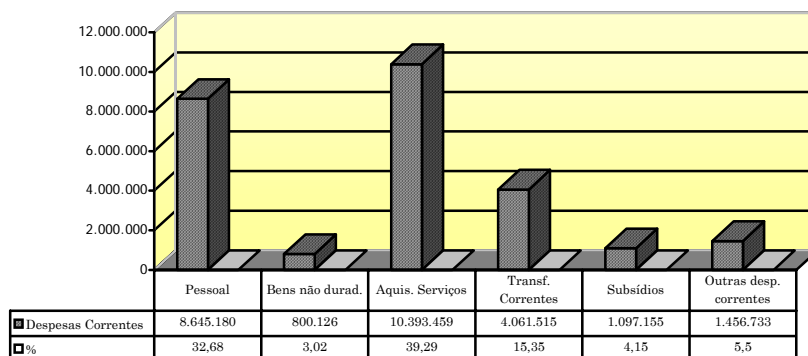
Do total dos pagamentos efectuados, €26.454.172 correspondem a Despesas Correntes (48,8% na estrutura total) e €7.763.016 a Despesas de Capital, representando 57,2% do mesmo total.

Na estrutura da despesa corrente, as rubricas que tiveram maior peso foram as de Aquisição de Serviços (39,29%), Pessoal (32,68%) e Transferências Correntes (15,35%), como se pode observar no gráfico seguinte:



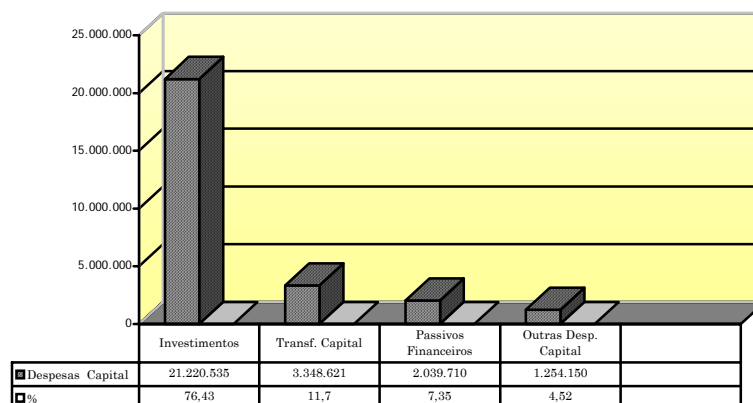
Rina Cruz

Un.: euros



Quanto às despesas de capital, as contas de Investimentos são as mais significativas, representando na gerência em análise, 76,4% do total daquelas despesas.

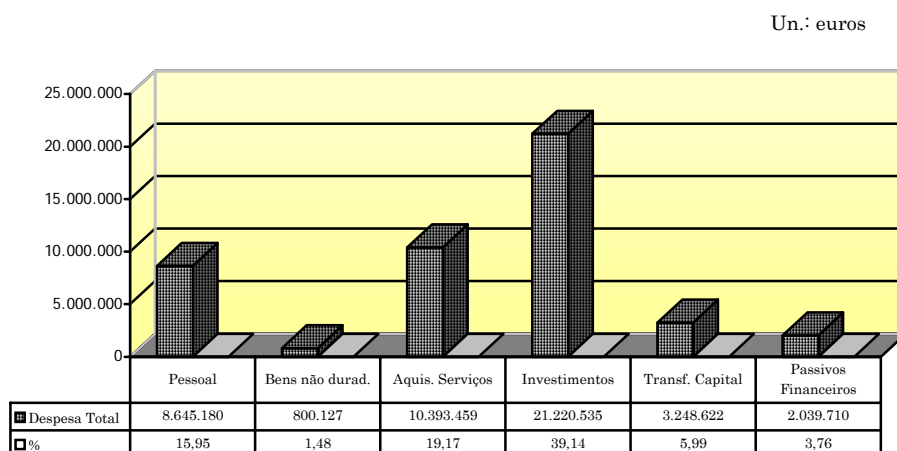
Un.: euros



Na despesa total, as contas de Investimentos e de Aquisição de Serviços são as mais significativas, representando na mesma gerência, 39,14% e 19,17% do respectivo total.



Dina Cruz



2.3.3. *Apreciação de documentos*

2.3.3.1. **CONTA DE DOCUMENTOS**

À data da auditoria, mais propriamente no dia 02/03, a conta-corrente de documentos debitados ao Tesoureiro apresentava um saldo de €46.226,50 (segundo o quadro apresentado a fls. 226 e 227 do Vol. IV).

Para efeitos do ponto 2.6.2 do POCAL, solicitou-se fotocópia da deliberação do executivo no sentido da virtualização de determinadas receitas, tendo os serviços de Contabilidade informado que cumprem o determinado no n.º 2 do art.º 8.º da Norma de Controlo Interno aprovada em reunião ordinária de 16/06/03, que estipula:

“2 – Na cobrança de receitas virtuais serão previamente debitados ao tesoureiro os recibos para cobrança, através do respectivo serviço emissor” – a fls. 194 do Vol. III.

No que concerne às medidas tomadas com vista à arrecadação da receita virtual, solicitou-se ainda à tesouraria e ao serviço de execuções fiscais, informação sobre os procedimentos adoptados para efeitos de ressarcimento das importâncias por cobrar em 31/12/02.

Estes serviços informam, através de notas justificativas – **cfr. fls. 213 e 276 do Vol. III** – o seguinte:



Nina Cruz

Tesouraria:

“No que se refere à cobrança da receita virtual, depois do serviço emissor efectuar o débito ao Tesoureiro, este notifica o contribuinte em falta para proceder, no prazo de 15 dias a contar do dia seguinte ao débito, ao pagamento do valor em dívida acrescido da taxa de juro legal (actualmente 1% por cada mês calendário). Caso o contribuinte não regularize a situação, no prazo estipulado, o Tesoureiro emite uma certidão de relaxe e envia o processo para Execução Fiscal”;

Serviço das Execuções Fiscais:

“(…) Após a recepção das certidões de dívida (documento emitido pelo tesoureiro), o serviço de Execuções Fiscais, procede à instauração do processo, mediante despacho, lavrado na relação dos devedores.

Efectua-se o competente registo, e procede-se à citação do executado, através de citação postal, (enviando-se em anexo cópia da respectiva certidão de dívida), para no prazo de 30 dias:

- *Proceder ao pagamento da dívida, acrescida de juros de mora e custas do processo executivo;*
- *Deduzir oposição;*
- *Requerer o pagamento da dívida em prestações (dependendo do valor da dívida);*
- *Dação em pagamento.*

Nesta fase processual o executado, normalmente comparece nestes serviços e regulariza a situação.

Não sendo regularizada a situação, os processos serão analisados a fim de serem accionados os trâmites legais, para a Autarquia ser ressarcida das importâncias em dívida, e desencadear a penhora”.



Nina Cruz

2.3.3.2. DESPESA

Conforme consta do ponto 1.5.2. do PG/PA – fls. 6 do Vol. III – foram verificados os documentos relativos às contas/rubricas constantes do quadro infra, utilizando-se para o efeito a técnica de **amostragem sistemática**, previamente definida, cuja amostra se retrata no mesmo quadro, tendo-se verificado que os “processos de despesa” apresentavam-se normalmente instruídos com a documentação de suporte às Ordens de Pagamento.

As rubricas que não foram integralmente analisadas, foram objecto de verificação com base numa amostra de carácter **não estatístico**, agregando a amostragem sistemática com amostragem por números aleatórios.

Classificação orçamental	Designação	Montante global (€)	Amostra (%)
01.02/04.02.01	Transferências Correntes – Administrações Privadas – Instituições Particulares	116.258,03	100
01.03/03.01.01.01	Encargos Correntes da Dívida – Instituições de Crédito – Juros – Empréstimos de Curto Prazo	50.610,85	100
03/02.03.09	Depart. Administ. Urbanística – Aquisição de Serviços – Estudos e Consultadoria	300.069,61	45
04/07.02.03.02	Dep. Serv. Gerais Urbanos – Aquis. de Bens de Capital – Const. Div. - Esgotos	2.492.793,14	85
05.01/02.03.11	Depart. Desenv. Socio - Econ. – Div. Cultura e Desporto – Aquisição de Serviços - Outros	2.826.138,13	45
05.01/04.03	Depart. Desenv. Sócio – Econ. – Div. Cultura e Desporto – Transf. Correntes - Famílias	1.700.782,66	77
05.03/04.02.01	Div. Desenv. Sócio – Econ. – Tranf. Correntes – Adm. Privadas – Inst. Particulares	539.078,78	69

2.3.3.3. ASSUNÇÃO DE DÍVIDA RESULTANTE DE CEDÊNCIA DE CRÉDITOS POR TERCEIRO

Tendo-se solicitado informação relativa à existência de contratos de “*factoring*”, os serviços informaram da existência de dois processos relativos à cedência⁵ de créditos das entidades “*Associação Cultural Gruppo Immagini*” e a “*Associação Cultural Sete Sóis Sete Luas*” à firma “*Euroges – Aquisição de Créditos a Curto Prazo, SA*”, em resultado da realização dos festivais internacionais de teatro de rua verificados nos anos de 2001 e 2002.

⁵ Cedência a que a CM deu anuência, nos termos do art.º 583º, n.º 1 do Código Civil.



Nina Cruz

De acordo com a documentação compilada, apurou-se que em 05/09/01 -Proposta presente na reunião camarária de 03/09/01 e aprovada por unanimidade- e 19/08/02 -Proposta presente na reunião camarária de 26/08/02 e aprovada por maioria⁶ - foram celebrados contratos de prestação de serviços entre o município de Santa Maria da Feira e as duas entidades supra referenciadas, cujo valor orçou em 59.738.000\$00, relativo ao primeiro contrato e 87.996.699\$00 relativamente ao segundo.

Face a algumas especificidades que se verificaram em relação aos contratos em apreço, os mesmos foram objecto de uma análise mais detalhada, cujas conclusões seguidamente se expõem.

A) CONTRATO CELEBRADO COM A “ASSOCIAÇÃO CULTURAL GRUPPO IMMAGINI”

Em relação a este contrato de prestação de serviços – celebrado em 05/09/01 – apurou-se que a CM⁷, no próprio contrato, assumiu o ónus de proceder ao pagamento dos “ (...) custos relativos aos juros, à comissão de 5%, referentes ao empréstimo que o festival irá receber do referido banco.” - cláusula 5ª do contrato, a fls. 524 do Vol. VII.

A comissão referenciada no contrato em análise, refere-se à comissão de cessão financeira, elemento que resulta do contrato celebrado entre o factorizado – cedente – e o factor, relativo à antecipação do valor concernente à cedência de créditos do primeiro para o segundo, tendo-se verificado que o executivo camarário substituiu o cedente – “Associação Cultural Gruppo Immagini” – no dever que sobre este pendia, assumindo um encargo resultante de um contrato relativamente ao qual não era parte.

Questionados os serviços sobre esta matéria, estes informaram que a referida comissão se referia a juros contratuais – a fls. 554 do Vol. VII – facto que, atenta a natureza díspar dos conceitos de taxa de juro⁸ e comissão⁹, não colhe.

⁶ Tratando-se de uma deliberação que, atento o facto de se processar em data posterior à celebração do contrato, procedeu à sua ratificação

⁷ Por via do vereador do Pelouro da Juventude, Modernização e Desenvolvimento.

⁸ “Obrigação pecuniária, homogénea em relação a uma outra – a obrigação de capital – e correspondente a uma percentagem deste contada ao ano” – cfr. A. Menezes Cordeiro in “ O Direito”, a pág. 133.

⁹ “Remuneração que consiste geralmente numa percentagem combinada ou estabelecida pelo uso” – Cfr. Dória in “Dicionário Prático de Comércio e Contabilidade”, 3ª ed..



Nina Cruz

Acresce aos factos relatados, que o contrato em apreço não foi sujeito a cabimentação prévia, não tendo sido cumprido o imperativo legal constante do n.º 1, do art. 26º do DL n.º 341/83, de 21/07 e al. c), do n.º 1, do art. 12º do Dec. Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, pelo que a autorização da despesa – **aprovada em reunião camarária de 03/09/01 pelos responsáveis constantes do quadro infra** – e a autorização do pagamento – **ocorrida em 2002 e da responsabilidade do PCM** – são ilegais.

Deliberação	Aprovação	Votos favoráveis
05/09/01	Por unanimidade	Alfredo de Oliveira Henriques Carlos Ferreira Martins da Silva José Fernandes de Oliveira José Manuel da Silva Oliveira Maria da Conceição S.R. Ferreira Delfim Manuel Oliveira d Silva António Alves Cardoso Vitor Manuel B.S.Fontes Agostinho Magalhães dos Santos

Em sede de contraditório e no que concerne à formalização de um contrato de prestação de serviços, os alegantes afirmam que “ (...) *No âmbito da parceria referida, foi do entendimento da Câmara Municipal que a forma mais eficiente e eficaz de garantir a boa execução do projecto seria a transferência das verbas relativas a cachets e custos de produção para a Associação Cultural Grupo Immagini, que contratou todas as companhias e assumiu o conjunto de outros encargos, tendo cumprido integralmente todas as suas obrigações.*”

Na prática, o princípio utilizado foi o de um subsídio de forma a garantir os meios para a realização do respectivo programa artístico, competência da referida associação, embora tenha, por iniciativa da Associação, sido designado por “contrato” o documento com o compromisso de transferência das verbas da Câmara Municipal para a associação (...).”

Da resposta apresentada, nada de relevante se retira, porquanto:

1. O documento formalizado entre a CMSMF e a “*Associação Cultural Gruppo Immagini*”, para a realização do espectáculo em causa, conforma-se como um verdadeiro contrato, fonte de obrigações e deveres para ambas as partes;
2. O conceito de “*subsídio*” importa a entrega, por parte do estado ou outra entidade pública colectiva - **como seja uma autarquia** - de determinada quantia sem que exista uma



Nina Cruz

contrapartida directa¹⁰; no caso em apreço, existe uma contrapartida – a **realização do espectáculo** – que dá origem a um pagamento pela prestação desse mesmo serviço.

No que respeita à constatação de que o contrato em apreço não foi sujeito a cabimentação prévia, alega-se que “ (...) *por lapsos, não foi sujeito à cabimentação precisa, como o impõe a lei (...)*”, pelo que nesta sede nada mais há a acrescentar, concluindo-se que os responsáveis por tal facto – **identificados no quadro a fls. 36** – incorreram na prática de actos susceptíveis de eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Quanto à questão do pagamento de juros, o alegado pelos responsáveis será analisado no ponto C) deste item.

B) CONTRATO CELEBRADO COM A “ASSOCIAÇÃO CULTURAL SETE SÓIS SETE LUAS”

Em relação a este contrato – **celebrado em 19/08/02, de fls. 526 a 533 do Vol. VII** – para além de enfermar de algumas das vicissitudes verificadas em relação ao primeiro constatou-se que o mesmo, em razão do valor – **87.996.699\$00** – estava sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, conforme estipulado na al. b) do n.º 1 do art.º 46º da Lei n.º 98/97, de 26/08¹¹, facto que se não verificou¹².

Acresce que o presente contrato não foi sujeito a cabimentação prévia, não tendo sido cumprido o imperativo legal constante da al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

Atentos os factos descritos concluímos que:

1-Ao não proceder à prévia cabimentação do contrato, a autorização da despesa **aprovada em reunião do executivo de 26/08/02 pelos elementos identificados no quadro infra** é ilegal;

¹⁰ cfr. Alain Cotta, in “*Dicionário de Economia*”, 4ª Edição.

¹¹ Da conjugação do disposto no art.º 79º da Lei n.º 100-B/01, de 27/12 e da Portaria n.º 88/02, de 28/01, para o ano de 2002 o valor de referência, para efeitos de fiscalização prévia, foi fixado em 62.215.579\$00, ou o equivalente em euros, €310.330.

¹² Obrigação que impende sobre o PC, como resulta do disposto na al. l), n.º 1, do art.º 68º da Lei n.º 169/99, de 18/09.



Nina Cruz

2-Ao não sujeitar a fiscalização prévia, em razão do valor, o contrato em apreço -**obrigação que impende sobre o PC, como resulta do disposto na al. l), n.º 1, do art.º 68º da Lei n.º 169/99, de 18/09**-, sendo elemento que é requisito de eficácia, os pagamentos são ilegais.

Deliberação	Aprovação	Votos favoráveis	Votos contra
19/08/02	Por maioria	Alfredo de Oliveira Henriques, Carlos Ferreira Martins da Silva, Delfim Manuel Oliveira da Silva, Manuel Alves de Oliveira, Horácio Ferreira de Sá	Elísio Costa Amorim Carla Adriana P. Moreira Santos Pinto

Em sede de contraditório, os responsáveis vêm dizer que “ (...) a falha (...) consubstanciou-se no não envio para fiscalização prévia do Tribunal de Contas (...)” do contrato em apreço, alegando que “ (...) no espírito dos responsáveis camarários por esta organização nunca pairou a ideia de um contrato de valor sujeito a fiscalização prévia, como é o de 87.996.699\$00. A ideia sempre foi a de um conjunto de contratos com as entidades, grupos ou associações convidadas, pelo seu valor, não carecia de tal visto prévio.”

A argumentação aduzida não colhe por duas ordens de razões:

1. Todos os contratos enviados em anexo ao contraditório da CMSMF, são contratos de direito privado, celebrados por pessoas colectivas de direito privado e nos quais a CM não foi, nem é, parte legítima;
2. Para efeitos de relevância de envio ao Tribunal de Contas, o contrato a sujeitar a fiscalização prévia seria, reafirmamos, o celebrado entre a CMSMF e a entidade “*Associação Cultural Sete Sóis, Sete Luas*”, o que não foi o caso.

Face à argumentação aduzida pelos alegantes será de aplicar, em toda a sua extensão, o princípio legal “*ignorantia legis non excusat*”¹³, pelo que o PC, responsável por tal procedimento, incorreu na violação do preceituado no art.º 79º da Lei n.º 100-B/01, de 27/12 e

¹³ O desconhecimento da lei não aproveita a ninguém – cfr. art.º 6º do Código Civil.



Nina Cruz

da Portaria n.º 88/02, de 28/01, facto passível de responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos da al. b), do n.º 1, do art.º 65º, da Lei n.º 98/97, de 26/08.

C) DA CESSÃO DE CRÉDITOS

Face ao circunstancialismo que rodeou a celebração dos contratos em apreço, nomeadamente quanto à assunção de obrigações relativas a contratos de cessão de créditos nos quais a CM não era parte, foram solicitadas todas as ordens de pagamento referentes aos contratos em apreço – de fls. 556 a 611 do Vol. VII – das quais, após conferência, não foi possível apurar se o executivo procedeu, ou não, ao pagamento de qualquer tipo de comissão ao factor, visto os pagamentos relativos a juros e outras despesas bancárias terem sido processadas pela totalidade, não sendo suficientemente descritivas relativamente ao valor que pagam, desconhecendo os serviços camarários que valores se referiam a despesas bancárias, juros ou comissões.

Acresce ainda aos factos descritos de que o executivo – **por via do vereador do Pelouro de Administração e Finanças** – nos dois contratos, assume o pagamento dos juros devidos ao factor “ (...) *a partir da data de transferência para o nosso fornecedor, Associação Grupo Immagini – Festival Sete Sóis, Sete Luas (...)*” – a fls. 557, 563, 588, 595 e 603 do Vol. VII.

Em relação a esta matéria, nada obsta a que a CM possa pagar juros, desde que estes se justifiquem, isto é, sejam relativos a períodos de mora ou incumprimento pontual de encargos assumidos contratualmente não sendo, outros quaisquer, admissíveis.

No entanto, no que se refere à assunção de compromissos contratuais – **juros e comissões** – relativos a dívidas de terceiro, nomeadamente pela aceitação de despesas e pagamentos relativos a relações contratuais nas quais a CM não é parte, a mesma é ilegal.

Em relação aos pagamentos, a terem existido, são ilegais e indevidos. No entanto, atenta a falta de documentação e informação, não foi possível apurar que tipo de juros se encontram a ser pagos e a que períodos de tempo se reportam, não se podendo, pois, adiantar qualquer outra conclusão, nomeadamente quanto aos montantes envolvidos.



Nina Cruz

Quanto a esta questão, os responsáveis alegam que: “ (...) *não houve lugar ao pagamento de quaisquer comissões, mas sim e apenas aos juros moratórios, e a despesas inerentes como sejam taxas de operação e imposto de selo, de valor praticamente irrisório, como de alcance dos documentos de contabilidade já juntos ao processo (...)*”

Para além da argumentação produzida coincidir com a explicação dada no decurso do trabalho de campo, verificou-se que da documentação enviada pela autarquia, não constam quaisquer elementos que, de alguma forma, consubstanciem a afirmação feita e, dessa forma, contrariem a posição assumida em sede de Relato de Auditoria. Assim, continua a não ser possível extrair que tipo de despesas foram pagas pela autarquia e a que título, pelo que as conclusões antes explanadas, se mantêm.

Neste sentido, a situação relatada relativamente à assunção de despesas resultantes de relações derivadas de contratos de cessão de créditos nas quais a CM não é parte (vd. itens A e C) é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória em relação aos vereadores dos pelouros da Juventude, Modernização e Desenvolvimento e Administração e Finanças, nos termos do n.º 1 al. b) do art.º 65º da Lei n.º 98/97.

2.3.4. Análise económica e financeira

A apreciação feita seguidamente tem como suporte as demonstrações financeiras da autarquia, designadamente, Balanço, Demonstração de Resultados e Mapa de Fluxos de Caixa do ano de 2002.

Dado tratar-se do primeiro ano em que é utilizada contabilidade patrimonial, não existem documentos idênticos relativamente a anos anteriores pelo que a análise é estática.

ANÁLISE ECONÓMICA

A fim de ser dada a conhecer a situação económica do município, apresenta-se seguidamente o mapa da Demonstração de Resultados para o período antes mencionado, com a indicação das percentagens relativas ao total e aos custos e proveitos operacionais.

*Rina Cruz*

CUSTOS E PERDAS		2002		
		€	% Total	% Oper.
61	Custos mercadorias vendidas e matérias consumidas	1.185.233,55	3,58	4,10
62	Fornecimentos e serviços externos	11.567.765,11	34,99	40,08
641+642	Remuner. Membros órgãos de administração e pessoal	7.610.067,23	23,03	26,37
643 a 648	Encargos sociais:	950.792,87	2,88	3,30
63	Transferências e sub. Concedidos e prestações sociais	5.991.449,67	18,13	20,76
66	Amortizações do exercício	1.551.204,41	4,70	5,38
67	Provisões do exercício	0,00	0,00	0,00
65	Outros custos operacionais	997,6	0,00	0,01
	A	28.857.510,44	87,31	100,00
68	Custos e perdas financeiros	833.098,97	2,52	
	C	29.690.609,41	89,83	
69	Custos e perdas extraordinários	3.360.746,56	10,17	
	E	33.051.355,97	100,00	
88	Resultado líquido do exercício	14.280.707,10		
	TOTAL	47.332.063,07		
	PROVEITOS E GANHOS			
7111	Vendas de mercadorias	0,00	0,00	0,00
7112+7113	Produtos	0,00	0,00	0,00
712	Prestações de serviços	2.319.552,81	4,90	5,46
715	Reembolsos de vendas e prestações de serviços	0,00	0,00	0,00
72	Impostos e taxas/Anulações restituições	20.126.888,30	42,52	47,35
74	Transferências e Subsídios obtidos	20.059.203,78	42,38	47,18
73	Proveitos Suplementares	2.351,28	0,00	0,01
	B	42.507.996,17	89,81	100,00
78	Proveitos e ganhos financeiros	192.386,99	0,41	
	D	42.700.383,16	90,21	
79	Proveitos e ganhos extraordinários	4.631.679,91	9,79	
	F	47.332.063,07	100,00	
Resumo	Resultados Operacionais: (B)-(A)	13.650.485,73	28,84	
	Resultados Financeiros: (D-B)-(C-A)	(640.711,98)	-1,35	
	Resultados Correntes: (D-C)	13.009.773,75	27,49	
	Resultados Extraordinários	1.270.933,35	2,69	
	Resultado Líquido do Exercício: (F)-(E)	14.280.707,10	30,18	



Nina Cruz

Dos elementos que se apresentam, verifica-se o seguinte:

A – Proveitos

As transferências e subsídios obtidos com um valor de €20.059.203,78 e os Impostos e taxas com €20.126.888,30 atingem respectivamente 47,18% e 47,35% dos proveitos operacionais, ao passo que as prestações de serviços no montante de €2.319.552,81 representam 5,46% dos mesmos.

Os Proveitos Operacionais cujo valor é de €12.507.996,17 representam, só por si, 89,81% do total dos proveitos e ganhos, enquanto que os Proveitos e Ganhos Extraordinários no montante de €4.631.679,91 representam 9,79% do total.

B – Custos

Os custos operacionais globais no exercício ascenderam a €28.857.510,44, representando 87,31% dos custos e perdas totais.

No capítulo dos custos operacionais, regista-se a participação dos “Fornecimentos e Serviços Externos” que representam 40,08% dos mesmos e 34,99% dos custos totais.

Os custos com o pessoal correspondentes a Remunerações dos membros dos órgãos autárquicos e pessoal no montante de €7.610.067,23 e encargos sociais de €950.792,87, representam também uma parcela significativa (29,67%) dos custos operacionais, tal como as Transferências e subsídios concedidos que registaram €5.991.449,67 (20,76%).

C – Resultados

Analisando cada um deles extrai-se a seguinte síntese:

Resultados Operacionais – No exercício, os proveitos operacionais totais ascendem a €12.507.996,17 enquanto que os custos operacionais totais assumem €28.857.510,44, advindo deste facto um resultado operacional positivo, no montante de €13.650.485,73, isto é 28,84% do total geral.



Nina Cruz

Resultados Financeiros – Registam um valor negativo no montante de €640.711,98, os quais representam (1,35%) do total.

Resultados Extraordinários – Apresentam-se positivos, na ordem dos €1.270.933,35 correspondentes a 2,69%.

Resultado Líquido – Apresenta-se positivo, na ordem dos €14.280.707,10, para o qual contribuíram, fundamentalmente, os resultados operacionais (€13.650.485,73).

*Nina Cruz*

ANÁLISE FINANCEIRA

Com o objectivo de analisar a situação financeira da autarquia apresenta-se de seguida o correspondente Balanço.

BALANÇO

Un.: euro

DESCRIÇÃO	2002	
	Valor	%
ACTIVO		
ACTIVO FIXO		
Bens do domínio público	5656,37	0,01
Imobilizado Incorpóreo	0,00	0,00
Imobilizado Corpóreo	107384118,46	97,86
Investimentos Financeiros	0,00	0,00
Total do Activo Fixo	107389774,83	97,87
ACTIVO CIRCULANTE		
Existências	362463,41	0,33
Mercadorias	0,00	0,00
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	46698,65	0,04
Out. aplicações de Tesouraria	0,00	0,00
Disponibilidades	1923576,37	1,76
Total do Activo Circulante	2332738,43	2,13
Acréscimos e Diferimentos:		
Acréscimos de Proveitos		
Custos Diferidos		
TOTAL DO ACTIVO	109722513,26	100,00
FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO		
PATRIMÓNIO, RESERVAS		
E RESULTADOS		
Património	0,00	0,00
Reservas	0,00	0,00
Result.Transitados	58755287,22	53,54
Resultado Líquido do Exercício	14280707,10	13,02
Total dos Fundos Próprios	73035994,32	66,56
PASSIVO		
Dívidas a Terceiros - M/L Prazo	32245128,27	29,39
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	4441390,67	4,05
Acréscimos e Diferimentos:		
Acréscimos de Custos	0,00	0,00
Proveitos Diferidos	0,00	0,00
Total do Passivo	36686518,94	33,44
TOTAL DO C. PRÓP. E PASS.	109722513,26	100,00

Fonte: Balanço 02 CMSMF



Nina Cruz

Deste documento, destacam-se as seguintes conclusões:

O Imobilizado corpóreo com €107.384.118,46 é o grupo de contas com maior expressão no total do activo representando 97,86% deste, encontrando-se os bens do domínio público valorizados somente em €656,37 (0,01%).

No que concerne ao Activo Circulante com um valor de €2.332.738,43, o mesmo representa 2,13% do conjunto do Activo.

Nos Fundos Próprios e Passivo com um valor de €109.722.513,26, os Resultados Transitados, com o valor de €8.755.287,22, ascendem a 53,55% do respectivo total. Relativamente ao conteúdo desta conta constata-se que não foi dado cumprimento ao estabelecido no POCAL (nota explicativa da conta 59) porquanto a mesma deverá servir para registar o resultado líquido do exercício anterior, e ainda “*excepcionalmente, esta conta também poderá registar regularizações não frequentes e de grande significado que devam afectar, positiva ou negativamente, o património e não o resultado do exercício*”.

Cumpram também aqui notar que contrariamente ao que estipula o POCAL nas suas notas explicativas, e decorrente do que atrás se relatou, não foi utilizada a conta 51-Património, visto que, “... *no caso das entidades já constituídas considera-se que o valor desta conta, na abertura do 1º ano em que vigora o POCAL, é equivalente à diferença entre os montantes activos e os passivos e das importâncias reconhecidas das restantes contas da classe 5*”.

Estas duas situações devem ser objecto das adequadas rectificações, de modo a estarem concordantes com o que o POCAL estipula e, dessa forma, o Balanço reflectir correctamente a situação patrimonial da autarquia.

Nas alegações apresentadas, os responsáveis aduzem o seguinte:

“Análise financeira: Fundos próprios e passivos e resultados transitados

Relativamente às rectificações sugeridas no relatório acerca destas matérias cumpre referir, antes de mais, que actualmente a situação está já corrigida. (...)”



Nina Cruz

Os responsáveis dizem que a situação foi corrigida, mas não apresentam qualquer documento que o justifique.

As Dívidas a Terceiros de Médio e Longo Prazos e as Dívidas a Terceiros de Curto Prazo, com os montantes de €32.245.128,27 e €4.441.390,67 respectivamente, no seu cômputo global perfazem 33,44% dos Fundos Próprios e Passivo.

De forma a completar o estudo efectuado anteriormente aduz-se o seguinte quadro:

Designação	Fórmulas	Ano
		2002
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	0,52
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Disponibilid.+Realizável}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	0,44
Fundo Maneio (Euros)	Act. Circ. - Pas. Circ.	-€2.108.652,24
Autonomia Total	$\frac{\text{Fundos Próp.}}{\text{Act. Total}}$	0,67
Cobertura do Serviço da Dívida	$\frac{\text{Resultados Operacionais}}{\text{Serviço da dívida}}$	4,99

(Cálculos auxiliares a fls. 602 do Vol. V)

Do que antecede retira-se, em síntese, o seguinte:

A autarquia apresenta dificuldades em satisfazer os seus compromissos, uma vez que o rácio de liquidez geral tem valor abaixo da unidade.

Através da comparação dos rácios de liquidez reduzida e liquidez geral, constata-se que as existências não têm peso significativo na estrutura financeira da autarquia, representando as mesmas cerca de 15,5% do Activo Circulante. Este segundo rácio mostra que a tesouraria não consegue suplantar os compromissos de curto prazo.

O fundo de maneio regista valores com igual tendência, isto é, o activo circulante não cobre o passivo de curto prazo, não sendo por isso cumprida a regra do equilíbrio financeiro mínimo.

Através do rácio de autonomia total pode-se concluir que a autarquia apresenta um grau de independência do financiamento externo na ordem dos 67%.

Com a sua actividade expressa nos resultados operacionais positivos de €13.650.485,73 conseguiu superar em 499% o serviço da dívida, que no exercício atingiu os €2.736.249,11.



Nina Cruz

2.3.5. Análises específicas

2.3.5.1. LIMITES LEGAIS

2.3.5.1.1. DESPESAS COM O PESSOAL

O montante global de despesas efectuadas pela autarquia com o pessoal ascendeu a €6.613.389 no ano de 2002, sendo que, desse montante, €5.725.442 dizem respeito a despesas com pessoal do quadro e os restantes €887.947 a despesas com pessoal em qualquer outra situação.

No seguimento dos cálculos – constantes a fls. 605 do Vol. V – de acordo com o estipulado no art.º 10.º, n.º 1 e n.º 2 da Lei n.º 44/85, de 13/09, foram apurados os limites legais para este Município, tanto para despesas com o pessoal do quadro como para despesas com pessoal em qualquer outra situação, concluindo-se que os mesmos não foram ultrapassados, como se pode constatar pelo quadro resumo que se apresenta seguidamente:

	Limite legal	Despesa paga	% Utilizada
Pessoal dos Quadros	€ 18.288.244	€ 5.725.442	31,3
Pessoal em qualquer outra situação	€ 1.431.361	€ 887.947	62,0

2.3.5.1.2. EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS DE EXECUÇÕES FISCAIS

Relativamente a este ponto, foram analisados os documentos onde se evidenciam os valores recebidos e pagos a título de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais, bem como a lista da categoria e do número de diuturnidades que cada um dos funcionários que recebeu participação emolumentar e/ou custas fiscais, detinha em 1989 (data da entrada em vigor do Novo Sistema Retributivo).

Do confronto dos valores recebidos por aqueles funcionários, constantes da Relação de Emolumentos Notariais e Custas de Execuções Fiscais – a fls. 439 do Vol. II – com os limites legais vigentes, tendo em atenção o Parecer n.º 7-GE/92, aprovado em sessão da 2.ª Secção do



Nina Cruz

Tribunal de Contas, de 19/03/92, apurou-se que os montantes percebidos a título de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais não excederam os limites legais – a **fls. 606 do Vol. V**.

2.3.5.1.3. ENDIVIDAMENTO – EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO – LONGO PRAZOS E DE CURTO PRAZO

2.3.5.1.3.1 - Empréstimos de médio e longo prazos

Tomando como referência o art.º 23º da Lei n.º 42/98, de 06/08 – que estabelece o regime de crédito dos Municípios – bem como os parâmetros definidos no n.º 3 do art.º 24º da mesma lei, foram efectuados cálculos – **constantemente a fls. 607 do Vol. V** – que permitem concluir que **o limite de endividamento com empréstimos de médio e longo prazo não foi ultrapassado**, uma vez que os valores pagos, com amortizações e juros, foram inferiores ao mesmo, como resulta do quadro seguinte:

Limite legal	Despesa paga	% Utilizada
€ 7.154.158	€ 4.919.803	68,8

Na mesma análise foram tidos em conta os condicionamentos ao endividamento municipal consignados na al. a) do n.º 1 do art.º 7.º da Lei n.º 16-A/02, de 31/05.

2.3.5.1.3.2 - Empréstimos de curto prazo

O município, no ano de 2002, contraiu um empréstimo de curto prazo em regime de conta corrente até ao montante de €1.510.000, para ocorrer a dificuldades de tesouraria tendo feito, no mesmo ano, as utilizações de €1.500.000 durante 220 dias (de 20/03/02 a 08/10/02) e de €1.000.000 por mais 60 dias (de 21/10/02 a 19/12/02).

Feita a apreciação dos dados constantes do processo e efectuados os respectivos cálculos – **a fls. 607 do Vol. V** – tendo por base o estatuído no art.º 23.º e n.º 1 do art.º 24.º da Lei n.º 42/98, citada anteriormente, conclui-se que o limite de **endividamento com empréstimos de curto prazo não foi ultrapassado**, uma vez que o seu montante médio anual não excedeu 10% das receitas provenientes das participações nos Fundos Municipais.



Nina Cruz

Sobre esta matéria importa realçar o facto de no mapa dos empréstimos – **cf. fls. 212 do Vol. II** – constar, incorrectamente, o montante de €1.500.000, como valor do empréstimo de curto prazo, quando este apenas respeita à primeira utilização, sendo o valor correcto o de €2.500.000 (correspondente ao montante total utilizado), e ainda, o facto de o município contabilizar, indevidamente, as utilizações do referido empréstimo como “Operações de Tesouraria”.

Não obstante esta situação configurar apenas um erro técnico sem reflexo na esfera financeira, recomenda-se que se dê cumprimento ao determinado pelo POCAL sobre esta matéria – ou seja, apenas as cobranças para terceiros constituem “Operações de Tesouraria”, sendo os empréstimos de curto prazo registados na contabilidade orçamental através da classificação económica 11.03 – “Passivos Financeiros – Empréstimos a curto prazo” (vd. também o DL n.º 26/02, de 14/02, que classifica os empréstimos de curto prazo como operações orçamentais).

Relativamente a esta matéria, os responsáveis pronunciaram-se assim:

“O montante de 1.500.000 € inscrito como valor de empréstimo de curto prazo, ficou a dever-se ao facto de ter sido tratado como operação de tesouraria, de acordo com o sistema contabilístico baseado no D.L. 341/83, ao tempo em vigor.

Sucedede que tendo sido inicialmente tratado contabilisticamente como Operação de Tesouraria assim continuou, desse modo se reflectindo no seu aparecimento no respectivo mapa de fluxos financeiros na rubrica 11.03, mas como se disse, a situação está actualmente corrigida”.

Neste caso, os responsáveis referem também que a situação foi corrigida, mas não apresentam qualquer documento que o justifique.



Nina Cruz

2.3.5.2. PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

Na documentação de prestação de contas, não se encontrou qualquer evidência de que o município tivesse alguma participação financeira noutras entidades. No entanto, solicitou-se aos serviços uma relação onde se indicassem todas as participações financeiras e os correspondentes montantes, quer do capital social da entidade quer da participação.

Através do documento inserto a fls. 454 do Vol. V, aqueles serviços indicaram que o Município de Santa Maria da Feira (MSMF), em 2002, era detentor de participações sociais nas entidades descritas no quadro seguinte:

DESIGNAÇÃO	CAPITAL SOCIAL	PARTICIPAÇÃO	
	<i>Euros</i>	<i>Euros</i>	%
Mapinorte ¹⁴	n.a.	37.833,82	n.a.
Fundação “Terras de Santa Maria” *	49.879,79	4.987,98	10,00
Suldouro-Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA	3.400.000,00	510.000,00	15,00
Águas do Douro e Paiva, SA	17.500.000,00	484.750,00	2,77
Sociedade de Turismo de Santa Maria da Feira, SA	250.000,00	125.000,00	50,00
Feira Viva, Cultura e Desporto, EM	100.000,00	100.000,00	100,00
TOTAL	21.299.879,79	1.224.737,98	5,75

n.a.- não aplicável

*Esta participação foi indicada pelos serviços do Município como tratando-se de participação social. Atendendo à natureza da dotação – para uma fundação – não tem essa natureza

Compulsados os elementos que foram presentes relativamente à participação do Município nestas entidades, nomeadamente escrituras de constituição, estatutos e actas do órgão executivo e da Assembleia Municipal, entre outros – de fls. 1 a 146 do Vol. VII – constatou-se ter sido cumprida a legislação que regulamenta esta matéria, nomeadamente no que respeita à legalidade das actividades em causa, bem como à recolha das necessárias deliberações dos órgãos competentes, pelo que nada de relevante existe a salientar nesta sede.

¹⁴ Este montante é referente a ações da empresa Mapinorte (que já cessou a sua actividade), entregues à autarquia como contrapartida da venda de terrenos com vista à construção de um Matadouro, pendendo sobre essa firma a obrigatoriedade de dar prioridade ao fornecimento da rede pública de abastecimento. Com a cessação da actividade por parte da Mapinorte e de acordo com informação prestada pelo PC, o município readquiriu a propriedade dos terrenos em causa, bem como do Matadouro construído.



Nina Cruz

Todavia, é de notar que os montantes, relativos a participações financeiras do município nas indicadas entidades, não foram escriturados, no ano de 2002, nos seus registos contabilísticos, nomeadamente no Inventário e Balanço. Estamos assim, perante uma irregularidade contabilística que desvirtua a realidade patrimonial da autarquia pelo respectivo montante das participações. Esta situação pelo que foi possível constatar, foi regularizada em 2003, conforme se depreende das fichas de bens - **de fls. 291 a 293 do Vol. VI** - do balancete da conta 41 e do balanço de 2003, de fls. 496-B a 496-I, do Vol VII.

2.3.5.3. TRANSFERÊNCIAS

De acordo, quer com o novo classificador orçamental, quer com o POCAL, os apoios a entidades legalmente constituídas deixaram de ser designados “subsídios” passando a ser denominados por “transferências”.

A análise efectuada às ditas transferências centrou-se essencialmente em torno dos procedimentos implementados, com realização de testes substantivos aos documentos de suporte a entidades apoiadas, previamente seleccionadas.

Assim, depois de efectuado o levantamento do SCI conclui-se pela existência de um controlo fiável tendo em conta o seguinte:

Existe um “regulamento municipal” (Plano de Apoio ao Associativismo Concelhio - PAAC) onde estão formalmente previstos os critérios para atribuição de apoios financeiros a entidades nas áreas de infra-estruturas, dos equipamentos, de actividades e de funcionamento;

Existe um Gabinete de Associativismo (GA) que reúne a informação das mesmas e analisa as candidaturas para a obtenção de subsídios no âmbito do PAAC, apesar de a autarquia não dispor de cadastros das entidades;

São exigidos determinados documentos às entidades, como sejam, estatutos e sua publicação em DR, constituição da associação, regulamentos internos, planos de actividade, orçamentos, relatórios de actividades e contas, como garantia do cumprimento de todos os condicionalismos legais;



Nina Cruz

Os apoios do PAAC são verificados directamente pelo GA, através do técnico responsável que se desloca às diversas associações para confirmar a forma como os mesmos estão a ser aplicados, dando conta da situação aos seus superiores hierárquicos.

No que se reporta aos testes substantivos efectuados sobre esta matéria, foram verificados os processos correspondentes às transferências para as entidades a seguir discriminadas:

Un.: Euros

ENTIDADE	Montante Global das Transferências
Associação da Academia de Música de Santa Maria da Feira	68.400,04
Associação pelo Prazer de Viver/ Saúde Cultura e Vida	151.701,70
Automóvel Clube de Portugal *	90.000,00
Centro Social Cultural e Desportivo dos Funcionários da Câmara	396.223,44
Clube Desportivo Feirense	63.351,36
Clube Futebol União de Lamas	93.807,47
O Abrigo – Centro de Solidariedade Social de São João de Ver	79.313,96
Fiães Sport Clube	68.703,64

*Para apoio a prova desportiva na área do Município.

Após apreciação documental, constatou-se que as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõe a al. o) do n.º 1 e as alíneas a) e b) do n.º 4 do art.º 64º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18/09, e que as transferências foram realizadas com base em deliberações do executivo.

Em matéria de publicitação, não foi dado integral cumprimento ao estatuído no art.º 1º da Lei n.º 26/94, de 19/08, ou seja, a CMSMF não publicitou todos os “subsídios” atribuídos, verificando-se que, por vezes, os montantes publicitados (em jornal local) ficaram aquém dos realmente transferidos.



Nina Cruz

Contudo, considerando que estas situações configuram meras irregularidades de natureza administrativa e por isso sem reflexos na esfera financeira, apenas se recomenda que seja observada a citada disposição legal.

No que se reporta a esta matéria, os responsáveis vêm alegar, o seguinte:

“Dos apoios concedidos a entidades legalmente constituídas foi feita uma publicação num jornal local, concretamente no “Correio da Feira”.

Foi também dado conhecimento público destes apoios, ainda que de forma indirecta, através da publicação de todas as deliberações que atribuíam subsídios, hoje designados como transferências, sendo as deliberações publicadas nos lugares de estilo, conforme a lei.

Em qualquer caso a recomendação feita será, de futuro, rigorosamente observada”.

2.3.5.4. FUNDOS DE MANEIO

Sobre esta matéria, o ponto 2.3.4.3 do POCAL, estabelece que *“em caso de reconhecida necessidade poderá ser autorizada a constituição de fundos de maneiio, correspondendo a cada um uma dotação orçamental, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis. Cada um destes fundos tem de ser regularizado no fim de cada mês e saldado no fim do ano, não podendo conter em caso algum despesas não documentadas”.*

Estipula ainda o POCAL no seu ponto 2.9.10.1.11, que *“Para efeitos de controlo dos fundos de maneiio o órgão executivo deve aprovar um regulamento que estabeleça a sua constituição e regularização, devendo definir a natureza da despesa a pagar pelo fundo, bem como o limite máximo, e ainda:*

- a) A afectação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas da classificação económica;*
- b) A sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;*
- c) A sua reposição até 31 de Dezembro.”*



Nina Cruz

Para o ano em apreciação, constatou-se que o órgão executivo, deliberou, por unanimidade, em reunião ordinária de 14/01/02, manter os “fundos permanentes” (FP) constituídos no ano anterior, ao abrigo do art.º 30.º do DL n.º 341/83, de 21/07¹⁵, a seguir descritos, não existindo no entanto, regulamento definidor das regras de utilização dos mesmos:

Serviço	Montante do FP atribuído (€)
Divisão Financeira	1.000,00
Divisão do Parque de Máquinas	750,00
Museu do Papel	500,00
Biblioteca Municipal	250,00
Centro de Recursos Educativos	250,00

Tendo por base os princípios orientadores desta matéria, foi feita uma análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos “fundos permanentes” existentes na autarquia, sendo de salientar os seguintes aspectos:

1. Não existia, em 2002, regulamento definidor das regras de utilização dos Fundos de Maneio, embora estes estejam, actualmente, previstos no RSCI;
2. Nesse ano foram constituídos 5 FP atribuídos a 5 funcionários totalizando €2.750;
3. Os valores dos fundos não foram cabimentados no início do ano pelo valor correspondente, aquando da criação dos mesmos. A cabimentação foi efectuada quando foram apresentados à Contabilidade os documentos da despesa realizada, para efeitos de reconstituição;
4. Os montantes das despesas efectuadas através dos FP no montante de €29.218,01, foram registados quer a débito quer a crédito da conta de Operações de Tesouraria bem como o foram no Mapa de Fluxos de Caixa em termos de pagamentos;

¹⁵ Diploma que para o ano de 2002 e com a entrada em vigor do POCAL foi revogado.



Nina Cruz

5. Para além da conta corrente existente na Contabilidade, cada detentor do respectivo fundo possui uma conta corrente para registo da movimentação das correspondentes verbas;
6. Tanto os valores como o tipo de despesas efectuadas através dos “fundos permanentes” coadunam-se com o que se entende ser a sua natureza.

A situação referida no ponto 3 não respeita as disposições legais aplicáveis configurando, meramente, irregularidade técnica, não afectando a realidade financeira da autarquia, pelo que se recomenda que de futuro se proceda às cabimentações, no início do ano, nas rubricas correspondentes, dos montantes dos fundos aprovados.

Por outro lado, a situação referida no ponto 4 originou que, em termos de ajustamento (vd. ponto 1.5), o referido montante de €29.218,01, fosse subtraído ao total apresentado em Operações de Tesouraria.

É de realçar que em 2003, o serviço passou a adoptar os procedimentos constantes dos pontos 2.3.4.3 e 2.9.10.1.11 do POCAL.

2.3.5.5. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Do levantamento efectuado quanto ao pessoal que se encontrava sujeito ao regime de prestação de serviços – constantes do mapa de contratação administrativa de fls. 147 a 159 do Vol. VII – constatou-se que, no ano a que respeita o exercício em análise, existiam 82 contratados.

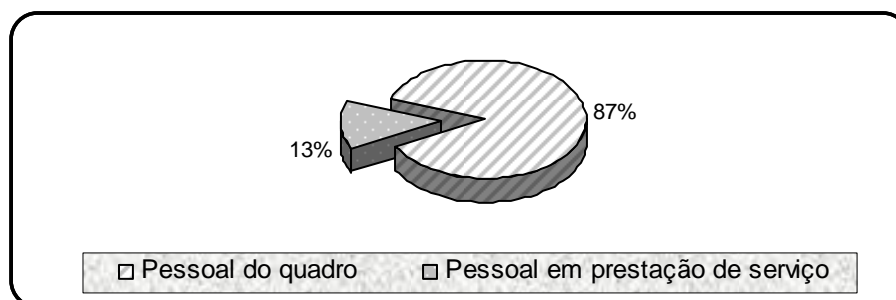
Dos documentos de despesa compilados, que reflectiam a execução financeira dos contratos supra referenciados, resultou a realização de uma despesa global de €885.578,50¹⁶.

¹⁶ Dados compilados a partir da listagem de contratação administrativa.

Para desenvolvimento do trabalho, seleccionaram-se 23 processos relativos a pessoal em regime de prestação de serviços, na modalidade de avença, celebrados entre 1998 e 2002, de entre as áreas funcionais a seguir descritas – equivalentes a 28% do universo existente¹⁷ – e cuja despesa atingiu €318.019,38:

- ❖ Direito;
- ❖ Engenharia;
- ❖ Educação Física;
- ❖ Ciências da Educação;
- ❖ Arquitectura;
- ❖ Economia;
- ❖ Informática;
- ❖ Recursos Humanos;
- ❖ Urbanismo;
- ❖ Contabilidade;
- ❖ Marketing e Secretariado;
- ❖ Fiscal de Obras.

Tendo em conta o número de funcionários e agentes constantes do quadro de pessoal e os prestadores de serviços, apurou-se que estes últimos constituíam 13% do pessoal em actividade na autarquia, conforme se demonstra no gráfico infra.



Sob o ponto de vista formal, observou-se que a autarquia cumpriu com os requisitos legais relativos ao regime de contratação e realização de despesas públicas¹⁸, nomeadamente no que respeita aos procedimentos concursais.

No entanto, no que se refere ao momento prévio ao início do procedimento concursal, não foram fornecidas informações que fundamentassem as razões de facto e de direito motivadoras

¹⁷ A análise assentou sobre a estratificação de áreas funcionais, de modo a que todas fossem abrangidas tendo-se, em relação a cada uma delas, seleccionado uma amostra por ordem aleatória.

¹⁸ Constantes do art.º 18º do DL n.º 197/99, de 08/06, conjugado com o art.º 7º do DL n.º 409/91, de 17/10.



Nina Cruz

do recurso a este tipo de contratação – nomeadamente quanto à circunstância de inexistirem no serviço funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da celebração dos referidos contratos, conforme resulta do preceituado no n.º 3, do art.º 7º do DL n.º 409/91, de 17/10¹⁹ – nem das razões do não provimento dos lugares do quadro, tanto mais que, em relação a este²⁰ – de fls. 143 a 149 do Vol. III – se constatou que, para aquelas áreas funcionais, existiam lugares vagos, pelo que a modalidade de contrato de pessoal deveria passar pela previsão constante do art.º 14º e seguintes do DL n.º 427/89, de 07/12 – aplicado à administração local por força do DL n.º 409/91, de 17/10 – nos termos do qual se prevê que a contratação de pessoal só pode revestir as modalidades de contrato administrativo de provimento – no caso em apreço nos termos da al. c), do n.º 2, do art.º 15º do DL n.º 427/89, de 07/12 – e contrato de trabalho a termo certo.

Verifica-se, assim, que a contratação de pessoal no regime de prestação de serviços foi efectuada para satisfazer necessidades permanentes da autarquia²¹, facto que conflitua com a previsão legal imposta pelo n.º 1 do art.º 11º do DL n.º 195/97, de 31/07, na medida em que proíbe expressamente o recurso a formas de trabalho precário para satisfação de necessidades permanentes dos serviços²².

Não tendo sido verificados os pressupostos para a celebração de contratos de prestação de serviços e tendo estes sido efectuados para prover a satisfação de necessidades permanentes – tanto mais que existiam vagas no respectivo quadro de pessoal – os contratos em causa são ilegais, pelo que a deliberação relativa à autorização da despesa – resultante da autorização de despesa delegada pela CM no PCM (de fls. 6 a 8 do Vol. XI) – e os pagamentos o são igualmente.

¹⁹ Facto que era motivo para a recusa de Visto relativamente a processos de idêntica natureza, como se extrai das decisões do TC n.º 1352/96, de 05/03, 1369/96 e 1372/96, de 06/03.

²⁰ Aprovado em reunião extraordinária da Câmara Municipal em 23/06/00 e publicada no DR n.º 189, apêndice n.º 119, II Série, de 17/08/00.

²¹ A celebração de contratos de prestação de serviços, como forma de suprir necessidades conjunturais de pessoal foi, no passado, motivo para recusa de Visto como resulta, entre outras, das decisões do TC n.º 8198/95 e 6362/95.

²² “ 1 - É expressamente proibido o recurso a formas de trabalho precário para satisfação de necessidades permanentes dos serviços”, incorrendo os funcionários e agentes que violem este preceito em responsabilidade civil, financeira e disciplinar – n.º 2 do mesmo art.º.



Nina Cruz

Nestas circunstâncias, foram autorizadas pelo PCM, em 2002, despesas e pagamentos ilegais nos montantes de €99.899,00 e €194.171,54, respectivamente.

No que concerne à autorização da despesa, cumpre salientar que €218.120,38, correspondem a autorizações efectuadas em anos anteriores, pelo actual Presidente da Câmara.

Desta forma, para além dos já citados diplomas legais foram, igualmente, violados o n.º 1 do art.º 3º do CPA e ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL.

Contrariando a posição assumida no Relato de Auditoria, os alegantes vêm argumentar que: “*De uma maneira geral, não é correcta a conclusão de que os contratos de prestação de serviços foi feita para satisfazer necessidades permanentes da Autarquia.*”

Ainda que se diga, que em determinadas áreas funcionais, existiam lugares vagos no quadro, nem daí se pode concluir como se concluiu no relatório.

Em regra, sempre que a Câmara Municipal celebra contratos de prestação de serviço, fê-lo porque não tinha no seu quadro funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da celebração dos respectivos contratos.

Na maioria dos casos razões de urgência ou premência na solução das situações concretas, noutros casos a particularidade da função e a inexistência de candidaturas para o quadro, ou mesmo completo desinteresse por parte dos candidatos para se integrarem no quadro motivaram soluções de recurso, face às necessidades ocasionais”.

A argumentação produzida pela autarquia não põe em causa toda a factualidade verificada no decurso do trabalho de campo porquanto em toda a documentação recolhida não se fazia referência ao facto de nos serviços inexistirem funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da celebração dos aludidos contratos, como resulta do estipulado no n.º 3 do art.º 7º do DL n.º 409/91, de 17/10. Aliás, constata-se que da documentação enviada em anexo ao contraditório, nada existe quanto a esta matéria, pelo que as conclusões antes versadas se mantêm.



Nina Cruz

Atento os factos descritos o PC, Alfredo de Oliveira Henriques, incorreu na prática de actos susceptíveis de eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.3.5.5.1. Contratação da Directora Técnica das Termas das Caldas de São Jorge

No uso de competência delegada, o Vereador do Pelouro da Juventude, Modernização e Desenvolvimento determinou, em 22/03/00, que se procedesse, nos termos constantes da al. c) do n.º 1 do art.º 81º do DL n.º 197/99, de 08/06, à consulta prévia a dois prestadores, com vista a assegurar o desempenho do cargo de Director Técnico das Termas das Caldas de S. Jorge – **fls. 376 do Vol. VII.**

Corridos os trâmites legais inerentes ao procedimento, em 26/05/00 foi celebrado o contrato de prestação de serviços²³, na modalidade de avença para “(...) o exercício de funções de *Directora Técnica, responsável pela exploração, elaboração do plano e estudo para definição do perímetro de protecção das Termas das Caldas de S. Jorge (...)*” – **cláusula primeira do contrato em apreço.**

Do conteúdo da cláusula supra descrita e atenta a natureza das funções a desempenhar, o objecto de tal contrato configuraria o exercício de um cargo de direcção, pelo que a celebração do contrato de prestação de serviços não era o meio adequado para o desempenho das funções inerentes ao lugar em causa.

Recorde-se que os contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, caracterizam-se por ter como objecto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, daí resultando o exercício de uma actividade intelectual, técnica ou manual, em que o prestador organiza com autonomia o sentido e os meios técnicos adequados com vista à obtenção de um determinado resultado, daí não resultando o cumprimento de ordens, a sujeição a regras de subordinação ou fiscalização da entidade para a qual se presta o serviço²⁴.

²³ Com efeitos a 10/04/00.

²⁴ Neste sentido cfr. art.º 1154º do Código Civil; Monteiro Fernandes in “*Noções Fundamentais de Direito do Trabalho*”, pág. 49 e Acórdão do STA n.º 365, de 08/05/91.



Nina Cruz

Ora, verificando-se que as Termas das Caldas de S. Jorge, enquanto estrutura orgânica, encontram-se integradas na “*Divisão de Turismo e Termalismo*” da autarquia, – atenta a apresentação constante do “*Regulamento da Macroestrutura dos Serviços Municipais*”, publicado no DR n.º 55, II Série, de 05/03/96²⁵ – concluiu-se que, no caso em apreço, a contratada se encontrava sujeita a relações de hierarquia, subordinação e fiscalização por parte da CM.

Tendo-se solicitado aos serviços que informassem das razões da contratação em causa, os mesmos esclareceram que a contratada “*Exerce as funções de Directora Técnica da exploração da água mineral (...) nos termos do art.º 30º do DL nº 86/90, de 16/03*”²⁶ – a fls. 379 do Vol VII.

No que se reporta a este contrato, os responsáveis pronunciaram-se no sentido de que “ (...), *deve ser esclarecido que o director técnico presta um serviço com total e absoluta independência, face, neste caso, à Câmara Municipal.*

O director técnico não tem qualquer cargo de chefia ou direcção, nem tão pouco, quaisquer funcionários sob a sua dependência.

Aliás, a prestação de serviços nem sequer é feita em exclusividade, havendo casos conhecidos de pessoas que são directores técnicos, em 6 ou 7 instituições diferentes.

A directora técnica é o interlocutor privilegiado junto da Direcção Geral da Geologia e Energia, antigo Instituto Geológico e Mineiro (IGM) que exerce autêntica tutela sobre esta Direcção Técnica.

(...)

A responsabilidade pela exploração aquífera, sua qualidade, elaboração do plano e estudo para definição do perímetro de protecção das termas, não configura o exercício de um cargo de direcção, antes pelo contrário, representa isso sim, uma garantia de independência exigida pela D.G. Geologia e Energia, carece da aprovação desta entidade, que aliás aprovou.

Assim, a contratada não se encontra sujeita a relações de hierarquia, subordinação e fiscalização por parte da Câmara Municipal, muito pelo contrário, a entidade que controla o exercício das responsabilidades é a Direcção-Geral de Geologia e Energia, que impõe aos concessionários de águas termais a contratação de um responsável técnico cuja idoneidade técnica e disponibilidade tem de ser reconhecida pela Direcção-Geral que pode, até, exigir a sua substituição (...).”

²⁵ Cfr. art.º 14º, n.º 4, al. b) do referido regulamento.

²⁶ De acordo com esse diploma, a exploração de águas minerais não pode ser realizada “ (...) *sem que a dirija pessoa tecnicamente idónea, a qual, para efeitos legais, será denominada director técnico*” – art.º 30º, n.º 1 do supra mencionado decreto-lei.



Nina Cruz

Face aos esclarecimentos apresentados pelos alegantes, nada mais há a dizer pelo que a questão antes levantada, fica sanada. No entanto, não se poderá deixar de estranhar que os serviços, quando questionados sobre esta matéria, não tenham prestado toda a informação solicitada.

2.3.5.5.2. Contratação de pessoal aposentado

A CMSMF procedeu à contratação, em regime de avença, de dois funcionários aposentados, com efeitos a partir de 01/01/98, tendo por fundamentação legal a conjugação do disposto no art.º 53º, n.º 2 do DL n.º 100/84, de 25/03 e art.ºs 36º, n.º 1, als. d) e e), 37º, n.º 1 e 93º, todos, do DL n.º 55/95, de 29/03, que permitiam o recurso ao ajuste directo.

Num caso, a contratação visava assegurar “ (...) o exercício de funções de consultadoria a prestar no âmbito da sua especialidade e experiência profissionais, nomeadamente, na área da organização e métodos, na de planeamento de actividades e acompanhamento da sua execução, em especial, nos aspectos com incidência financeira e orçamental (...)”²⁷ – de fls. 428 a 430 do Vol. VII.

No outro caso, a contratação teve por escopo “ (...) o exercício de funções de consultadoria no que respeita à área da engenharia civil, nomeadamente, na área de administração urbanística, da política de solos, dos licenciamentos, da política habitacional, das empreitadas e dos loteamentos (...)”²⁸ – de fls. 382 a 384 do Vol. VII.

Os contratos em apreço, no ano de 2002, representaram um encargo global de €55.919,44 – valor que corresponde à soma dos dois contratos que orçaram, respectivamente, em €27.574,51 e €28.344,93.

Questionados os serviços sobre as funções efectivamente exercidas pelos dois aposentados, informaram estes que, para além de outras tarefas relacionadas com a área de consultadoria, **exerciam funções de coordenação de equipas que integravam pessoal do quadro – fls. 388 e 434 do Vol. VII.**

²⁷ Cláusula primeira do contrato em apreço.

²⁸ Idem.



Nina Cruz

Ora, a função de coordenação tem subjacente, necessariamente, o exercício de poderes diversos, designadamente de direcção, o que implica o poder de dar ordens ou instruções, elemento que não resulta da natureza do contrato de avença, porquanto, de acordo com o n.º 3 do art.º 7º do DL n.º 409/91, de 17/10, este tipo de contrato caracteriza-se por ter como objecto (...) *prestações sucessivas no exercício de profissão liberal (...)*”, não lhe cabendo, nessa medida, o direito de um avençado ser detentor dos mesmos direitos e deveres inerentes a cargos que só podem ser exercidos por pessoal do quadro, que esteja investido de funções de direcção ou chefia.

O exercício de tais funções implica a existência de uma relação hierárquica própria da organização administrativa, cujo princípio tem como limite o poder ser desempenhado por pessoal com vínculo adequado.

Ainda que se admitisse essa possibilidade, tal implicaria que os contratados estariam dependentes de uma relação hierárquica, o que relevaria para efeitos da caracterização dos presentes contratos de prestação de serviços, como verdadeiros contratos de trabalho.

Atento o exposto, conclui-se que as presentes contratações – **que implicam, repetimos, o exercício de funções de coordenação de equipas constituídas por pessoal do quadro** – apontam para a existência de relações de subordinação e disciplina entre os avençados e os serviços, facto que conflitua com o disposto nos n.ºs 1 e 2, do art.º 10º do DL n.º 184/89, de 02/06, ferindo de nulidade os contratos em apreço por força do estipulado no n.º 6 do art.º 10º do mesmo diploma legal, sendo os pagamentos efectuados ilegais.

Outro elemento enformador dos contratos ora em análise, prende-se com o facto de ainda que se permita a possibilidade do exercício de funções públicas por aposentados²⁹, em regime de prestação de serviços – **cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 78º do DL n.º 498/72, de 09/12** – os mesmos estarem sujeitos a determinados limites remuneratórios.

²⁹ Embora este regime seja uma excepção ao princípio geral de que os aposentados não podem exercer funções remuneradas nos serviços do Estado, institutos públicos, autarquias locais e pessoas colectivas de utilidade pública administrativa – **cfr. preâmbulo ao DL n.º 498/72, de 09/12, § 6º.**



Nina Cruz

Atenta a previsão constante do art.º 79º do já mencionado diploma legal, os aposentados só poderão auferir honorários relativos a uma terça parte da remuneração que competir às funções efectivamente desempenhadas³⁰.

Uma vez que, por inexplicável omissão da Câmara Municipal, não foi por esta definida qual a remuneração de referência com vista ao cálculo do valor a pagar, considerou-se em sede da presente auditoria como montante razoável para tal efeito, a remuneração das pensões de aposentação resultando, assim, os seguintes valores:

Aposentação (1)		Contrato celebrado para a área de consultadoria								
1998	8.930.600\$00	Honorários	1998	4.324.320\$00	Valor devido (2)	1998	2.551.600\$00	Valor pago a mais	1998	1.772.720\$00
1999	9.199.400\$00		1999	4.454.052\$00		1999	2.628.400\$00		1999	1.825.652\$00
2000	9.430.400\$00		2000	5.055.443\$00		2000	2.694.400\$00		2000	2.361.043\$00
2001	8.613.732\$00		2001	5.242.956\$00		2001	2.461.066\$00		2001	2.781.890\$00
2002	8.613.732\$00		2002	5.528.192\$00		2002	2.461.066\$00		2002	3.067.126\$00
TOTAL	47.121.200\$00		TOTAL	24.604.963\$00		TOTAL	12.796.532\$00		TOTAL	11.808.431\$00

- 1) Dados constantes das folhas de remuneração fornecidas pela Caixa Geral de Aposentações e pelos Serviços Administrativos da autarquia;
- 2) Atenta a previsão constante do art.º 79º do DL n.º 498/72, de 09/12, ao valor da aposentação retirou-se os subsídios correspondentes e dividiu-se o valor daí resultante por três.

Aposentação (1)		Contrato celebrado para a área de engenharia								
1998	3.973.778\$00	Honorários	1998	4.999.644\$00	Valor devido (2)	1998	1.135.365\$00	Valor pago a mais	1998	3.864.279\$00
1999	4.104.484\$00		1999	5.149.872\$00		1999	1.172.709\$00		1999	3.977.163\$00
2000	4.209.599\$00		2000	5.279.040\$00		2000	1.202.742\$00		2000	4.076.298\$00
2001	4.366.811\$00		2001	5.475.600\$00		2001	1.247.660\$00		2001	4.227.940\$00
2002	4.486.907\$00		2002	5.682.648\$00		2002	1.281.973\$00		2002	4.400.675\$00
TOTAL	21.141.579\$00		TOTAL	26.586.804\$00		TOTAL	6.040.449\$00		TOTAL	20.546.355\$00

- 1) Dados constantes das folhas de remuneração fornecidas pela Caixa Geral de Aposentações e pelos Serviços Administrativos da autarquia;
- 2) Atenta a previsão constante do art.º 79º do DL n.º 498/72, de 09/12, ao valor da aposentação retirou-se os subsídios correspondentes e dividiu-se o valor daí resultante por três.

Ao não ser tido em conta o limite remuneratório a que a autarquia se encontrava obrigada – tal como foi fixado na presente auditoria – de acordo com o já referenciado diploma, os pagamentos efectuados acima do mesmo são ilegais e indevidos.

³⁰ Na mesma linha de orientação, vejam-se Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 09/07/91, relativos ao recurso n.º 25.855 e processo n.º 42.075, de 20/10/98.



Nina Cruz

No ano de 2002 foram efectuados pagamentos no montante global de €55.919,44 – valor que corresponde à soma dos dois contratos que orçaram, respectivamente, em €27.574,51 e €28.344,93. – que foram autorizados pelo PC, Alfredo de Oliveira Henriques, verificando-se as duas situações seguintes:

1. Contrato celebrado para a área de consultoria

- a) Atenta a nulidade do contrato, os pagamentos efectuados, até ao limite legal de € 12.275,75 – 2.461.066\$00 – são ilegais;
- b) Os pagamentos, para além do indicado limite, no valor de €15.298,75 – 3.067.126\$00 – são ilegais e indevidos.

2. Contrato celebrado para a área de engenharia

- c) Atenta a nulidade do contrato, os pagamentos efectuados, até ao limite legal de € 6.394,45 – 1.281.973\$00 – são ilegais;
- d) Os pagamentos, para além do indicado limite, no valor de €21.950,47 – 4.400.675\$00 – são ilegais e indevidos.

No que se reporta à celebração de contratos com pessoal aposentado, os responsáveis alegam que “ (...) *É inequívoco que em qualquer das situações as funções eram exclusivamente de consultoria, e nunca por nunca eram exercidas funções de coordenação de equipas que integraram pessoal do quadro.*

Só a falta de conhecimento adequado da situação de facto existente, eventualmente decorrente da escassez de elementos fornecidos ao processo poderia contribuir para confundir este tipo de prestação, como tendo poderes de direcção, e muito menos de forma directa (...).”

Numa primeira linha de argumentação, os responsáveis alegam (e bem) que não se pode confundir o exercício de funções no regime em apreço – **avença** – como sendo passível de conter poderes de coordenação e/ou direcção e que a afirmação produzida em sede de Relato de auditoria resultaria da circunstância de não terem sido fornecidos os elementos necessários para a cabal apreciação dos factos.



Nina Cruz

No entanto, as conclusões versadas no Relato de Auditoria têm por suporte informação colhida junto do vereador do pelouro do Planeamento e Urbanismo, o qual informou que cada um dos contratados em causa exerce as seguintes funções:

Consultor 1

*“ (...) **Coordenação**, sintetização e preparação dos Planos de Actividades e Relatórios de Gerência do Municípios (...)” – doc. a fls. 434, do Vol. VII.*

Consultor 2

*“ (...) **Coordena** e integra a equipa que tem efectuado as vistorias dos fogos devolutos pelo realojamento dos inquilinos nos empreendimentos da habitação social deste Município (...)” – doc. a fls. 388, do Vol. VII.*

Face ao teor das informações colhidas durante o trabalho de campo e, não tendo os responsáveis remetido qualquer tipo documentação comprovativa da inexistência das situações apontadas, são de manter as conclusões antes explanadas quanto a esta matéria – **nulidade dos contratos e conseqüente existência de pagamentos ilegais.**

No que concerne às questões remuneratórias, é alegado que: *“ (...) **relativamente à remuneração acordada por manifesto lapso não ficou expresso no contrato o valor referência para efeitos do cálculo da quantia a pagar, sendo certo que na determinação do valor real e efectivo a receber por cada, foi tido em consideração o valor dos serviços a prestar e a competente remuneração, tendo-se fixado a remuneração ilícida, em quantia efectivamente abaixo, neste caso um terço abaixo, dos valores normais para a competência e nível de exigência das funções em causa (...)**”.*

O alegado pelos responsáveis em sede de contraditório não merece a nossa concordância. Na realidade, alega-se que para efeitos de cálculo dos honorários a pagar, se levou em linha de conta um determinado valor que se considerou ser *“ (...) **um terço abaixo dos valores normais para a competência e nível de exigência das funções em causa (...)**”.* Ora, no decurso de trabalho de campo não foi presente à equipa qualquer documento que sustente o alegado, nem tão – pouco, em sede de contraditório, os responsáveis procederam ao envio da documentação comprovativa da forma como apuraram os valores a pagar e que critérios foram utilizados para se poder aferir de que se tratavam de valores que se encontravam abaixo dos considerados normais para a competência e nível de exigência requeridos para o desempenho daquelas funções.



Nina Cruz

Como tal, as conclusões versadas em sede de relato de auditoria são de manter, tendo o responsável pelos pagamentos no ano de 2002 – o **Presidente da Câmara, Alfredo de Oliveira Henriques** – incorrido na prática de pagamentos ilegais e indevidos, factos susceptíveis de eventual responsabilidade financeira, nos termos seguintes:

1. Contrato celebrado para a área de consultadoria

- a) Os pagamentos efectuados até ao limite legal de €12.275,75 – **2.461.066\$00** – são passíveis de eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos da al. b), do n.º 1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08;
- b) Os pagamentos efectuados para além dos indicados limites legais – **indevidos** – no valor de €15.298,75 – **3.067.126\$00** – são passíveis de eventual responsabilidade financeira de natureza reintegratória, nos termos do n.º 1, do art.º 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2. Contrato celebrado para a área de engenharia

- a) Os pagamentos efectuados até ao limite legal de €6.394,45 – **1.281.973\$00** – são passíveis de eventual responsabilidade financeira de natureza sancionatória, nos termos da al. b), do n.º 1, do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08;
- b) Os pagamentos efectuados para além dos indicados limites legais – **indevidos** – no valor de €21.950,47 – **4.400.675\$00** – são passíveis de eventual responsabilidade financeira de natureza reintegratória, nos termos do n.º 1, do art.º 59º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Ressalve-se, no entanto, que os responsáveis alegam ainda que “ *Sem conceder, porém, quanto aos factos acima referidos, e considerando o princípio do rigoroso cumprimento da lei, de que não se abdica, quer do seu ponto de vista material, quer do formal, esta questão irá merecer aprofundado estudo com o objectivo de reposição total e absoluta da legalidade.*”.

2.3.6. Empreitadas

Do levantamento efectuado às empreitadas realizadas pelo MSMF no ano de 2002, constantes do mapa relativo à contratação administrativa respeitante ao período de 01/01/02 a 31/12/02, foram seleccionados três processos que se indicam seguidamente:



Nina Cruz

1. Empreitada para a construção de habitação social no Lugar de Adoufe, freguesia da Arrifana;
2. Empreitada relativa à construção das redes de abastecimento de água e interceptor da Ribeira de Cáster;
3. Empreitada destinada à pavimentação em tapete betuminoso em diversas freguesias da zona nordeste do concelho.

2.3.6.1. CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL NO LUGAR DE ADOUFE, FREGUESIA DA ARRIFANA

No que respeita a esta empreitada, a mesma foi realizada ao abrigo de um acordo de colaboração celebrado em 10/02/96, entre o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), o Instituto Nacional da Habitação (INH) e a Câmara Municipal de Santa Maria da Feira, acordo esse que teve por escopo o DL n.º 226/87, de 06/06³¹ – fls. 62 a 69 do Vol. VIII.

A dita empreitada teve por base a celebração de um protocolo entre a CMSMF e a “GIJ – Sociedade Imobiliária, SA”, assinado em 21/08/99, onde se estabeleceram as condições de construção de 540 fogos destinados a habitação social – fls. 3 a 14 do Vol. VIII.

Submetido a minuta do contrato de compra e venda³² dos fogos supra mencionados a fiscalização prévia do Tribunal de Contas – a que correspondeu o processo n.º 2208, de 28/08/02, do DECOP/UAT II – o mesmo colheu visto tácito em 22/10/02 – fls. 15 a 32 do Vol. VIII.

Da análise efectuada ao contrato verificou-se que, quanto à sua execução, nada de anormal houve a registar.

³¹ Diploma onde se prevê a celebração dos aludidos acordos, com vista à realização de programas de habitação social municipal para arrendamento, destinados ao realojamento da população residente em barracas.

³² O contrato definitivo foi assinado em 06/11/02.



Nina Cruz

2.3.6.2. CONSTRUÇÃO DAS REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E INTERCEPTOR DA RIBEIRA DE CÁSTER

No que concerne a esta empreitada, com o valor base de 138.245.300\$00, constatou-se que obedeceu às regras do concurso público, cumprindo com o preceituado nos art.ºs 47º e 48º, n.º 2, al. a) do DL n.º 59/99, de 02/03 – fls. 74 a 84 do Vol. VIII – tendo-se estipulado que a mesma obedeceria às regras constantes do art.º 18º do mesmo diploma legal³³.

Ao concurso apresentaram-se dez concorrentes, tendo a empreitada sido adjudicada à empresa “Camilo de Sousa Mota & Filhos, SA”, pelo valor de 142.581.870\$00³⁴ – fls. 71 a 73 do Vol. VIII.

Atento o valor do contrato da empreitada, o mesmo foi sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas – processo n.º 1982, de 16/06/00, do DECOP/UAT I – tendo sido visado em SDV, em 09/10/00.

Da análise ao contrato, na vertente da sua execução, nada de anormal houve a registar, tendo-se apurado que o valor final pago se cifrou em 149.710.960\$00, o que representou um acréscimo de 1,4% em relação ao valor adjudicado e que correspondeu ao montante pago a título de “trabalhos a mais” – fls. 91 a 94 do Vol. VIII.

2.3.6.3. PAVIMENTAÇÃO EM TAPETE BETUMINOSO EM FREGUESIAS DO NORDESTE DO CONCELHO

A realização desta empreitada teve por escopo legislação especial – DL n.º 38-D/01, de 08/02 – que criou um regime excepcional aplicável à realização de empreitadas relativas “ (...) às obras necessárias à construção, reparação e reconstrução de edifícios, infra-estruturas e equipamentos colectivos (...) que ficaram destruídas em consequência das condições climáticas desfavoráveis ocorridas desde Novembro de 2000” – art.º 1º do diploma supra referenciado.

³³ Empreitada por série de preços.

³⁴ Valor que resultou, entre outros factores, da aplicação do critério da proposta mais vantajosa.



Nina Cruz

De acordo com o espírito inerente a essa legislação, as regras relativas ao regime de contratação e realização de despesas públicas, constantes dos DL n.ºs 197/99, de 08/06 e 59/99, de 02/03, poderão ser afastadas³⁵ desde que, cumulativamente, se verifiquem as seguintes condições:

Δ Exista deliberação do órgão autárquico competente³⁶ – al. b), do art.º 2º do DL n.º 38-D/01, de 08/02;

Δ O ajuste directo da empreitada a realizar não ultrapasse, globalmente – sem IVA – entre outros valores, os 350.000.000\$00 – al. c), n.º 1 do art.º 3º do mesmo diploma legal.

Dos documentos compulsados, constatou-se que estas condições foram observadas – fls. 99 a 142 do Vol. VIII.

O critério para a adjudicação da empreitada em causa foi o do valor mais baixo, tendo a empreitada sido adjudicada à firma “José da Silva Rocha”, pelo valor de 124.600.000\$00 – fls. 100 do Vol. VIII.

No que concerne aos aspectos meramente formais observou-se que, na sua generalidade, foram cumpridas todas as restantes formalidades essenciais, como sejam, realização de consulta prévia³⁷, redução a escrito do contrato de empreitada, estipulação do preço, condições de pagamento, prazo e exigência de prestação de garantias³⁸.

No entanto, do ponto de vista material, levantam-se duas questões:

A primeira prende-se com o facto de que o PC, no despacho relativo ao início do procedimento – a fls. 189 do Vol. VIII – não procedeu à fundamentação dos factos que implicaram o recurso a esse tipo de procedimento, circunstância que colide com a previsão constante do n.º 1, al. a), do art.º 124º e art.º 125º, n.º 1, ambos, do CPA.

³⁵ Incluindo a submissão, em razão do valor, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas – cfr. art.º 3º da Lei n.º 2-A/01 de 08/02.

³⁶ Deliberação da CM em reunião ordinária de 25/06/01.

³⁷ O PCMSMF determinou que fossem consultadas oito empresas, quando a lei só exige a consulta a cinco – cfr. art.º 3º, n.º 2 do DL n.º 38-D/01, de 08/02.

³⁸ O empreiteiro a quem foi adjudicada a obra, prestou uma garantia bancária no valor de 6.230.000\$00, valor que corresponde a 5% do preço total do contrato – cfr. art.º 113º, n.º 1 do DL n.º 59/99, de 02/03.



Nina Cruz

No entanto, em resposta à solicitação feita pela equipa de auditoria foram fornecidos, por escrito, os motivos que levaram à realização da empreitada em questão ao abrigo de legislação especial – a fls. 191 do Vol. VIII – tendo-se concluído que a mesma se subsumiu ao citado diploma legal.

A segunda questão, prende-se com o facto de que se apurou terem sido realizadas obras a título de “trabalhos a mais”, no valor de 27.200.000\$00 – €135.673,03 – sem que, dos documentos analisados derivem evidências de que os mesmos resultaram de factos imprevistos, como resulta do estipulado no n.º 1 do art.º 26º do DL n.º 59/99, de 02/03.

Acresce que, para a execução desse tipo de trabalhos é exigida a formalização de um contrato adicional ao contrato principal, conforme se estipula no n.º 7, do art.º 26º do supra indicado diploma legal, sendo certo que, no decurso do trabalho de campo, a equipa de auditoria não colheu qualquer evidência de que o mesmo tivesse sido celebrado.

Em sede de alegações, os responsáveis vêm afirmar: “(...) *Relativamente aos trabalhos a mais (...) ficaram a dever-se a factos imprevistos, particularmente, pela natureza da obra, nomeadamente o estado de degradação dos pavimentos, efectivamente superior à previsão inicial, bem como as imprevisíveis condições climatéricas que justificaram o prolongamento dos trabalhos (...).* De todo o modo e ao contrário do que se diz no relato (fls. 52) foi feito contrato adicional, e por isso cumprida a exigência legal. Junta-se cópia do referido contrato”.

Face ao alegado, a questão fica sanada. No entanto, mais uma vez não se poderá deixar de registar o facto de, durante o trabalho de campo, não ter sido fornecido o adicional em causa.

2.3.7. Concessão da exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e saneamento no concelho

2.3.7.1. INTRODUÇÃO

Em simultâneo com a presente auditoria, decorreu uma outra à empresa “INDÁQUA FEIRA – Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA”, concessionária da exploração e gestão dos serviços públicos de abastecimento de água e saneamento no concelho.



Nina Cruz

No correspondente Relatório dá-se conta, pormenorizadamente, dos aspectos caracterizadores da concessão e gestão da indicada empresa, bem como dos principais constrangimentos com que a mesma se tem confrontado (vd. Relatório de Auditoria n.º 34/04 – 2ª secção, disponível na Internet).

Neste ponto, apresenta-se uma breve síntese das questões decorrentes da concessão, com particular relevo para aquelas que dizem directamente respeito ao concedente.

Assim, com a publicação no DR n.º 224/97, III Série, de 27/09/97 e JOCE, S n.º 192, de 03/10/97, foi lançado concurso público internacional com vista à concessão da exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e saneamento no concelho de Santa Maria da Feira – fls. 254 a 262 do Vol. VIII.

Apresentaram-se a concurso quatro agrupamentos de empresas, a saber, “*Indáqua Feira*”, “*Feiráqua*”, “*Lusáqua – Gestão de Água, SA*” e “*Hidrofeira*”.

Corridos os trâmites legais inerentes ao respectivo concurso, a concessão foi adjudicada à sociedade “*Indáqua Feira – Indústria de Águas de Santa Maria da Feira, SA*”, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 03/12/99 – fls. 409 a 562 do Vol. VIII – e visado pelo Tribunal de Contas em 17/02/00³⁹.

Para efeitos de levantamento das relações mantidas entre concedente e concessionária, nomeadamente em relação ao controlo exercido pelo primeiro, para além dos elementos cedidos pela “*Divisão Financeira*”, foram estabelecidos contactos na autarquia com o “*Gabinete de Acompanhamento da Concessão*”, onde se obtiveram diversos esclarecimentos quanto ao acompanhamento exercido pelo Município em relação à concessão.

De acordo com informações colhidas junto do responsável por esse gabinete, o mesmo foi criado de uma forma “*ad-hoc*”, tendo por finalidade acompanhar “ (...) o contrato de concessão, exercendo um controlo directo sobre a exploração do serviço público concessionado e sobre a actividade da concessionária.” – fls. 817, do Vol. VIII – nomeadamente no que concerne a:

³⁹ Processo n.º 14.845/99, de 31/12, do DECOP/UAT 2



Nina Cruz

- Análise da qualidade da água distribuída;
- Acompanhamento das obras a realizar pela concessionária, promovendo sondagens, vistorias e reuniões;
- Análise dos relatórios entregues pela concessionária;
- Acompanhamento das obrigações da concessionária;
- Quantificação do montante, em espécie, a entregar à concessionária.

O gabinete supra mencionado funciona no âmbito da “*Divisão de Saneamento*”, reportando directamente ao PC, sendo constituído por um conjunto de onze prestadores de serviço⁴⁰, em regime de avença, para além de existirem duas assessorias, para as áreas financeira e jurídica, asseguradas por duas sociedades com esse fim – **fls. 776 e 777 do Vol. VIII**.

2.3.7.2. DO CONTRATO

O presente contrato de concessão tem por objecto a “*(...) exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e saneamento (...)*”, tendo sido celebrado por um período de 35 anos⁴¹ – **cláusula 6ª** – com o valor de 2.500.000.000\$00 – **cláusula 5ª** - pendendo sobre a concessionária a obrigatoriedade da sua sede se fixar em Santa Maria da Feira, até à extinção do contrato de concessão – **n.º 1 da cláusula 10ª**.

Face a essa obrigatoriedade, a concedente cedeu à concessionária, em regime de comodato, pelo período de três anos, a sede dos extintos serviços municipalizados, obrigando-se esta última a devolver à primeira, findo esse prazo, a mesma, livre de pessoas e bens – **n.º 4ª da cláusula 10ª**.

Em relação à existência de uma estrutura de pessoal, necessária ao bom funcionamento da concessão, resultou a obrigatoriedade da concessionária deter um quadro de pessoal próprio – **n.º 1ª da cláusula 16ª** – tendo-se previsto que esta última se obrigaria a integrar na sua estrutura todo o pessoal que se encontrava afecto aos extintos serviços municipalizados – **n.º 1ª da cláusula 17ª**.

⁴⁰ Uma engenheira do ambiente, uma engenheira técnica civil, dois engenheiros civis, uma economista, dois juristas, e quatro técnicos de fiscalização.

⁴¹ Prazo que respeita os limites constantes do art.º 8º do DL n.º 379/93, de 05/11.



Nina Cruz

Daí resultou a faculdade daquele pessoal poder optar pela integração nos quadros de pessoal da concessionária ou, em alternativa, optar pelo regime de requisição⁴², de acordo com o estipulado no art.º 10º do DL n.º 147/95, de 21/06 – **n.º 2 da cláusula 17ª**.

No que concerne à determinação dos bens e equipamentos a afectar à concessionária, os mesmos ficaram expressamente delimitados nas cláusulas 18ª a 24ª do contrato de concessão, tendo-se apurado que, no que respeita ao valor relativo à aquisição de terrenos, a concessionária pagou já ao concedente o valor de 165.075.000\$00, dividido em duas tranches de 82.537.500\$00⁴³, respeitantes aos valores máximos referentes à aquisição dos mesmos – **n.º 2 da cláusula 20ª do contrato de concessão**.

No que se poderá designar por “elemento social do contrato” – **cláusula 67ª** – foi prevista a constituição, pelo concedente, de um “*Fundo de Apoio Social*” destinado a ajudar as famílias mais carenciadas do concelho, aí se estabelecendo as verbas que passarão a constituir esse fundo.

Relativamente ao programa de financiamento da concessão prevê-se que a concessionária, com vista ao integral e pontual cumprimento das obrigações decorrentes do contrato, disporá de fundos próprios e alheios e poderá, para além do normal direito de receber os valores relativos à cobrança de tarifas e taxas, receber um subsídio, a fundo perdido, cujo destino será para afectação exclusiva à execução do Plano de Investimentos – **n.º 1 da cláusula 69ª**.

A retribuição devida pela exploração da concessão – **rendas** – no montante global de 1.600.000.000\$00⁴⁴ – **cláusula 79ª** – foi dividida em duas componentes específicas:

- Pela primeira componente, prevê-se o pagamento à concedente de uma retribuição no valor de 12.000.000\$00/ano, a efectuar do primeiro ao último ano da concessão;
- Pela segunda componente, a partir do 25º ano da vigência do contrato e até ao final, o valor de 118.000.000\$00/ano.

⁴² Nos termos do DL n.º 427/89, de 07/12

⁴³ Pagos em 14/07/00 e 04/01/01

⁴⁴ Os valores apresentados estão sujeitos às actualizações decorrentes de diversas variantes (taxas de inflação e de juro e outras vicissitudes que se venham a verificar) como se prevê nos pontos 2 e 4, da cláusula 79ª.



Nina Cruz

Como garantia da boa da execução do contrato, a concessionária prestou uma caução no valor de 1.345.947.000\$00 – a fls. 393 do Vol. VIII – de acordo com o previamente clausulado – cláusula 99ª.

Da análise ao contrato, resulta que os poderes passíveis de serem exercidos pelo concedente se encontram devidamente salvaguardados, nomeadamente no que concerne aos poderes de fiscalização – cláusula 90ª – possibilidade de modificação unilateral do contrato – cláusula 96ª – e a faculdade de, no caso de incumprimento, aplicar sanções – cláusula 107ª.

A possibilidade de suspensão ou extinção do contrato de concessão, por via das figuras do sequestro ou resgate, encontra-se contemplada nas cláusulas 109ª e 112ª.

Quanto à reversão para a autarquia de todas as infra-estruturas, instalações e equipamentos integrados na concessão, a mesma está salvaguardada pela cláusula 115ª, sem que daí resultem encargos para o concedente.

2.3.7.3. VICISSITUDES RELATIVAS À EXECUÇÃO DO CONTRATO

2.3.7.3.1. Objecto

Como atrás se descreveu, o objecto do contrato integra a “ (...) *exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e saneamento (...)*”.

Da sua análise, apurou-se que em matéria de saneamento existem alguns problemas que se relacionam com o facto de não se encontrarem a ser construídas – **pela autarquia** – as infra-estruturas relativas ao tratamento de águas residuais e respectivos interceptores, facto este que assume relevância significativa.

Questionados os serviços sobre tal matéria, o “*Gabinete de Acompanhamento da Concessão*” informou que “ (...) *O atraso no cumprimento do Programa de Investimento Municipal, motivado pela impossibilidade de acesso por parte da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira aos fundos de coesão (alteração estratégica do Ministério do Ambiente quanto à gestão*



Nina Cruz

dos apoios do fundo de coesão QCA III, segundo a qual os Municípios, individualmente, não se poderiam candidatar aos mesmos) e a indefinição daí decorrente, bem como o processo negocial entretanto iniciado com a SIMRIA, implicaram uma alteração/ajustamento no Programa de Investimento da Concessionária (...)" – fls. 817 do Vol. VIII.

Justificação idêntica consta das diversas intervenções efectuadas pelo PCM, constantes das actas da CMSMF n.ºs. 05, de 25/02/02, 19, de 12/08/02 e 27, de 18/11/02.

De acordo com uma das intervenções do PCM⁴⁵, este afirma que “ (...) se está exactamente a tentar chegar a um acordo porque a SIMRIA vai construir as ETAR e vai ter de ceder alguns direitos dessa construção e a INDÁQUA, por sua vez, tem de entrar no acordo. Disse que o que se está a propor é que a INDÁQUA faça a exploração da ETAR de Paramos, tratando os esgotos de parte de Santa Maria da Feira, de Espinho e de Ovar e, em compensação, ceda à SIMRIA parte do tratamento do esgoto de Santa Maria da Feira (...)” – fls. 37 a 44 do Vol. XI.

Na sequência de tal circunstância, a CM viu-se obrigada a ressarcir a concessionária pelas receitas não arrecadadas relativamente às zonas onde a concessionária procedeu à construção da rede de saneamento. Esta, concomitantemente, ficou impossibilitada de proceder à cobrança das correspondentes taxas⁴⁶.

Tratando-se de um ónus que recai sobre a CM e os municípios – pelo facto de, ainda que exista obra, a mesma não está operacional – cumpre proceder à ressalva de que a responsabilidade recai sobre determinações oriundas do Governo, sendo a CM alheia a tais factos.

2.3.7.3.2. Cedência da sede dos extintos serviços municipalizados

O contrato de concessão previu a cedência das instalações dos extintos serviços municipalizados, em regime de comodato, pelo prazo de três anos – **caducando em Dezembro de 2002.**

⁴⁵ Constante da acta n.º 5, relativa à reunião ordinária da CMSMF, realizada em 25/02/02.

⁴⁶ Facto que encontra protecção legal no art.º 7º, n.º 1 do DL n.º 147/95, de 21/06.



Nina Cruz

Por motivos imputáveis à concessionária, a mesma não tinha concluído a construção da sua sede, facto que só previa que viesse a ocorrer em 2004.

Neste contexto, a concessionária, por ofício dirigido ao PCM, solicitou a prorrogação do prazo de cedência daquelas instalações.

Nesta sequência, em reunião ordinária da CM realizada em 18/11/02 – **fls.171 a 173 do Vol XI** – o PCM apresentou uma proposta para a celebração de um contrato de arrendamento com a “*Indáqua*”, pelo período de um ano, pelo valor de €3.750/mês, proposta esta que foi aprovada por unanimidade.

Tendo em vista a análise da situação descrita, solicitou-se aos serviços o documento contratual, tendo o designado “*Gabinete de Acompanhamento da Concessão*” informado que o mesmo ainda não tinha sido celebrado visto que “*Após a referida reunião de câmara o dossier foi remetido aos serviços competentes para formalização que, aliás, e segundo informações obtidas, ocorrerá a todo o momento (...)*” e que, “*Aquando da formalização, a concessionária ou entregará todas as rendas atrasadas ou a referida quantia será levada a encontro de contas*” – **fls. 816 do Vol. VIII.**

Face à informação prestada retira-se, em síntese, que o pedido de prorrogação não foi aceite, tendo o executivo estipulado um preço pela ocupação do espaço, a título de arrendamento.

Porém, aquele contrato, cuja redução a escrito é obrigatória por lei - **cf. n.º 1 do art.º 7º do DL n.º 321-B/90, de 15/10** – pelo menos até ao final da auditoria, não tinha sido celebrado.

Tal situação – **recorde-se que a reunião da CM ocorreu em 18/11/02** – a não ser viabilizada, com a celebração do contrato e cobrança das rendas, consubstanciará a não arrecadação de receitas próprias da edilidade – **al. e), do art.º 16º da Lei n.º 42/98, de 06/08** – pelo que se recomendou que a CM procedesse de imediato à celebração do contrato de arrendamento.

Em sede de alegações, os responsáveis vêm referir que: “*(...) os comentários feitos por esse Tribunal aquando da deslocação a esta Câmara, a propósito da questão da celebração do contrato de*



Nina Cruz

arrendamento, tiveram já adequado acolhimento (Doc. 39)”, pelo que nada mais há a acrescentar relativamente a esta matéria.

2.3.7.3.3. Situação jurídico-laboral do pessoal requisitado

No âmbito do contrato de concessão – **cláusula 17ª** – foi dada ao pessoal que se encontrava adstrito aos extintos serviços municipalizados uma dupla possibilidade de se manterem em efectividade de funções: a opção pelo ingresso nos quadros de pessoal da concessionária ou, em alternativa, optar pelo regime de requisição, de acordo com o normativo constante do art.º 10º do DL n.º 147/95, de 21/06 – neste último caso o regime jurídico aplicável é o constante do art.º 27º do DL n.º 427/89, de 07/12.

Atento o estatuído no n.º 3 do art.º 27º do DL n.º 427/89, de 07/12, a requisição não pode ser efectuada por um período superior a um ano podendo, no entanto, ser prorrogável até um máximo de três anos⁴⁷, tratando-se de um prazo que não admite derrogação, como resulta do n.º 4 do mesmo artigo.

De acordo com informação fornecida pela “*Divisão de Recursos Humanos*”, a requisição de pessoal teve o seu início em 01/01/00 – a **fls. 569 do Vol. VIII** – tendo caducado⁴⁸ em 01/01/03, prazo em que deveria ter ficado definida a situação jurídico-laboral desse pessoal, por via do ingresso nos quadros da concessionária ou pelo regresso ao lugar de origem.

Face às informações prestadas pela mencionada Divisão – a **fls. 565 do Vol. VIII** – ainda se encontram requisitados 21 funcionários da autarquia⁴⁹ que, atendendo ao espaço de tempo já decorrido se encontram em situação ilegal⁵⁰, pelo que se recomenda à CM que providencie pela sua regularização.

⁴⁷ Neste sentido cfr. Paulo Veiga e Moura in “*Função Pública – Regime Jurídico, Direitos e Deveres dos Funcionários e Agentes*”, 1º vol., pág. 412.

⁴⁸ Neste sentido cfr. Acórdão do STA de 12/06/97, I subsecção do CA, relativo ao processo n.º 041477.

⁴⁹ Situação que vigorou até ao final de 2003 e se mantém em 2004.

⁵⁰ Findo o prazo indicado e, não tendo sido integrados no quadro da concessionária, deveriam ter regressado aos lugares de origem no município o que, não tendo acontecido, acarreta violação do dever de assiduidade – cfr. al. g), do n.º 4, do art.º 3º do DL n.º 24/84, de 16/01 – com a aplicação do correspondente processo, nos termos do art.º 71º e seguintes do mesmo diploma legal.



Nina Cruz

No que se reporta à situação jurídico-laboral do pessoal requisitado, os responsáveis alegam: *“A interpretação que tem vindo a ser seguida nesta Câmara relativamente à situação dos funcionários requisitados é a de que a referida situação se enquadra no âmbito de aplicação do n.º 5 do art.º 27 do D.L. n.º 427/89, de 07 de Dezembro: “A requisição e o destacamento não têm limite de duração nos casos em que, de acordo com a lei, as funções só possam ser exercidas naqueles regimes”.*

(...)

Tendo em consideração a extinção dos serviços municipalizados, as funções exercidas pelos funcionários em questão, no pressuposto da manutenção na função pública, só podem ser exercidas no regime de requisição, de acordo com o art. 10º do DL nº 147/95, de 21/06 (...). É certo que, de acordo com o contrato dos funcionários podem, em alternativa, optar pela integração nos quadros da concessionária. No entanto, essa não é uma verdadeira alternativa para efeitos da aplicação do citado n.º 5 do art.º 27 do D.L. n.º 427/89, na medida em que implica a desvinculação da função pública.

(...)

Esta interpretação tem, aliás, em conta o princípio interpretativo do favor do trabalhador ou funcionário público”.

Não discordando totalmente do alegado em sede de contraditório, no que concerne ao respeito do princípio interpretativo do favor do trabalhador ou funcionário público, não poderemos deixar de relevar que o direito de opção resulta do clausulado do contrato pelo que, findo o prazo da requisição, os trabalhadores deveriam ter optado por um dos dois regimes como, aliás, é expressamente reconhecido pelos serviços na sua resposta, facto que não foi observado, pelo que o versado em sede de Relato é de manter.

2.3.7.3.4. Constituição do “Fundo de Apoio Social”

Face à previsão constante do contrato de concessão relativa à criação de um *“Fundo de Apoio Social”*⁵¹, solicitaram-se dados sobre a constituição desse fundo, tendo sido informado pelo *“Gabinete de Acompanhamento da Concessão”* que a CMSMF *“(…) não constituiu ainda o fundo a que se refere o art.º 67º do contrato de concessão, porquanto foi de entendimento não estarem reunidas as condições para o efeito, uma vez que não existiram as verbas destinadas à constituição desse fundo, de acordo com o nº 2 da cláusula 67” – a fls. 819 do Vol. VIII.*

Quanto a este aspecto, no relato de auditoria considerou-se que a constituição de tal fundo é ilegal porquanto, de acordo com o art.º 6º do DL n.º 147/95, de 21/06 *“a retribuição a pagar*

⁵¹ *“(…) cuja existência e utilização reverterá sempre a favor dos municípios do concelho de Santa Maria da Feira.”*



Nina Cruz

pela concessionária reverte, obrigatoriamente, para um plano de investimentos na expansão e renovação dos sistemas a cargo do município concedente (...)”.

Em sede de alegações, os responsáveis dizem o seguinte: *“Relativamente à questão da constituição do “Fundo de Apoio Social”, permitimo-nos salientar que, em nossa opinião, tal fundo não é ilegal.*

Nomeadamente, não nos parece que da constituição do aludido fundo advenha qualquer tipo de violação do disposto no art. 6º do DL nº 147/95, de 21 de Junho, porquanto a retribuição a pagar pela concessionária não está, de modo nenhum, afecta ao dito fundo.

Com efeito, segundo se estipulou no contrato de concessão (cláusula 67ª), o fundo será constituído por: parcelas dos lucros líquidos anuais da concessionária; receitas da CMSMF proveniente da cobrança de coimas relacionadas com a concessão; cauções abandonadas, quaisquer outras quantias (que não naturalmente, as relativas à retribuição paga pela concessionária) (...)”.

A posição assumida em sede de relato de auditoria resultou do facto de, na mesma cláusula do contrato de concessão, se prever a possibilidade de serem afectas ao fundo em questão (...) *quaisquer outras quantias que a essa conta venham a ser consignadas.*”.

A possibilidade desse fundo poder ser constituído por quaisquer outras quantias, permitiu presumir a possibilidade de uma eventual consignação das verbas pagas a título de retribuição pela concessionária à CMSMF.

Atenta a resposta dada em sede de contraditório e tendo sido expressamente afastada essa hipótese pelo município, considera-se sanada a questão.

2.3.7.3.5. Atribuição de subsidio a fundo perdido

Relativamente ao programa de financiamento da concessão, previu-se que a concessionária, para além das normais formas de financiamento, receberia um subsídio, a fundo perdido, para afectação à exclusiva execução do seu Plano de Investimentos.

Nesse sentido, ficou prevista a entrega de um valor, no montante global de 1.750.000.000\$00 – n.º 1 da cláusula 70ª – fraccionado em sete prestações de 250.000.000\$00 – n.º 1 da cláusula 71ª – ou, em alternativa, a possibilidade de se recorrer ao pagamento desse valor em espécie, o que



Nina Cruz

equivalerá à entrega de obras, executadas ou a executar pelo concedente, à concessionária – **cláusula 72ª** – desde que o valor das mesmas fossem iguais ou inferiores ao das prestações e se incluam nas obras previstas no “*Plano de Investimento*”.

Ao subsidiar a concessionária com os valores supra referenciados, o que configura um incentivo à exploração do serviço concessionado, a CM encontra-se a assumir uma parte do risco que compete àquela, facto que não se coaduna com a ideia de concessão, cujo princípio emergente é o de que a exploração do serviço concessionado é efectuada por conta e risco da concessionária⁵².

Os responsáveis vêm alegar que: “ (...) a ideia jurídica da concessão não afasta, de todo em absoluto, a atribuição de uma parcela do risco – menor, naturalmente – ao concedente (...) O que na verdade está em questão, na opinião desta Câmara, é que a atribuição de um subsídio não representa a assunção de um risco da concessão (...). Por isso se estabeleceu no contrato de concessão – visado por esse tribunal – tal atribuição”.

Acréscce que o conceito de risco (...) está associado à “álea”, ao carácter aleatório da assunção de certas responsabilidades, quer se ganhe quer se perca (...)”.

Relativamente às alegações transcritas, convirá dizer que a ideia de concessão implica a transferência, ainda que a título temporário, para uma entidade privada dos direitos exclusivos de exploração de determinados serviços públicos – **no caso concreto, a concessão da exploração e gestão dos serviços públicos de água e saneamento** – passando a concessionária, por sua conta e risco, a proceder à exploração do(s) serviço(s) concessionado(s)⁵³.

Face a essa circunstância, o concedente assumiu parte do risco inerente à actividade desenvolvida pela concessionária, o que não se coaduna com o espírito inerente ao conceito de concessão e à própria letra da lei⁵⁴.

⁵² N.º 1, do art.º 13º do DL n.º 379/93, de 05/11.

⁵³ Vd. Marcello Caetano in “*Princípios Fundamentais de Direito Administrativo*”.

⁵⁴ N.º 1, do art. 13º do DL n.º 379/93, de 05/11.



Nina Cruz

2.3.7.3.6. Inserção de cláusula de compensação

Em observância do DL n.º 195/99, de 08/06, que passou a proibir a prestação de caução por particulares como garante do cumprimento de obrigações decorrentes do fornecimento dos serviços públicos essenciais – **cf. n.º 2 do art.º 1º do citado diploma legal** – a concessionária procedeu à devolução de todos os valores cobrados a título de caução pelos extintos serviços municipalizados tendo sido, em devido tempo, ressarcida pela autarquia.

Tal facto, que de acordo com a posição assumida pela concessionária, teve um “ (...) *significativo impacto no equilíbrio económico-financeiro (...)*”⁵⁵ do contrato – **no que se refere a cauições futuras** – implicou a integração de uma cláusula de compensação financeira – **a título de indemnização compensatória** – no valor global de 480.000.000\$00⁵⁶, tendo sido acordado que a atribuição desse valor vigoraria nos primeiros três anos da concessão – **cláusula 126ª, n.º 1** – pendendo, no entanto, sobre a concessionária a obrigação de afectar essas verbas à concessão – **cláusula 126ª, n.º 2**.

2.3.7.3.7. Cedência de bens

De notar, finalmente a situação relativa à cedência pelo concedente, à concessionária de diversos bens móveis – **viaturas, equipamento básico e equipamento administrativo** – para utilização desta.

Aquando de tal cedência, os indicados bens não se encontravam valorizados, nem sequer registados, na contabilidade da autarquia, quando o deveriam estar, uma vez que esta é a proprietária dos referenciados bens.

É situação que urge regularizar, porquanto a prática seguida configura procedimento incorrecto e com reflexos na esfera patrimonial da autarquia.

⁵⁵ Termos constantes da cláusula 126ª, n.º 1 do contrato de concessão e que encontra protecção legal no art.º 7º, n.º 1 do DL n.º 147/95, de 21/06.

⁵⁶ Que equivale ao pagamento de 160.000.000\$00/ano.



Nina Cruz

Em sede de contraditório, os responsáveis vêm informar que *“Esclarecendo a recomendação constante do relato, deve dizer-se que foi elaborado o registo dos bens postos à disposição da concessionária, conforme se alcança do documento que aqui se junta (Doc. 40)”*.



Nina Cruz

3. DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em Plenário da 2.^a Secção e nos termos da al. f) do n.º 1 do art.º 78º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os responsáveis pelo exercício, identificados no Anexo 4.3, com envio de cópia do relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57º, n.º 1 e art.º 58º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 4.2): €15.516,50.

Tribunal de Contas, em 9 de Dezembro de 2004

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

Nina Cruz

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

João Pinto Ribeiro
(João Pinto Ribeiro)

Lia Olema
(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Nina Cruz

Jose Alves Cardoso

(José Alves Cardoso)

Manuel Raminhos Alves de Melo

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

Armando Sousa Ribeiro

(Armando Sousa Ribeiro)

Jose de Castro de Mira Mendes

(José de Castro de Mira Mendes)

Carlos Manuel Botelho Moreno

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

Manuel Henrique de Freitas Pereira

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



Nina Cruz

4. ANEXOS

4.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
2.1.4.3	<p>Delegação de competências da CM nas Juntas de Freguesia</p> <p>Incumprimento de normativo legal relativo ao acto de delegação de competências da CM nas JF – celebração de protocolo de delegação de competências – facto que consubstancia falta de forma legal, nos termos do art.º 133º, 2, al. f) do CPA.</p> <p>A não celebração dos protocolos é da responsabilidade dos membros do executivo.</p> <p>As transferências consubstanciadas nas Ordens de Pagamento foram autorizadas pelo PC e pelo vereador Carlos Jorge Campos Oliveira nos montantes de €152.350,16 e €1.332.328,44 respectivamente.</p>	<p>Art.º 66º, nº 1 da Lei n.º 169/99, de 18/09;</p> <p>Ponto 2.3.4.2., al. d), do POCAL</p>



Nina Cruz

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
2.2.2	<p style="text-align: center;">Sistema de Controlo Interno</p> <p>Na apreciação do sistema de controlo interno foi detectado o seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none">* Inexistência de RSCI;* Os cheques são guardados na Tesouraria;* O controlo das contas correntes com as instituições bancárias é efectuado pelo tesoureiro;* Não são efectuadas reconciliações entre os extractos de conta dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia.* Não são efectuadas reconciliações nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito. <p>A aprovação de regulamento interno, o seu acompanhamento e avaliação permanente e a implementação das medidas legais de controlo são da competência dos membros do executivo.</p>	Pontos 2.9.3., 2.9.5, 2.9.10.1.3, 2.9.10.1.5, 2.9.10.2.7 e 2.9.10.2.8 do POCAL



Nina Cruz

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.3.3.	<p>Assunção de dívida resultante de cedência de créditos por terceiro</p> <p>Inexistência de cabimento prévio em dois contratos de prestação de serviços celebrados, respectivamente, em 05/09/01 e 19/08/02 tendo-se verificado, em relação a este último, no valor de 87.996.699\$00, que o mesmo não foi sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, obrigação que impende sobre o PC.</p> <p>As deliberações referentes à autorização das despesas relativas aos contratos celebrados em 2001 e 2002 são ilegais, tendo sido aprovados pelos membros do executivo constantes do ponto 2.3.3.3.</p> <p>As autorizações de pagamentos relativos a ambos os contratos – da responsabilidade do PCM – são ilegais.</p> <p>Montantes pagos em 2002:</p> <p>Contrato de 05/09/01 – 60.479.669\$00</p> <p>Contrato de 19/08/02 – 89.438.493\$00</p> <p>No que se refere à assunção de compromissos contratuais – juros e comissões – relativos a dívidas de terceiro, nomeadamente pela aceitação de despesas resultantes de relações contratuais nas quais a CM não é parte, a mesma é ilegal.</p> <p>A responsabilidade pela situação recai no vereador do Pelouro da Juventude, Modernização e Desenvolvimento e no de Administração e Finanças.</p>	<p>Art.º 26º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21/07;</p> <p>Art.º 68º, n.º 1 al. l) da Lei n.º 169/99, de 18/09;</p> <p>Ponto 2.3.4.2., al. d) do POCAL;</p> <p>Art.º 46º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08.</p>



Nina Cruz

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.5.5	<p>Contratos de prestação de serviços</p> <p>Autorização de despesa e de pagamentos ilegais, resultantes da contratação de pessoal em regime de prestação de serviços, para o preenchimento de necessidades permanentes dos serviços, sem que exista comprovação da inexistência de funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das correspondentes funções.</p> <p>As autorizações da despesa e os pagamentos ocorridos em 2002, nos montantes de €99.899,00 e €194.170,57, respectivamente, foram da responsabilidade do PC, Alfredo de Oliveira Henriques.</p>	<p>Art.º 7º, n.º 3 do DL n.º 409/91, de 17/10</p> <p>Art.º 11º, n.º 1 do DL n.º 195/97, de 31/10</p> <p>Ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL</p>



Nina Cruz

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.5.5.2	<p>Contratação de aposentados para o exercício de funções públicas</p> <p>→ Pagamentos ilegais resultantes da contratação de aposentados – funcionários públicos – para o exercício de funções de coordenação de equipas que integravam pessoal do quadro, facto que consubstancia a existência de dependência hierárquica e que conflitua com o disposto nos n.º 1 e 2 do art.º 10º do DL n.º 184/89, de 02/06, ferindo os mesmos de nulidade, por força do disposto no n.º 6, do art.º 10º, do mesmo diploma.</p> <p>→ Desrespeito das regras relativas aos limites remuneratórios atinentes à remuneração que lhe compete auferir em razão das funções desempenhadas.</p> <p>No ano de 2002 foram efectuados pagamentos no montante global de €5.919,44 – valor que corresponde à soma dos dois contratos que orçaram, respectivamente, em € 27.574,51 e € 28.344,93. – que foram autorizados pelo PC, Alfredo de Oliveira Henriques, verificando-se as duas seguintes situações:</p> <p>Contrato celebrado para a área de consultadoria</p> <p>a) Atenta a nulidade do contrato, os pagamentos efectuados, até ao limite legal de € 12.275,75 – 2.461.066\$00 – são ilegais;</p> <p>b) Os pagamentos, para além do indicado limite, no valor de €15.298,75 – 3.067.126\$00 – são ilegais e indevidos.</p> <p>Contrato celebrado para a área de engenharia</p> <p>c) Atenta a nulidade do contrato, os pagamentos efectuados, até ao limite legal de € 6.394,45 – 1.281.973\$00 – são ilegais;</p> <p>d) Os pagamentos, para além do indicado limite, no valor de €21.950,47 – 4.400.675\$00 – são ilegais e indevidos.</p>	<p>Ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL</p> <p>Art.º 10º, n.º 1, 2 e 6 do DL n.º 184/89, de 02/06</p> <p>Art.º 79º do DL n.º 498/72, de 09/12</p>



4.2. EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

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

Departamento de Auditoria : DA VIII - (UAT VIII.1 - AL) - Processo n.º 03/04-AUDIT

Entidade fiscalizada : Município de Santa Maria da Feira

Entidade devedora : Município de Santa Maria da Feira

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: euro

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	128		15.358,72
Acções na área da residência oficial	88,29	204		18.011,16
Receitas próprias Lucros				
Emolumentos calculados				33.369,88
Emolumentos Limite máximo (VR)				15.516,50
Emolumentos a pagar				15.516,50

pel' O Coordenador da Equipa de Auditoria



Nina Cruz

4.3. RESPONSÁVEIS EM 2002

NOME	CARGO	PERÍODO
Alfredo de Oliveira Henriques	Presidente	01/01 a 31/12/02
Carlos Ferreira Martins da Silva	Vereador	01/01 a 31/12/02
José Manuel Silva Oliveira	Vereador	01/01 a 31/12/02
Maria da Conceição Sousa Ribeiro Ferreira	Vereadora	01/01 a 31/12/02
Delfim Manuel Oliveira da Silva	Vereador	01/01 a 31/12/02
Carlos Jorge Campos Oliveira	Vereador	01/01 a 31/12/02
Manuel Alves de Oliveira	Vereador	01/01 a 31/12/02
Elísio Costa Amorim	Vereador	01/01 a 31/12/02
Horácio Ferreira de Sá	Vereador	01/01 a 31/12/02
Manuel José Costa Oliveira	Vereador	01/01 a 31/12/02
Carla Adriana P. Moreira Santos Pinto	Vereadora	01/01 a 31/12/02

Conforme relação dos responsáveis da Câmara Municipal de Santa Maria da Feira processada a fls. 340 do Vol. II, encontrando-se os elementos referentes aos vencimentos insertos de fls. 587 a 591 do Vol. V.



Nina Cruz

4.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

O estado dos processos relativos às anteriores 5 (cinco) gerências do Município de Santa Maria da Feira, para efeitos do disposto do n.º 1 da Resolução n.º 9/91 - 2ª. Secção, de 15/05, é o que consta no mapa seguinte:

Gerência	Número da conta	Situação da conta
1997	3474	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 29/04/99
1998	2038	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 17/02/00
1999	3831	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 11/07/02
2000	3703	Em verificação interna
2001	5710	Em verificação interna



Nina Cruz

4.5. CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

O presente processo é constituído por 14 (catorze) volumes que integram os anexos e documentos que seguidamente se evidenciam:

Volume	Anexos	Documentos
IA		Relato de Auditoria.
IB		Informação do Relatório. Ofícios de notificação. Alegações dos responsáveis e documentação justificativa.
IC		Anteprojecto e Projecto de relatório.
II	1	Documentos constitutivos das demonstrações financeiras da autarquia (ano de 2002). Modelos 3/TC e Anexos XIV, das gerências de 2000 e 2001.
III	1	PG/PA, Fax, Requisições. Acórdão do T.C. relativo às contas de gerência de 1983 e de 1984 da CMSMF.
	2	Organização Municipal.
	3	Delegação de Competências da CMSMF no PC e subdelegação nos Vereadores e dirigentes. Distribuição de pelouros.
	4	Sistema de Controlo Interno. Balanços à Tesouraria.
IV	1	Conferência de documentos despesa.
	2	Conta de documentos.
	3	Elementos relativos ao inventário. Regulamento de inventário e cadastro.
V	1	Elementos referentes a “Fundos Permanentes” / Fundos de Maneio.
	2	Limites legais (emolumentos notariais e custas execuções fiscais e capacidade de endividamento).
	3	Elementos dos anexos. Respostas dos serviços. Parque de viaturas.
	4	Vencimentos dos responsáveis da CMSMF.
VI	1	Apoios a associações desportivas e culturais atribuídos pela CMSMF.
VII	1	Participações financeiras.
	2	Prestações de serviços.
VIII	1	Concessão da exploração e gestão dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e saneamento do concelho.
	2	Empreitadas.
IX	1	Orçamento e PPI – 2002. Alterações ao Orçamento e PPI, Relatório de Actividades
X	1	Regulamentos existentes na autarquia em 2002.
XI	1	Actas da CMSMF e da AMSMF.
XII	1	Transferências efectuadas para Juntas de Freguesia.



Nina Cruz

4.6. FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Quirino Pereira Sabino	Auditor	Lic. em Organização e Gestão de Empresas
	Otília Rosa Lopes Arsénio Silva	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. em Contabilidade e Administração
	José Emanuel Arroja Martins	Técnico Verificador Sup. de 1ª Classe	Lic. em Direito
Coordenação	José A. Correia Fernandes	Auditor Chefe	Lic. em Direito
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. em Organização e Gestão de Empresas