



Relatório n.º 14/2007-FC/SRMTC

**Auditoria de fiscalização concomitante à  
Câmara Municipal de Porto Moniz - 2007**

Processo n.º 05/07 – Aud/FC

Funchal, 2007







**PROCESSO N.º 05/07-AUD/FC**

Auditoria de fiscalização concomitante à  
Câmara Municipal de Porto Moniz - 2007

**PROJECTO DE RELATÓRIO N. 14/2007-FC/SRMTC**  
**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Dezembro/2007**





## ÍNDICE

<b>ÍNDICE</b> .....	<b>1</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS</b> .....	<b>2</b>
<b>RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	<b>3</b>
<b>FICHA TÉCNICA</b> .....	<b>4</b>
<b>1. SUMÁRIO</b> .....	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES .....	5
1.2.1. <i>Acolhimento de recomendações anteriores do Tribunal de Contas</i> .....	5
1.2.2. <i>Controlo interno administrativo</i> .....	5
1.2.3. <i>Actos e contratos de pessoal</i> .....	6
1.2.4. <i>Aquisição de bens e serviços</i> .....	6
1.3. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	7
<b>2. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	8
2.2. METODOLOGIA .....	8
2.3. RESPONSÁVEIS .....	9
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	9
2.5. ENQUADRAMENTO.....	9
2.5.1. <i>Caracterização da estrutura orgânica e funcional</i> .....	9
2.6. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	13
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE</b> .....	<b>14</b>
3.1. O SISTEMA DE CONTROLO INTERNO ADMINISTRATIVO .....	14
3.2. ACTOS DE DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS .....	18
3.3. ACTOS E CONTRATOS DE PESSOAL .....	20
3.4. AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS .....	27
<b>4. DETERMINAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>37</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>39</b>

<b>ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS .....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXO II – ORGANOGRAMAS DA CPM (REAL E LEGAL) .....</b>	<b>43</b>
<b>ANEXO III – AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS E PAGAMENTOS POR ENTIDADE SEM COMPETÊNCIA.....</b>	<b>45</b>
<b>ANEXO IV – FACTURAÇÃO APRESENTADA PELA SOM AO VIVO, LDA. ....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO V – NOTA DE EMOLUMENTOS.....</b>	<b>49</b>

### **ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS**

QUADRO I – RELAÇÃO NOMINAL DOS RESPONSÁVEIS E RESPECTIVOS VENCIMENTOS MENSIS LÍQUIDOS .....	9
QUADRO II – QUADRO DE PESSOAL DA CPM, REPORTADO A 31/12/2006.....	12
GRÁFICO I – DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAL DA CPM .....	12
QUADRO III – ORÇAMENTO DA CPM PARA O ANO ECONÓMICO DE 2007 .....	12
QUADRO IV – ACTOS E CONTRATOS DE PESSOAL ANALISADOS .....	20
QUADRO V – AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS ANALISADAS.....	28
QUADRO VI – AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS SEM CABIMENTO PRÉVIO .....	29
QUADRO VII – SITUAÇÕES DE AUSÊNCIA DE COMPROVATIVO DO CUMPRIMENTO DO ART.º 11.º, N.º 1, DO DL N.º 411/91 .....	30
QUADRO VIII – AQUISIÇÕES À FIRMA <i>O LIBERAL - EMPRESA DE ARTES GRÁFICAS, LDA.</i> ....	32
QUADRO IX – SERVIÇOS ADQUIRIDOS À EMPRESA <i>TECNICAMONIZ - CONSTRUÇÕES, UNIPESSOAL, LDA.</i> .....	33
QUADRO X – AQUISIÇÕES À EMPRESA <i>EXTERLOBOS - SERVIÇO DE EXTERMINAÇÃO E DESINFECÇÃO, LDA.</i> .....	33
QUADRO XI – FACTURAÇÃO DE SERVIÇOS PELA <i>GLOBAL SOFT - DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE, LDA.</i> .....	36



## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
ADSE	Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado <sup>1</sup>
al.	Alínea
AL	Autarquia(s) local(ais)
art.º	Artigo
BEP	Bolsa de Emprego Público
Cam.º	Caminho
CAP	Contrato Administrativo de Provimento
CE	Classificação económica da despesa
CM	Caminho municipal
CMPM	Câmara Municipal de Porto Moniz
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSSM	Centro de Segurança Social da Madeira
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRAPL	Direcção Regional da Administração Pública e Local
EXTERLOBOS	EXTERLOBOS - Serviço de Exterminação e Desinfecção, Lda.
FC	Fiscalização concomitante
GAP	Gabinete de Apoio ao Presidente
GAT	Gabinete de Apoio Técnico
GJ	Gabinete Jurídico
Inf.	Informação
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OP	Ordem de pagamento
PCM	Presidente da Câmara Municipal de Porto Moniz
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PT	Papel de trabalho
RAM	Região Autónoma da Madeira
Ref. <sup>a</sup>	Referência
RH	Recursos humanos
SCI	Sistema de controlo interno

<sup>1</sup> A designação foi alterada em 15 de Outubro de 1980 para “*Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública*”, mantendo-se essa sigla em vigor.

SIGLA/ ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação da Administração Pública
SOVU	Sector de Obras, Viação e Urbanismo
STOU	Serviço Técnico de Obras e Urbanismo
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
TECNICAMONIZ	TECNICAMONIZ - Construções, Unipessoal, Lda.
UAT	Unidade de Apoio Técnico-Operativo
UC	Unidade de conta

### FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Coordenadora
SUPERVISÃO	
Fernando Fraga	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Filipa Brazão	Técnica Verificadora Superior





## 1. SUMÁRIO

### 1.1. Considerações prévias

O presente relatório contém os resultados da auditoria de fiscalização concomitante às despesas emergentes de actos e contratos dispensados de visto por força de lei, realizada na Câmara Municipal de Porto Moniz (CMPM), no período compreendido entre 10 e 21 de Setembro de 2007, de acordo com o previsto no Programa de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas para o mesmo ano<sup>2</sup>.

### 1.2. Observações

Com base no exame efectuado à actividade desenvolvida pela CMPM entre 1 de Janeiro e 30 de Junho de 2007, nas áreas abrangidas pela auditoria, foram detectadas algumas ilegalidades, eventualmente com repercussões jurídico-financeiras, que suscitam as observações que se passam a expor, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do relatório.

#### 1.2.1. Acolhimento de recomendações anteriores do Tribunal de Contas

No Relatório n.º 13/2002 – FC/SRMTC, de 25 de Setembro, o Tribunal de Contas recomendou à CMPM que o “*cabimento orçamental deverá ocorrer antes da autorização da realização da respectiva despesa, a fim de obviar a assunção de compromissos sem verba orçamental própria ou suficiente para os satisfazer*”<sup>3</sup>. Contudo, esta recomendação não foi acatada pelo município, tal como se evidencia nos pontos 3.1., 3.3. a) e 3.4. a) do relatório.

#### 1.2.2. Controlo interno administrativo

- a) O exame realizado aos processos de despesa da amostra permitiu verificar que a actividade da CMPM se pautou, de uma maneira geral, pela preocupação de cumprir as regras aplicáveis à contratação pública com a aquisição de bens e serviços e ao recrutamento e selecção de pessoal para as carreiras e categorias da Administração Autárquica, a maioria das quais acolhidas no manual da qualidade aprovado pelo Presidente da Câmara Municipal em 2004 (cfr. o ponto 3.1.).
- b) O regulamento que aprovou o sistema de controlo interno, a par de não definir as funções de controlo nem designar os respectivos responsáveis, pressupõe na sua aplicação um modelo organizacional que não se ajusta à orgânica ainda em vigor e invade os poderes legalmente atribuídos à Assembleia Municipal em matéria de criação e reorganização dos serviços municipais, sendo esta conclusão igualmente válida para o organograma de Março último (cfr. os pontos 2.5.1. e 3.1.).

<sup>2</sup> Aprovado em 19 de Dezembro de 2006, pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 02/06 – PG, e tornado público através da Resolução n.º 01/2007, do Gabinete do Presidente, publicada no Diário da República, II Série, n.º 10, de 15 de Janeiro de 2007. Neste programa consta a relação dos serviços e organismos que, no ano de 2007, ficaram sujeitos à fiscalização concomitante de despesas emergentes de actos ou contratos que não devessem ser remetidos para efeitos de visto prévio, nela figurando a Câmara Municipal de Porto Moniz como uma das entidades seleccionadas. O plano da referida acção, a sua calendarização e a constituição da equipa de auditoria foram objecto de aprovação pelo despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC, de 5 de Setembro de 2007, exarado na Informação n.º 53/2007 – UAT I.

<sup>3</sup> Ver o ponto 1.3.3. daquele relatório de auditoria.

### **1.2.3. Actos e contratos de pessoal**

- a) Na abertura de três concursos externos de ingresso, o Município não consultou a BEP, preterindo, com isso, o procedimento exigido pelo art.º 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro [cfr. os pontos 3.3.c) e 3.3.f)].
- b) No provimento de um lugar de assessor da carreira técnica superior, os elementos analisados não evidenciam que foi acatada a regra da al. b), parte final, do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, por força da qual o recrutamento para aquela categoria segue o “*concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato*” [cfr. o ponto 3.3.e)].
- c) Num concurso interno geral de acesso, omitiu-se a publicação, em órgão de imprensa de expansão nacional, do anúncio previsto no art.º 28.º, n.º 1, do DL n.º 204/98, de 11 de Julho [cfr. ponto 3.3.e)].
- d) Em dois concursos externos de ingresso, as actas de suporte à aplicação do método de selecção estão insuficientemente fundamentadas, quanto à sustentação das classificações atribuídas na prova oral de conhecimentos gerais, desrespeitando esta facticidade as normas dos art.ºs 15.º, n.º 2, do DL n.º 204/98, de 11 de Julho, e 125.º do CPA [cfr. o ponto 3.3.f)].

### **1.2.4. Aquisição de bens e serviços**

- a) A intervenção dos vereadores em regime de permanência na autorização e pagamento de despesas, por não possuírem competência própria ou delegada para o efeito, nem actuarem em regime de substituição, infringiu o preceituado no art.º 18.º, n.º 1, al. a), e no art.º 79.º, n.º 1, ambos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho [cfr. os pontos 3.2. e 3.4. e)].
- b) Pagamentos efectuados sem verificar a regularidade da situação contributiva dos beneficiários perante a Segurança Social, em ofensa ao disposto no art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro [cfr. o ponto 3.4. d)].
- c) Numa aquisição de serviços, não se mostram reunidas as condições para recorrer ao ajuste directo fundamentado no art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99 [cfr. o ponto 3.4.f)].
- d) A aquisição consecutiva, num curto espaço de tempo, às mesmas entidades, de serviços e bens de idêntica natureza, consubstancia a inobservância do princípio da unidade da despesa, consagrado no art.º 16.º do DL n.º 197/99, e do art.º 81.º, n.º 1, al. c), do mesmo diploma legal [cfr. o ponto 3.4.g)].
- e) Por conta de uma prestação de serviços, foram efectuados sem base legal pagamentos no montante de €22.748,00 [cfr. o ponto 3.4.i)].

## **1.3. Eventuais infracções financeiras**

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 1.2.1., 1.2.3., al. a), e 1.2.4., als. b), c), d) e e), são susceptíveis de consubstanciar infracções geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, puníveis com multa [cfr. o art.º 65.º, n.º 1, als. b), l) e j), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, e os pontos acima indicados deste relatório e o seu anexo I].



No caso de ser paga a multa pelo seu montante mínimo (15 UC), extingue-se o procedimento por responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 3, e do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ambos daquela Lei.

#### 1.4. Recomendações

O Tribunal de Contas, no contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, recomenda à Câmara Municipal de Porto Moniz que:

1. Cumpra o disposto no ponto 2.6.1. do POCAL, através da implementação de medidas com vista à efectivação e registo da fase do cabimento prévio das despesas.
2. No âmbito do sistema de controlo interno, defina as funções de controlo e designe os respectivos responsáveis, em sintonia com as orientações contidas no ponto 2.9.5 do POCAL.
3. Atenda a que a reorganização ou criação de serviços compete à Assembleia Municipal, de acordo com o previsto no art.º 53.º, 2, al. n), da Lei n.º 169/99, de 11 de Janeiro.
4. Na delegação ou subdelegação de competências para autorizar a realização de despesas, observe a disciplina constante dos art.ºs 35.º a 38.º do CPA, do art.º 27.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos art.ºs 65.º e 69.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, devendo as entidades intervenientes invocar sempre que actuam no uso de poderes delegados ou subdelegados.
5. No recrutamento e selecção de pessoal para as carreiras e categorias da Administração Autárquica, respeite as limitações legais impostas à admissão de pessoal por tempo indeterminado.
6. Na efectivação de pagamentos de montante superior a 4.987,98 euros, verifique a regularidade da situação contributiva dos beneficiários perante as instituições de previdência ou de segurança social, conforme determina o art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro.
7. Na aquisição de bens e serviços, cumpra o regime do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, em concreto:
  - ◆ Identifique e demonstre as razões que fundamentam o recurso ao ajuste directo com base no art.º 86.º, n.º 1, al. d);
  - ◆ Execute os procedimentos adjudicatórios legalmente exigidos em função, regra geral, do valor estimado do contrato a celebrar (despesa a contrair);
  - ◆ A autorização da despesa e o procedimento administrativo para a realizar sejam emitidos por entidade devidamente habilitada para o efeito, bem como o respectivo despacho de adjudicação, sem esquecer a respectiva fundamentação de facto e de direito, com a identificação concreta das necessidades a satisfazer e correspondentes vantagens para o interesse público e das normas legais permissivas – cfr. os art.ºs 7.º, n.º 1, 54.º e 79.º, n.º 1.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Fundamento, âmbito e objectivos

A presente acção insere-se no âmbito da fiscalização concomitante exercida pelo Tribunal de Contas (TC)<sup>4</sup>, e foi orientada para a análise das despesas emergentes dos actos e contratos não sujeitos a fiscalização prévia por força de lei, praticados ou celebrados pela CMPM no período compreendido entre 1 de Janeiro e 30 de Junho de 2007.

### 2.2. Metodologia

A execução dos trabalhos da auditoria seguiu, com as adaptações consideradas adequadas a este tipo de acção, as normas previstas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (Volume I<sup>5</sup>), em sintonia o estabelecido no PGA<sup>6</sup>, recorrendo-se, no essencial, às seguintes técnicas:

- ◆ Definição de uma amostra dos procedimentos, actos e contratos a analisar<sup>7</sup>;
- ◆ Análise de toda a documentação de suporte aos procedimentos, actos e contratos da amostra;
- ◆ Realização de entrevistas junto dos responsáveis pelas áreas de gestão financeira e recursos humanos;
- ◆ Utilização de questionário(s) orientador(es) para o levantamento das medidas de controlo interno instituídas nas áreas auditadas;
- ◆ Obtenção de documentação probatória junto da entidade auditada (facturas, requisições, contas correntes, processos de despesa, entre outras) e confirmação da informação recolhida através de certidões ou de circularizações;
- ◆ Cálculo da exactidão aritmética dos documentos e dos registos contabilísticos correspondentes.

Atendendo à natureza desta acção, deu-se particular atenção ao quadro legal definidor das atribuições e competências das autarquias locais (AL), ao quadro normativo disciplinador do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias<sup>8</sup>, à legislação aplicável à realização de despesas com a contratação pública<sup>9</sup> e aos regimes jurídicos específicos que orientam a constituição da relação jurídica de emprego na Administração Local<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. o disposto no art.º 38.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

<sup>5</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

<sup>6</sup> Os objectivos operacionais e as acções a desenvolver com vista a sua prossecução, encontram-se traçados na Informação n.º 53/2007 – UAT I, de 14 de Setembro, tendo sido aprovados pelo Sr. Juiz Conselheiro da SRMTC, a 5 de Setembro de 2007.

<sup>7</sup> A amostra dos processos a analisar, incluindo os correlativos critérios de selecção, foram aprovadas pelo despacho do Sr. Juiz Conselheiro da SRMTC, de 17 de Setembro de 2007, exarado na Informação n.º 55/2007 – UAT I, de 14 de Setembro.

<sup>8</sup> Estabelecidos, respectivamente, pelas Leis n.ºs 159/99, de 14 de Setembro, e 169/99, de 18 de Setembro, esta alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

<sup>9</sup> Cfr. o DL n.º 197/99, de 8 de Junho, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 245/03, de 7 de Outubro, e 1/2005, de 4 de Janeiro.

<sup>10</sup> Com a publicação do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro, alterado, por ratificação, pela Lei n.º 19/92, de 13 de Agosto, o disposto no DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro, sobre o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública Central e Regional passou a aplicar-se à Administração Local. No entanto, o citado DL n.º 427/89 foi objecto de alteração pelos Decretos-Leis n.ºs 407/91, de 17 de Outubro, 102/96, de 21 de Julho, 175/95, de 21 de Julho, e 218/98, de 17 de Julho, e pelas Lei n.ºs 23/2004, de 22 de Junho, e 53/2006, de 7 de Dezembro.



Ao nível da regularidade financeira, em matéria de execução do orçamento das despesas, verificou-se o cumprimento das regras aplicáveis aos municípios e às freguesias, vertidas na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro<sup>11</sup>, no Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)<sup>12</sup>, e no DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, na parte respeitante à classificação económica das despesas, cujo âmbito de aplicação abarca as AL.

## 2.3. Responsáveis

À data da realização da auditoria, o órgão executivo da CMPM tinha a seguinte composição:

**Quadro I – Relação nominal dos responsáveis e respectivos vencimentos mensais líquidos**

Nome	Cargo	Vencimento mensal líquido <sup>13</sup>
Gabriel de Lima Farinha	Presidente	€ 2.498,98
Manuel Domingos Câmara Sardinha	Vice-presidente	€ 1.882,00
António Abreu dos Santos	Vereador	€ 1.882,00
Beto Ramos Mendes	Vereador	a) € 58,10
João Emanuel da Silva Câmara	Vereador	a) € 58,10

a) Corresponde ao valor da senha de presença para 2007.

## 2.4. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

Salienta-se que não existiram obstáculos que condicionassem o normal desenvolvimento dos trabalhos da auditoria, sendo de realçar a disponibilidade e a colaboração prestada pelos responsáveis e funcionários do município contactados, quer em termos de celeridade na apresentação da documentação solicitada, quer nos esclarecimentos prestados, o que contribuiu para que os objectivos definidos para esta acção fossem alcançados dentro do prazo previsto.

## 2.5. Enquadramento

### 2.5.1. Caracterização da estrutura orgânica e funcional

De acordo com a respectiva orgânica, que inclui o organograma e quadro de pessoal<sup>14</sup>, aprovada em Assembleia Municipal, na sessão ordinária de 17 de Junho de 1994<sup>15</sup>, os serviços da CMPM encontram-se organizados em três grandes áreas, a saber:

---

Assinala-se, ainda, que o regime de carreiras e categorias do pessoal dos quadros das Autarquias consta do DL n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro, que adaptou à Administração Local o DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, sendo que as regras sobre o recrutamento e selecção de pessoal aprovadas pelo DL n.º 204/98, de 11 de Julho, alterado pela Lei n.º 44/99, de 11 de Junho, foram aplicadas às AL através do 238/99, de 25 de Junho, e no caso da RAM, através do DLR n.º 6/2007/M, de 12 de Janeiro, foi adaptado à administração regional autónoma da Madeira e regulado o processo especial de concurso de acesso para as administrações pública regional e local da Região.

<sup>11</sup> Rectificada através da Declaração de Rectificação n.º 14/2007, publicada no DR de 15 de Fevereiro de 2007.

<sup>12</sup> Alterado pelos DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro (art.ºs 10.º e 12.º) e 84-A/2002, de 5 de Abril (apenas o n.º 3.3. - Regras previsionais).

<sup>13</sup> Diz unicamente respeito ao vencimento mensal auferido pelos responsáveis no mês de Fevereiro de 2007 (tem em conta a actualização do índice 100 da escala salarial das carreiras aprovado pela Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro), ao qual foi retido o IRS correspondente e deduzidas as importâncias relativas ao ADSE e à Caixa Geral de Aposentações, não sendo considerados o subsídio de refeição e as ajudas de custo.

- ◆ Os Serviços de Apoio Administrativo, constituídos pela Divisão Administrativa e Financeira (DAF) e a Repartição Administrativa e Financeira (RAF), abrangendo esta última três secções: a de Pessoal, Expediente Geral e Arquivo; a de Contabilidade, Aprovisionamento e Património e a de Taxas e Licenças, Fiscalização e Contencioso; e dois serviços: o de Tesouraria e o Núcleo de Informática<sup>16</sup>;
- ◆ Os Serviços de Apoio Técnico, onde estão inseridos dois gabinetes de apoio directo ao Presidente da Câmara Municipal (PCM), a funcionarem em articulação: o Gabinete de Apoio ao Presidente (GAP) e o Gabinete de Apoio Técnico (GAT), o primeiro com funções de apoio administrativo ao município e aos restantes órgãos autárquicos, e o segundo, com o papel de assessorar tecnicamente o presidente do órgão executivo e de prestar apoio ao Serviço Técnico de Obras e Urbanismo (STOU)<sup>17</sup>;
- ◆ E os Serviços Operativos compreendidos pelo Serviço de Acção Social e Cultural – abrange os sectores de Cultura, Desporto, Tempos Livres e Turismo e o de Educação, Acção Social e Escolar e Saúde –, e o STOU, incluindo este os sectores de Armazéns e Parque de Viaturas; de Águas e Esgotos e de Obras, Viação e Urbanismo. Por sua vez, o Sector de Obras, Viação e Urbanismo (SOVU) comporta cinco subsectores: Obras Diversas; Viação; Limpeza e Higiene Pública; Jardins, Parques, Mercado, Cemitérios e Campo Municipal; e Protecção Ambiental e Civil<sup>18</sup>.

Na orgânica da edilidade encontra-se também previsto o seguinte:

- ◆ Um lugar de dirigente para a DAF, à data por prover;
- ◆ Uma chefia a funcionar na RAF, à data nomeada, mas sem, na prática, exercer as correspondentes funções em qualquer unidade orgânica do município;
- ◆ A coordenação do STOU por um “*técnico devidamente habilitado*”, para a qual não foi até então designado um coordenador ou criado lugar no quadro;
- ◆ A coadjuvação do citado técnico do STOU por um funcionário que terá a seu cargo a coordenação e direcção do SOVU;
- ◆ O GAT a ser apoiado por um jurista com funções de “*elaboração e emissão de pareceres*”, o qual só foi recrutado em 2007<sup>19</sup> (ou seja, cerca de 14 anos após a entrada em vigor da orgânica do município);
- ◆ A existência de dois gabinetes de apoio directo ao PCM, o GAP e o GAT, o que terá de ser equacionada no quadro do n.º 1 do art.º 8.º do DL n.º 116/84, de 6 de Abril<sup>20</sup>, na alteração introduzida pela Lei n.º 96/99, de 17 de Julho, nos termos do qual os presidentes de câmara podem

---

<sup>14</sup> Nessa mesma orgânica, fora contemplado o organograma dos serviços municipais e o quadro de pessoal, em conformidade com a estrutura organizacional nela definida. O quadro de pessoal foi alterado pela última vez pela Assembleia Municipal na sessão ordinária de 28 de Fevereiro de 2005 (publicado na apêndice do n.º 44 do DR, 2.ª série, n.º 66, de 5 de Abril de 2005).

<sup>15</sup> Publicada no DR, série II, n.º 200, de 30 de Agosto de 1994.

<sup>16</sup> Cfr. os art.ºs 2.º e de 5.º a 10.º da respectiva orgânica. Chama-se a atenção para o facto deste diploma orgânico ter uma numeração não sequencial visto que do art.º 2.º passou-se para o art.º 5.º.

<sup>17</sup> Cfr. os art.ºs 11.º e 12.º da respectiva orgânica.

<sup>18</sup> Ver os art.ºs 13.º a 28.º da referida orgânica.

<sup>19</sup> Na sequência de concurso externo de ingresso aberto através do aviso n.º 1171/2007, de 24 de Janeiro.

<sup>20</sup> Diploma que estabelece o regime de organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das AL.





constituir “um gabinete de apoio pessoal, composto por um chefe de gabinete, um adjunto e um secretário”.

No entanto, verificou-se que a orgânica da edilidade não tinha correspondência no **novo organograma**, entretanto definido e implementado na CMPM (a versão mais recente data de 4 de Março de 2007<sup>21</sup>), na sequência do desenvolvimento de um sistema de gestão da qualidade, e da obtenção da certificação da qualidade em Janeiro de 2005. Por força do mesmo, a estrutura organizacional e operativa passou a orientar-se por áreas de actuação (o regulamento do sistema de controlo interno da CMPM, aprovado a 30 de Setembro de 2004, refere departamentos<sup>22</sup>), donde sobressai:

- ◆ A distribuição da actividade municipal, quer no plano interno, quer no plano externo, por cinco áreas funcionais, sem, no entanto, ser contemplada a gestão dos Recursos Humanos;
- ◆ Um novo gabinete jurídico;
- ◆ Um gestor da qualidade, este resultante de imposição decorrente do processo de certificação da qualidade de que a CMPM foi alvo, cargo para o qual não foi criado lugar em carreira/categoria do quadro de pessoal do município, com semelhante conteúdo funcional.

Em contraditório, os responsáveis alegaram que o novo organograma “*é apenas um instrumento de organização interna que tem a ver com o desenvolvimento do sistema de gestão de qualidade e com a obtenção da certificação da qualidade*” e que se está “*a trabalhar numa nova orgânica mais actual e que reflecta a (...) prática, que estará previsivelmente pronta, em meados de 2008*”.

Contudo, neste domínio, importa referir que é a Assembleia Municipal que tem competência para, nos termos da lei, aprovar a criação ou reorganização de serviços municipais e os respectivos quadros de pessoal<sup>23</sup>, o que não foi tido em conta nas alterações a que se fez referência [cfr. o art.º 53.º, n.º 2, als. n) e o), da Lei n.º 169/99, de 18/09<sup>24</sup>].

De acordo com o balanço social, em finais de 2006, o quadro de pessoal da CMPM contabilizava um total de 69 efectivos, distribuídos da seguinte forma:

---

<sup>21</sup> Cfr. o anexo II do relato, contendo a confrontação entre os organogramas, o formal e o efectivo (o real).

<sup>22</sup> Já no SCI os serviços nele abrangidos, de que são exemplo os departamentos do Património e Aprovisionamento, das Obras Públicas ou de Contabilidade e Património, não tinham qualquer correspondência na orgânica camarária.

<sup>23</sup> A autonomia das autarquias locais implica também que possuam quadros de pessoal próprios (cfr. o art.º 243.º, n.º 1, da CRP), estruturados em função das suas necessidades permanentes de gestão. Daí que, em concretização do princípio da liberdade de escolha do sistema de organização, caiba a estas entidades, dentro dos limites traçados por lei, criar autonomamente os quadros de pessoal essenciais à gestão das suas actividades, procedendo à nomeação e exoneração de funcionários e exercendo sobre os mesmos poder disciplinar.

<sup>24</sup> A primeira alteração à Lei n.º 169/99 foi aprovada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, rectificadora pelas Declarações n.ºs 4/2002, de 6 de Fevereiro, e 9/2002, de 5 de Março.

Quadro II – Quadro de pessoal da CMPM, reportado a 31/12/2006

Grupo de pessoal	Total de efectivos	
	Em n.º	Em %
Técnico superior	4	5,8
Informática	2	2,9
Técnico-profissional	3	4,3
Chefia	1	1,4
Administrativo	6	8,7
Auxiliar	41	59,4
Operário	12	17,4
<b>Total de efectivos</b>	<b>69</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Balanço social da CMPM de 2006.

Gráfico I – Distribuição de pessoal da CMPM



Os grupos de pessoal auxiliar e operário, com 53 funcionários, representam 77% do total de efectivos do município e o técnico superior cerca de 6%, dos quais: três na área de gestão e um arquitecto<sup>25</sup>. É de destacar o facto de apenas 23% do pessoal (16 efectivos), ou seja, cerca de ¼ do total, assegurar o funcionamento de toda a estrutura administrativa do município<sup>26</sup>.

Já no grupo de pessoal dirigente, o referido quadro de pessoal está dotado com 1 lugar, por preencher. No grupo de pessoal de chefia, encontra-se provido o lugar de chefe de secção, o qual não surge referenciado na estrutura de funcionamento entretanto implementada nos serviços municipais.

O orçamento inicial da CMPM de 2007 apresentava os seguintes valores globais:

Quadro III – Orçamento da CMPM para o ano económico de 2007

Despesas (por CE)	Valor (em Euros)	% no grupo de despesa	% na despesa total
<b>Despesas correntes</b>	<b>5.674.850,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>28,6%</b>
01 - Despesas com o pessoal	1.389.100,00	24,5%	7,0%
02 - Aquisição de bens e serviços	3.412.550,00	60,1%	17,2%
03 - Juros e outros encargos	305.000,00	5,4%	1,5%
04 - Transferências correntes	567.000,00	10,0%	2,9%
06 - Outras despesas correntes	1.200,00	0,0%	0,0%
<b>Despesas de capital</b>	<b>14.175.150,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>71,4%</b>
07 - Aquisição de bens de capital	13.992.150,00	98,7%	70,5%
08 - Transferências de capital	62.000,00	0,4%	0,3%
09 - Activos financeiros	1.000,00	0,0%	0,0%
10 - Passivos financeiros	40.000,00	0,3%	0,2%
11 - Outras despesas de capital	80.000,00	0,6%	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>19.850.000,00</b>	<b>—</b>	<b>100,0%</b>

Da análise ao orçamento camarário para 2007 destaca-se:

- ♦ A predominância das despesas de capital face às despesas correntes, as quais representam, respectivamente, 71,4% e 28,6%;

<sup>25</sup> Em 2007, foi nomeado um técnico superior de 2.ª classe na área do Direito.

<sup>26</sup> Não existindo pessoal em situação de destacado ou requisitado.





- ◆ Nas despesas correntes e de capital, o peso considerável dos subagrupamentos “*aquisição de bens e serviços*” (60,1%) e “*aquisição de bens de capital*” (98,7%), respectivamente;
- ◆ A expressão pouco significativa das despesas com pessoal (7%), que decresceram 4,5% (€66.000,00)<sup>27</sup>, relativamente ao ano anterior, não obstante, a actualização da escala salarial dos funcionários públicos, das tabelas de ajudas de custo, dos subsídios de refeição e de viagem e dos encargos sociais<sup>28</sup>, contrariando assim a tendência do peso excessivo dos custos de pessoal nos serviços públicos.

## 2.6. Audição dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição do Senhor Presidente da Câmara e de dois vereadores em regime de permanência, relativamente ao conteúdo do relato da auditoria<sup>29</sup>.

Dentro do prazo concedido para o efeito, aqueles responsáveis apresentaram em conjunto as suas alegações, as quais foram levadas em conta na elaboração do presente relatório, designadamente através da sua transcrição e inserção nos pontos pertinentes, em simultâneo com os comentários considerados adequados<sup>30</sup>.

Nesta sede, os responsáveis do município consideram que na sua actuação procuraram cumprir com os princípios legais do “*interesse público, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e principalmente da justiça e da boa fé*” e reforçam a ideia de que se comprometem “*a acatar as recomendações e advertências do Tribunal de Contas*”, apresentando algumas circunstâncias que consideram atenuantes das falhas e deficiências detectadas, designadamente, a obtenção da certificação da qualidade, a implementação de um sistema de gestão documental e do SIADAP, e a aprovação de um sistema de controlo interno, não obstante serem “*poucos funcionários*”.

<sup>27</sup> Esta rubrica orçamental foi a que registou um maior decréscimo em termos absolutos face ao orçamento do ano transacto.

<sup>28</sup> Nos termos da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.

<sup>29</sup> Cfr. os ofícios n.ºs 1824, 1825 e 1826, da SRMTC, todos remetidos a 9 de Novembro do corrente ano de 2007.

<sup>30</sup> As alegações foram remetidas a coberto do ofício com a ref.ª Exp. N.º 2962/4177/2007, de 3 de Dezembro, na sequência da prorrogação do prazo de resposta concedida pelo despacho do Senhor Juiz Conselheiro da SRMTC, de 19 de Novembro último.

### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

#### 3.1. O sistema de controlo interno administrativo

A CMPM aprovou, a 30 de Setembro de 2004, o regulamento do sistema de controlo interno (SCI)<sup>31</sup>, com vista a “assegurar o desenvolvimento das actividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira viável”, aplicável a todos os serviços, e competindo a sua implementação “aos responsáveis por cada departamento”<sup>32</sup>.

Apesar de terem sido definidos os circuitos obrigatórios para determinados documentos e as respectivas verificações (designadamente, RH e aquisição de bens e serviços)<sup>35</sup>, aquele regulamento limita-se a remeter a implementação do SCI para os “responsáveis por cada departamento”, sem proceder à “definição das funções de controlo” e à “nomeação dos respectivos responsáveis” (cfr. o ponto 2.9.5 do POCAL).

A remissão para cada departamento não tem qualquer sentido útil ou aderência à realidade<sup>36</sup>, ao que acresce que o SCI contém disposições gerais sobre a organização dos serviços do município que, na prática, levaram à implantação de uma estrutura organizativa diferente da prevista na orgânica aprovada pela Assembleia Municipal de Porto Moniz em 17 de Junho de 1994, ainda em vigor, e que inclui uma divisão, secções, sectores e subsectores, com missões e competências delimitadas, não tidas em conta no SCI, nem acolhidas no recente organograma de 4 de Março de 2007<sup>37</sup>.

O controlo interno existente é, de uma maneira geral, exercido pelo PCM e pelos vereadores com pelouros atribuídos, não de forma sistemática e consistente, mas no momento da tomada de decisões na área administrativa e financeira, sem estar enquadrado por regras internas que definam as funções de controlo e os respectivos responsáveis.

Aliás, importa frisar que o princípio da segregação de funções é de difícil aplicação na CMPM, porque o reduzido número de efectivos afectos aos denominados “serviços internos” (23% do total) leva à concentração de várias tarefas num mesmo funcionário<sup>38</sup>, o que, embora possa induzir maior risco de ocorrência de eventuais erros e omissões, não deixa de ser uma nota comum a todos os municípios de pequena dimensão, onde existe uma tendência para aproveitar ao máximo os poucos recursos disponíveis, em detrimento, nalguns casos, dos procedimentos de controlo<sup>39</sup>.

---

<sup>31</sup> Contendo os métodos e procedimentos referenciados no ponto 2.9.10 do POCAL, com excepção dos da classe do imobilizado.

<sup>32</sup> Desconhece-se, no entanto, a data da sua entrada em vigor.

<sup>35</sup> Ver mais à frente.

<sup>36</sup> Não existem departamentos, ou unidades orgânicas de natureza idêntica, na CMPM.

<sup>37</sup> Para o efeito ver o anexo II deste relato.

<sup>38</sup> De que é exemplo o exercício de tarefas relacionadas com a gestão dos RH (o recrutamento e selecção de pessoal, o processamento de vencimentos e outros abonos, o controlo de promoções), obras públicas, aquisição de bens e serviços, designadamente, o desencadeamento de todos os procedimentos administrativos no âmbito da contratação pública que impliquem despesa superior a €5.000,00.

<sup>39</sup> Por exemplo, no caso dos vencimentos da responsabilidade de um só funcionário, o processamento, conferência, verificação, confirmação, controlo, não são efectuados por nenhum elemento da hierarquia do município. Ou, o facto de um funcionário da área da contabilidade substituir, nas suas faltas e impedimentos, o tesoureiro da CMPM, período em que passa a exercer funções em ambas as áreas, alertando-se aqui para o perigo de igualmente não haver controlo das operações realizadas ao nível contabilístico (conferência, verificação) e que quem as executa intervém no respectivo pagamento.



Não obstante as imperfeições assinaladas, merece destaque o facto de alguns dos elementos recolhidos no âmbito da actuação dos serviços camarários confirmarem o funcionamento do sistema de controlo interno do município nos moldes preconizados pelo regulamento que aprovou o SCI, nomeadamente quanto:

- ◆ À identificação funcional dos documentos administrativos, isto é, em todos os despachos e informações e nos documentos do sistema contabilístico surge a identificação, de forma legível, dos eleitos, dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores e a qualidade em que o fazem (art.º 5.º) – cfr. o ponto 2.9.6 do POCAL.
- ◆ À responsabilização ao nível funcional/operacional<sup>40</sup>.
- ◆ À existência de um manual da qualidade<sup>41</sup>, elaborado na sequência da certificação da qualidade dos serviços da CMPM (de 24/01/2005 a 23/01/2008)<sup>42</sup>. Este manual define procedimentos de trabalho<sup>43</sup>, procedimentos de gestão da qualidade (inerentes ao próprio processo) e a estrutura orgânica acolhida no organograma municipal de Março último<sup>44</sup>.

De positivo, salienta-se ainda a existência de um sistema de gestão documental<sup>45</sup>, e o facto de a CMPM ter implementado o SIADAP, de acordo com a informação veiculada pelos serviços<sup>46</sup>.

Nos domínios abrangidos pela auditoria, pode afirmar-se que os serviços do município funcionam sem cometer falhas que comprometam, de forma irremediável, a legalidade e regularidade das despesas, quer em relação ao cumprimento de normas legais que norteiam a contratação pública e o recrutamento de pessoal, quer no tocante à conferência de facturas/requisições/ordens de pagamento/recibos, assim como ao processamento de abonos e descontos obrigatórios. No entanto, existem os seguintes aspectos negativos que interessa corrigir:

<sup>40</sup> Cfr. o art.º 27.º do regulamento.

<sup>41</sup> Aprovado pelo PCM a 22 de Junho de 2004.

<sup>42</sup> A certificação de um sistema de gestão da qualidade (SGQ) consiste no reconhecimento formal, por um organismo legalmente habilitado, de que uma entidade dispõe de um sistema de gestão da qualidade implementado que cumpre as normas aplicáveis (ou seja, a norma NP EN ISO 9001:2000 – Sistemas de gestão da qualidade, a qual é baseada em oito princípios de gestão da qualidade), dando lugar à emissão de um certificado. A certificação constitui uma mais valia para o serviço, já que proporciona, designadamente, o reconhecimento e a satisfação dos seus clientes (ao proporcionar produtos e/ou serviços que vão ao seu encontro), a redução de custos de funcionamento através da melhoria do desempenho operacional, o envolvimento das pessoas, a obtenção de melhor imagem, a sensibilização e motivação dos colaboradores, a orientação para a melhoria contínua. As entidades objecto de certificação para a manterem são objecto de acompanhamento, o ocorrer anualmente e, trienalmente com vista a renovação do certificado. Segundo o edil de Porto Moniz, a CMPM foi o primeiro município do país a alcançar esta certificação, existindo actualmente um outro com esse grau.

<sup>43</sup> Datam de 2004 e são procedimentos de trabalho a seguir na área de aquisições de bens e serviços (de valor igual ou superior a €12.469,95, a €24.939,89 e a €49.879,79, implicarão a consulta prévia a duas, três e cinco entidades, respectivamente) ou da gestão de recursos humanos (quer na contratação de pessoal, na abertura de concursos: externo de ingresso e interno de acesso geral ou de acesso limitado).

<sup>44</sup> Encontra-se em sintonia com o SCI, segundo o qual as aquisições são feitas pelo “*Departamento do Património e Aprovisionamento*” e pelo “*Departamento das Obras Públicas*”, e excepcionalmente, “*pelos membros do órgão executivo*”, serão suportadas por “*uma requisição ou contrato (...) após a verificação do cumprimento das normas legais aplicáveis, nomeadamente em matéria de realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços e de regras orçamentais. Tal como se encontra definido no procedimento de trabalho do manual de qualidade*”.

<sup>45</sup> O GSE - Gestão e Seguimento de Expediente, o qual gere toda a correspondência recebida do exterior. Tratando-se de uma factura, desde a sua entrada, à passagem pela Contabilidade, pela Tesouraria até ao seu arquivamento, com vista a sua conferência, autorização, processamento, pagamento.

<sup>46</sup> Pode também destacar-se uma ordem de serviço com orientações internas no âmbito da prevenção e fiscalização do consumo de bebidas alcoólicas pelos funcionários da autarquia, de 29 de Maio de 2007.

◆ A insuficiente fundamentação de facto de actos a autorizar a realização de despesas com a aquisição de bens e serviços, o que resulta em prejuízo da qualidade da informação que os deve sustentar, particularmente no tocante à sua justificação, através da identificação da necessidades públicas concretas a satisfazer. Neste aspecto, os responsáveis alegaram que *“a partir da data da auditoria as aquisições de bens e serviços passaram a ser fundamentadas com mais pormenor”*. No entanto, esta alegação não foi acompanhada de documentos probatórios.

◆ Em aquisições de valor inferior a 25 mil euros, os despachos autorizadores das despesas e do respectivo procedimento determinaram que, em conformidade com o previsto no art.º 153.º, n.º 2, do DL n.º 197/99, a análise das propostas fosse realizada pela Divisão Administrativa e Financeira<sup>47</sup>. Ora, esta Divisão, embora prevista na orgânica de 1994, está desactivada e nem sequer é referenciada no organograma actual do município.

Igualmente, em contraditório, foi argumentado que a referência à DAF, nas *“aquisições de valor inferior a 25 mil euros”*, se deve ao facto desta estar relacionada com o organograma oficial da autarquia, visto o novo organograma, de 4 de Março de 2004, ser *“um instrumento de organização interna”* direccionado para *“o desenvolvimento do sistema de gestão da qualidade e com a obtenção da certificação da qualidade”*, *“ainda estar a ser posto à prova para então ser aprovado”*, estando o município a *“a trabalhar numa nova orgânica mais actual e que reflecta a (...) prática, que estará previsivelmente pronta, em meados de 2008”*.

◆ Os processos não continham informação ou as declarações necessárias à verificação da legalidade dos pagamentos realizados com a aquisição de bens e serviços, pois não houve o cuidado de apurar se os fornecedores/prestadores tinham a sua situação contributiva regularizada perante as instituições de previdência ou de segurança social, tendo em vista respeitar a norma do art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro<sup>48</sup>. As declarações em causa, na sua quase totalidade, só foram apresentadas já depois dos pagamentos concretizados e no âmbito dos trabalhos da presente auditoria.

◆ Em todas as despesas analisadas (pessoal e aquisição de bens e serviços), o incumprimento da regra do cabimento prévio e do consagrado no ponto 2.6.1 do POCAL<sup>49</sup>, do qual decorre que o processo de despesa tem por base uma proposta para adquirir (ou locar) um determinado bem ou serviço, que deve ser submetida à aprovação da entidade competente para autorizar a despesa e escolher o procedimento a seguir na sua realização, ocorrendo o cabimento prévio da correspondente despesa, e o respectivo registo, com a aprovação dessa proposta (ver o ponto 11.3 do POCAL, contas da classe 0, 026 «cabimentos»).

Assim, a fase de cabimento implica a cativação de determinada verba visando a realização de uma despesa, eventualmente ainda de valor estimado, e não se reporta à emissão da nota de encomenda ao fornecedor, nem à adjudicação ou à celebração do contrato, dado que estas situações marcam uma nova fase do ciclo da despesa, o compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de adquirir um certo bem ou serviço)<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Concretamente: no fornecimento de uma electrobomba submergível para água salgada, no contrato de assistência técnica ao teleférico das Achadas da Cruz, no aluguer de equipamento sonoro para a Semana do Mar/2006 e na aquisição de rati-cida.

<sup>48</sup> Ver, a este propósito, o ponto 3.4., al. d), deste relato.

<sup>49</sup> Ainda que, de acordo com a autarquia, o sistema informático permite que na nota de encomenda já conste o cabimento. A este propósito, ver o próximo ponto 3.4., al. a).

<sup>50</sup> Na sequência da qual serão autorizados os pagamentos, sem prejuízo de outras formalidades que haja que observar, nomeadamente no âmbito de procedimentos mais solenes.



Esta questão assume particular importância, não só por força da sua dimensão legal, como também porque já foi objecto de recomendação no Relatório n.º 13/2002 – FC/SRMTC, de 25 de Setembro, no âmbito do qual o Tribunal de Contas fez a advertência à CMPM de que, na realização das despesas, o *“cabimento orçamental deverá ocorrer antes da autorização da realização da respectiva despesa, a fim de obviar a assunção de compromissos sem verba orçamental própria ou suficiente para os satisfazer”*<sup>51</sup>.

Em contraditório, os responsáveis informaram que *“depois da recomendação do TC à CMPM implementamos um inovador sistema para emissão de notas de encomenda em que o cabimento é automático de acordo com a respectiva classificação orçamental, ou seja, só se pode encomendar qualquer bem ou serviço se estiver devidamente cabimentado, caso contrário o sistema invalida de imediato a realização da despesa”*, sendo que *“num único documento (nota de encomenda) está explanado o cód. POCAL, o n.º de cabimento, o Plano de Investimento e Plano de Actividades associado”*<sup>52</sup>. E, para efeitos de demonstração, remeteram cópia de uma nota de encomenda e de uma informação de cabimento, relativamente às quais as respectivas datas, de 13 e 28 de Novembro de 2007, denunciam a efectivação posterior do cabimento.

Esclarecem ainda que a regra do cabimento prévio *“é sempre cumprida pela CMPM na aquisição de bens com valor unitário inferior a 5.000 €”*<sup>53</sup> e que *“nem o sistema informático permite que se faça qualquer despesa sem a devida cabimentação”*, sustentando o entendimento de que as tarefas que *“não gerem valor acrescentado deverão ser eliminadas a bem da simplificação e desburocratização administrativa”*.

Depois, especificam que nas *«aquisições superiores a 5 mil euros e porque os processos não estão informatizados, já está em prática em termos documentais, na fase de cabimento, já dispomos de uma proposta para a realização de determinada despesa nas rubricas “despesas com o pessoal”, “aquisições de bens e serviços de valor superior a 5.000 €” e “obras públicas”»*. E, para o demonstrar, remeteram uma informação de cativação de verba, no valor de €11.374,00, para a realização do *“Espectáculo de Fim de Ano 2007/08”*, a qual, no entanto, para efeitos de apreciação, deveria ter sido acompanhada da proposta para a realização da despesa e da respectiva autorização pela entidade competente, incluindo o procedimento a desencadear.

Não obstante tais melhorias visem corrigir a situação denunciada pelo TC, o facto é que a citada recomendação não foi acolhida pelo município nas despesas analisadas nos pontos 3.3. e 3.4. do relatório, sendo que o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal é susceptível de configurar uma infracção financeira punível com multa, por força do art.º 65.º, n.º 1, al. j), e n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

- ♦ A autarquia não elaborou o Balanço Social de 2006 em total consonância com os formulários anexos ao DL n.º 190/96, de 9 de Outubro<sup>54</sup>, faltando inserir informação sobre os recursos

<sup>51</sup> Ver o ponto 1.3.3. daquele relatório de auditoria.

<sup>52</sup> Igualmente, no contraditório, é invocado o DL n.º 135/99, de 22 de Abril (define os princípios gerais de acção a que devem obedecer os serviços e organismos da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de uma forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa), em concreto que a *“resposta pronta, correcta e com qualidade, que efective direitos e viabilize iniciativas, não se compadece com processos e métodos de trabalho anacrónicos e burocráticos”* *“pela prestação de melhores serviços, pela desburocratização de procedimentos e pelo aumento de qualidade da gestão e funcionamento do aparelho administrativo”* e *“«pela desburocratização de procedimentos e pelo aumento de qualidade da gestão e funcionamento do aparelho administrativo do Estado» e «simplificação de procedimentos»”*.

<sup>53</sup> Esta questão não foi levantada, mas sim as situações de aquisições de bens e serviços sem cabimento prévio evidenciadas no Quadro VI do ponto 3.4., alínea a).

<sup>54</sup> Diploma que regulamenta a elaboração do balanço social na Administração Pública.

humanos, tal como: admissões de pessoal no ano (nomeações, contratos administrativos de provimento, contrato de trabalho a termo certo ou resolutivo, prestações de serviços, entre outras); saídas de pessoal e respectivos motivos; promoções desencadeadas; quanto ao próprio funcionamento (modalidade de horário de trabalho); realização de trabalho extraordinário, nocturno e em dias de descanso semanal, complementar e feriados; ausências ao serviço (faltas, licenças, exercício de actividade sindical ou greve); encargos com pessoal, incluindo prestações sociais; dados sobre higiene e segurança; formação profissional e custos correspondentes.

No domínio da gestão dos recursos humanos, a actuação descrita não garante a fiabilidade e qualidade da informação constante do Balanço Social, e retira ao município a possibilidade de dispor de um instrumento de gestão que lhe forneça indicadores, designadamente taxas e mapas, sobre a natureza, qualificação, distribuição dos recursos humanos, de maneira a poder geri-los de forma eficiente e transparente.

A este propósito, em contraditório, os responsáveis reconhecem que o balanço social, *“à data, ainda não tinha sido devidamente elaborado”*, situação que ocorreu posteriormente<sup>55</sup>, e que *“a partir do próximo ano (...) será enviado às entidades até 31 de Março, de acordo com o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de Outubro”*.

- ◆ A CMPM não fez publicar, até 31 de Março de 2007, no Diário da República, *“o aviso de afixação ou publicação das listas de antiguidade”* dos respectivos funcionários, com referência a 31 de Dezembro de 2006, desrespeitando, com esta omissão, a orientação do n.º 3 do art.º 95.º do DL n.º 100/99, de 31 de Março<sup>56</sup>, não sendo de excluir eventuais consequências negativas ao nível do controlo da antiguidade nas movimentações verticais e horizontais nas carreiras.

Quanto a esta omissão, foi alegado em contraditório que a autarquia está *“a trabalhar no sentido de que esta lista seja publicada a partir do ano de 2008”*.

### 3.2. Actos de delegação e subdelegação de competências

A Câmara Municipal, mediante deliberação de 27 de Outubro de 2005, delegou no PCM, com a possibilidade de subdelegação em qualquer dos vereadores à sua escolha, as competências do executivo previstas no art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, donde se destacam, com interesse para esta acção, as competências para:

- ◆ *“Deliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei”*;
- ◆ E *“Aprovar (...) a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços”*.

No dia imediatamente a seguir (28 de Outubro de 2005), o PCM delegou e subdelegou nos vereadores em regime de permanência competências para:

- ◆ *“(...) proceder à aquisição de bens e serviços, nos termos da lei”*, no vereador e vice-presidente Manuel Domingos da Câmara Sardinha;
- ◆ *“Autorizar o pagamento das despesas realizadas, nas condições legais”* e *“Deliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei”*, no vereador António Abreu dos Santos.

<sup>55</sup> Enviado a 15 de Outubro de 2007 à Direcção Regional da Administração Pública e Local

<sup>56</sup> De acordo com os serviços, estes elementos existem e encontram-se informatizados, permitindo a um funcionário o acesso imediato a informação sobre a sua situação na carreira/categoria.





Todavia, sobressai numa formulação comum a estas decisões, o propósito de delegar ou subdelegar competências no presidente e vereadores, através de uma remissão abstracta e genérica para os “*termos da lei*”, quando, “*no acto de delegação ou subdelegação, deve o órgão delegante ou subdelegante especificar os poderes que são delegados ou subdelegados ou quais os actos que o delegado ou subdelegado pode praticar*”, conforme determina o n.º 1 do art.º 37.º do CPA.

Torna-se, assim, problemático, face à norma citada do CPA, admitir que a delegação (ou subdelegação) de competências possa operar de forma genérica, sem especificar, com objectividade ou por remissão directa para disposições legais, os poderes delegados (ou subdelegados) ou os actos que os órgãos destinatários podem praticar, sendo que, no caso do PCM, a simples invocação do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, não resolve o problema, pois há competências previstas nessa disposição legal que a câmara não pode delegar (ver o n.º 1 do art.º 65.º da mesma Lei n.º 169/99).

Neste ponto, releva o princípio de que a competência, definida por lei ou por regulamento, é irrenunciável e inalienável, do qual se infere a obrigação de os órgãos administrativos exercerem os seus poderes<sup>57</sup>, e a proibição da sua partilha ou divisão à margem do quadro de delegação de poderes ou de substituição<sup>58</sup>.

Deste modo, o modelo usado é ilegal e impotente para sustentar actos praticados ao abrigo das referidas delegações ou subdelegações de competências, designadamente em matéria de realização de despesas, no âmbito do DL n.º 197/99, de 8 de Junho (art.ºs 18.º e 29.º).<sup>s</sup>

Em contraditório, os responsáveis argumentam que a sua actuação foi motivada “*por razões que se prendem com a eficácia e a celeridade na resolução dos processos, com evidente reflexo na qualidade dos serviços a prestar aos munícipes*”, uma vez que “*Nunca se pensou que a delegação e a subdelegação de poderes fosse considerada abstracta e genérica*”. E, face à posição do TC nesta matéria, o PCM, a 19 de Novembro de 2007, através de despacho, “*delegou no Vereador António Abreu dos Santos, a competência para autorizar despesas com locação e aquisição de bens e serviços bem como o seu pagamento até 140.639,00 euros nos termos do artigo 18.º n.º 1, alínea a) do DL n.º 197/99, de 8 de Junho*” e “*ratificou com efeitos retroactivos, nos termos do art.º 137.º do Código do Procedimento Administrativo*” as autorizações de despesa, bem como as autorizações de pagamento, proferidas por aquele vereador e referenciadas no anexo III do relatório<sup>59</sup>.

No entanto, fica a observação de que as despesas e os pagamentos devem ser autorizados por entidade devidamente habilitada com competência própria, delegada ou subdelegada para o efeito, respeitando as orientações dimanadas dos art.ºs 35.º a 38.º do CPA, do art.º 27.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos art.ºs 65.º e 69.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

<sup>57</sup> Salvo disposição em contrário, de exercício pessoal, passível de delegação ou subdelegação.

<sup>58</sup> Cfr. o art.º 29.º do CPA.

<sup>59</sup> Cfr. para o efeito, os quadros 1 - *Autorização de despesas por entidade sem competência* e 2 - *Autorização do pagamento de despesa por entidade sem competência*.

### 3.3. Actos e contratos de pessoal

Neste domínio, foram examinados os actos e contratos de pessoal abaixo discriminados:

Quadro IV – Actos e contratos de pessoal analisados

Acto/contrato	Procedimento	Categoria	Data do despacho ou do contrato	Obs.
1 Reclassificação	Procedimento de reconversão	Assistente administrativo	09-01-07	a) e b)
1 Nomeação em lugar de ingresso	Concurso externo de ingresso	Técnico superior de 2.ª Classe (jurista)	20-04-07	a) e c)
1 Promoção	Promoção por mérito <sup>60</sup>	Assistente administrativo especialista	22-05-07	a)
1 Promoção	Concurso interno de acesso limitado	Técnico superior assessor (gestão)	22-06-07	a) e d)
1 Promoção	Concurso interno de acesso geral	Assistente administrativo principal	23-08-07	a) e )
1 Nomeação em lugar de ingresso	Concurso externo de ingresso	Fiel de Armazém	13-08-07	a) e f)
1 Nomeação em lugar de ingresso	Concurso externo de ingresso	Auxiliar Administrativo	13-08-07	a) e f)
6 Contratos de trabalho a termo resolutivo (4 meses)	Oferta de emprego	Auxiliar de Serviços Gerais	01-06-07	a)
2 Contratos de trabalho a termo resolutivo (3 meses)	Oferta de emprego	Auxiliar de Serviços Gerais	01-07-07	a)

- a) Nas autorizações de abertura dos concursos, quer externos, quer internos, e das ofertas de emprego, o município prescindiu da informação sobre o cabimento prévio das despesas que pretendia assumir, situação a que já se deu destaque no ponto 3.1., a qual, no plano jurídico, tipifica uma infracção susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, para o PCM, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.
- b) Tendo por base uma situação de desajustamento funcional, reconduzível à previsão da al. e) do art.º 2.º do DL n.º 218/2000, de 9 de Setembro, a CPM iniciou em 2006 o procedimento tendente à **reconversão profissional** de Maria Piedade de Sá da carreira de auxiliar administrativa para a de assistente administrativo<sup>61</sup>.

Contudo, em dissonância com o procedimento desencadeado, a referida funcionária foi, por despacho do PC, de 9 de Janeiro de 2007<sup>62</sup>, **reclassificada** para a carreira de assistente administrativo do quadro de pessoal do Município e nesta carreira nomeada a título definitivo<sup>63</sup>.

A reconversão profissional distingue-se da reclassificação porque nesta o funcionário a quem é atribuída categoria de diferente carreira reúne desde logo todos os requisitos exigidos para o ingresso na nova carreira, o que não se verifica na reconversão, especificamente no tocante às

<sup>60</sup> Nos termos do disposto na al. b) do n.º 3 do art.º 15.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, adaptada à AL pelo Decreto-Regulamentar n.º 6/2006, de 20 de Junho.

<sup>61</sup> Muito embora o concurso constitua a forma normal de ingresso em lugares dos quadros da Administração Pública, anota-se que o caso em análise, caracterizado pela não coincidência entre o conteúdo funcional da categoria de que a funcionária é titular e as funções efectivamente exercidas, pode dar lugar à reclassificação ou reconversão profissionais - instrumentos de mobilidade inter-carreiras com o respectivo regime legal consagrado no DL n.º 497/99, de 19 de Novembro, adaptado à AL pelo DL n.º 218/2000, de 9 de Setembro. Este diploma foi ainda adaptado à RAM pelo DLR n.º 8/2000/M, de 1 de Abril.

<sup>62</sup> Proferido numa Informação interna, da mesma data, a propor a reclassificação naquela carreira.

<sup>63</sup> A edilidade tornou público tal despacho, mediante aviso publicado no DR, 2.ª Série, n.º 23, de 1 de Fevereiro de 2007, data em que foi igualmente assinado o termo de posse.





habilitações literárias ou qualificação profissional, cuja falta é suprida pela aprovação em curso ou cursos de formação profissional (n.ºs 1 e 2 do art.º 3.º do DL n.º 497/99).

O recrutamento para a carreira de assistente administrativo é feito de entre indivíduos habilitados com o 11.º ano de escolaridade ou equivalente, de acordo com a delimitação da al. b) do n.º 1 do art.º 8.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro.

Ora, a funcionária possui apenas o 6.º ano de escolaridade, pelo que a sua situação profissional não poderia ser resolvida no quadro da reclassificação, mas sim no da reconversão, seguindo, para o efeito, as regras do art.º 5.º, n.º 3, do citado DL n.º 218/2000, que fixa os seguintes requisitos cumulativos da reconversão na Administração Local:

- ◆ A frequência, com aproveitamento, do curso ou dos cursos de formação profissional que em cada caso seja determinada em função das habilitações já adquiridas e dos requisitos de ingresso e ou acesso na nova carreira;
- ◆ O exercício efectivo das funções correspondentes à nova carreira, em comissão de serviço extraordinária, por um período de seis meses, ou pelo período legalmente fixado para o estágio, se este for superior.

Relativamente ao requisito enunciado na al. a), a interessada frequentou, durante o ano de 2006, com aproveitamento, os cursos de formação que haviam sido determinados, em função das habilitações já adquiridas, pelo Despacho n.º 017/2006, de 10 de Fevereiro, do Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, para ingressar na carreira de assistente administrativo, através da **reconversão profissional**<sup>64</sup>.

Posto o que, face ao requisito descrito na al. b), com a conclusão do processo de formação relativo ao suprimento das habilitações literárias, se seguia o exercício efectivo das funções correspondentes ao conteúdo funcional da carreira de assistente administrativo, mediante a nomeação da funcionária em comissão de serviço extraordinária, por um período de seis meses<sup>65</sup> (art.º 5.º, n.º 3, al. b), do DL n.º 218/2000, e art.º 6.º, n.º 2, do DL n.º 497/99)<sup>66</sup>. Findo este período, “o funcionário que para tanto revele aptidão é provido no lugar vago do quadro do serviço ou organismo onde se opere a reclassificação ou reconversão”, conforme dispõe o n.º 3 do art.º 6.º do DL n.º 497/99<sup>67</sup>.

Mas, como se disse acima, o aludido despacho, a par de invocar a reclassificação, incorpora o acto que determinou a nomeação da interessada, a título definitivo, na carreira de assistente administrativo, quando, no âmbito do procedimento de reconversão então em curso, o que se impunha era a designação da funcionária para, em comissão de serviço extraordinária, desempenhar, em regime probatório, durante seis meses, funções enquadráveis nessa carreira.

<sup>64</sup> O citado despacho foi emitido ao abrigo do n.º 1 do art.º 9.º do DL n.º 497/99.

<sup>65</sup> Ou pelo período legalmente fixado para o estágio, se este for superior Não é exigida a frequência de estágio para o ingresso na carreira de assistente administrativo.

<sup>66</sup> Tratando-se de uma reconversão profissional, o despacho teria de fazer cumprir a orientação da al. b) do n.º 3 do art.º 5.º do DL n.º 218/2000, pois, na data a que se reporta, apenas se encontrava preenchido o pressuposto ínsito à al. a) do n.º 3 do mesmo art.º 5.º, não podendo, por isso, entender-se que, desde logo, a funcionária estava em condições de ser nomeada definitivamente, como resulta do termo de aceitação de 1 de Fevereiro. No caso da reclassificação, importa ainda atender à previsão do n.º 2 daquele art.º 5.º.

<sup>67</sup> Os efeitos associados à nomeação em comissão de serviço extraordinária resumem-se aos enunciados no art.º 11.º do DL n.º 497/99, de 19 de Novembro, isto é, “o tempo de serviço prestado no escalão de origem releva para progressão na nova categoria quando da reclassificação ou da reconversão profissionais resulte o mesmo índice remuneratório” (n.º 1 do art.º 11.º) e “o período de exercício efectivo das funções a que se refere o n.º 2 do artigo 6.º releva na nova carreira para efeitos de promoção” (n.º 2 do art.º 11.º).

Torna-se, assim, claro que a mobilidade entre a carreira/categoria de auxiliar administrativo e a carreira de assistente administrativo teria de operar através da reconversão profissional, observando, para o efeito, as condições definidas pelo art.º 5.º, n.º 3, al. a) e b), do DL n.º 218/2000, de 9 de Setembro. Deste modo, o acto do PCM que nomeou a funcionária, na sequência da reclassificação profissional, ofendeu o disposto no art.º 5.º, n.º 1, al. a), e n.º 3, als. a) e b), do DL n.º 218/2000, de 9 de Setembro, e no art.º 3.º, n.º 1, do DL n.º 497/99, de 19 de Novembro.

No contraditório, os responsáveis confirmaram a factualidade exposta e adiantaram que todos os actos praticados respeitantes à reclassificação da funcionária foram revogados e que se procedeu à sua nomeação em comissão de serviço extraordinária, por seis meses, com efeitos reportados a 1 de Fevereiro de 2007, ao abrigo da al. a) do n.º 2 do art.º 128.º do CPA<sup>68</sup>.

Contudo, como “já tinha decorrido todo o período respeitante à comissão de serviço extraordinária (seis meses)”, e “a funcionária tinha revelado aptidão no exercício das suas funções, foi proposta a sua nomeação definitiva com efeitos a 1 de Setembro de 2007”. Esta proposta obteve, em 21 de Setembro último, a concordância do PCM, conforme atesta o despacho publicado no DR, 2.ª série, de 12 de Outubro de 2007.

A actuação acima descrita foi levada a cabo na sequência dos trabalhos de campo da auditoria, e consubstancia a prática de novos actos administrativos (a nomeação em comissão de serviço extraordinária e a nomeação definitiva), com o propósito de resolver a ilegalidade decorrente do primeiro acto de nomeação, entretanto revogado, bem como cumprir a determinação legal que obriga ao exercício efectivo das funções correspondentes à nova carreira, em comissão de serviço extraordinária, por um período de seis meses [art.º 5.º, n.º 3, do DL n.º 218/2000].

Assim, a CMPM, depois de verificar que a funcionária no período probatório revelou aptidão no desempenho de funções enquadráveis na carreira de assistente administrativo, fez retroagir a sua nomeação definitiva à data em que já preenchia os pressupostos justificativos para tal (1 de Setembro de 2007). Saliente-se o facto de que os novos actos não acarretaram qualquer encargo financeiro acrescido, nem lesaram direitos ou interesses de terceiros, sendo favoráveis, deste modo, para a funcionária e conformes à lei – al. a) do n.º 2 do art.º 128.º da CPA.

- c) Na precedência de concurso externo de ingresso geral destinado ao provimento de uma vaga da carreira técnica superior do quadro de pessoal da CMPM - Direito<sup>69</sup>, a Lic. Celina Maria Alveno Aveiro foi nomeada definitivamente como técnica superior de 2.ª classe, por despacho do PCM, de 20 de Abril de 2007<sup>70</sup>.

A Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro<sup>71</sup>, aplica-se “aos serviços da administração autárquica” (n.º 3 do art.º 2.º). Daqui resulta que as autarquias locais estão sujeitas ao disposto no art.º 41.º da mesma Lei, cujos termos proíbem “recrutar pessoal por tempo indeterminado, que não se encontre integrado no quadro e na carreira para os quais se opera o recrutamento, antes de executado o procedimento referido no artigo 34.º”.

No caso vertente, o Município não consultou a BEP antes do lançamento do concurso externo que antecedeu a nomeação, por tempo indeterminado, da única candidata aprovada, preterindo, assim, o procedimento prévio de recrutamento consagrado no art.º 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006.

---

<sup>68</sup> Por despacho do PCM, de 20 de Setembro de 2007, publicado no DR, 2.ª série, de 9 de Outubro de 2007.

<sup>69</sup> Cujo aviso de abertura foi publicado no DR, 2.ª série, n.º 17, de 24 de Janeiro de 2007.

<sup>70</sup> Publicado, por extracto, no DR, 2.ª série, n.º 28, de 7 de Maio de 2007.

<sup>71</sup> Aprovou o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração, visando o seu aproveitamento racional.



Nesta questão, os responsáveis argumentam no contraditório que, no tocante à aplicabilidade do art.º 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, seguiram a Circular n.º 2/DRAPL/2007, “*de acordo com a qual é facultativo para os serviços da administração regional autónoma e para os serviços da administração local sediada na Região, conforme determina o n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 78/2003, de 23 de Abril*”<sup>72</sup>.

Mais desenvolvidamente alegam que o n.º 2 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 78/2003 não foi revogado pela Lei n.º 53/2006, porque, “*aquando da audição da Região Autónoma sobre o projecto que veio a dar origem à Lei n.º 53/2006, foi emitido parecer que alertou para o direito a introduzir-lhe eventuais adaptações, de forma a evitar vazios legislativos decorrentes da revogação do regime jurídico em vigor sobre tal assunto*”. Em suma, perante o “*conflito de normas, uma que manda consultar a BEP e outra que considera esta consulta facultativa às autarquias, tomou a Câmara a opção de não aplicar a primeira (...)*”.

Invocam ainda que, “*embora não se conheça oficialmente o acórdão, foi amplamente divulgada pela comunicação social a declaração de inconstitucionalidade do mencionado artigo 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, pelo que, a breve trecho, poderemos estar a discorrer argumentos sobre um tema esgotado (...)*”. De facto, foi noticiado que o Tribunal Constitucional havia declarado inconstitucional o n.º 1 do art.º 41.º da referida Lei<sup>73</sup>, por violação do n.º 2 do art.º 299.º da CRP<sup>74</sup>. Em princípio, esta decisão, a confirmar-se, afectará os procedimentos de recrutamento de pessoal para os serviços da administração regional.

Mas ainda que assim não se queira entender, o certo é que a citada Lei n.º 53/2006 aplica-se aos serviços da administração local, “*directa e imediatamente no que respeita ao reinício de funções em serviço de pessoal colocado em situação de mobilidade especial e mediante adaptação por diplomas próprios nas restantes matérias*” (art.º 2.º, n.º 3), sendo que esta aplicação não está dependente da utilização da BEP ou do registo das necessidades de recrutamento nos termos do DL n.º 78/2003, de 23 de Abril.

Nesta ordem de ideias, como o concurso externo de ingresso tem por destinatários todos os indivíduos que reúnam os requisitos legalmente exigidos, independentemente de pertencerem ou não ao quadro do município ou de outra entidade pública, a admissão de um técnico superior não se poderia concretizar sem, em primeiro lugar, consultar a BEP. Isto significa que a abertura daquele concurso fica dependente do resultado da consulta, mais concretamente da inexistência de pessoal em situação de mobilidade especial ou, se existir, do procedimento, a que alude o art.º 34.º, não proporcionar o recrutamento pretendido (n.º 2 do art.º 41.º).

A violação do art.º 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, configura uma infracção susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, para o PCM, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. l), e n.º 2, da LOPTC.

Suscita-se igualmente a questão relacionada com a dispensa do estágio, na medida em que o ingresso nas carreiras do grupo de pessoal técnico superior está dependente da frequência de estágio com a duração mínima de um ano<sup>75</sup>, findo o qual os estagiários nele aprovados, com classifi-

<sup>72</sup> Cujos termos dispõem que “*A utilização da BEP bem como o registo das necessidades de recrutamento nos termos previstos no presente diploma pela administração regional e pela administração local têm carácter facultativo*”.

<sup>73</sup> Designadamente no Diário de Notícias – Madeira, edição de 13 de Novembro de 2007, pág. 17. As diligências efectuadas não permitiram localizar e consultar o acórdão no *web site* do Tribunal Constitucional.

<sup>74</sup> Tem o seguinte teor: “*Os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência, respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional*”.

<sup>75</sup> Para titular o período de estágio, manda a al. c) do n.º 2 do art.º 15.º do DL n.º 427/89, de 7 de Dezembro que o pessoal admitido exerça funções no regime do contrato administrativo de provimento, salvo se já possuir nomeação definitiva em

cação não inferior a Bom (14 valores), são nomeados na categoria base da carreira em que existem as vagas colocadas a concurso [ver o art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho<sup>76</sup>, e o art.º 4.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro<sup>77</sup>].

Com efeito, o júri do concurso, na acta n.º 5, de 18 de Abril de 2007, dispensou a candidata da frequência do estágio de ingresso na carreira técnica superior, com base na Circular n.º 3/DRAP/2004, que faz eco da jurisprudência do TC<sup>78</sup>, a admitir, em sede de fiscalização prévia<sup>79</sup>, tal possibilidade, desde que, por outras vias, se encontrem garantidas as finalidades probatória, formativa e graduativa do estágio, nos termos das als. b) e e) do n.º 1 do art.º 5.º do DL n.º 265/88, de 28 de Julho.

Para melhor compreender a aplicação dos critérios que levaram a essa dispensa, importa conhecer a argumentação aduzida na citada acta, cuja exposição de motivos, na parte que interessa, enfatiza, sem qualquer outro desenvolvimento ou concretização, que a candidata:

- ◆ Possui bons conhecimentos técnicos, como o demonstra a nota obtida na prova de conhecimentos gerais e específicos (14,55 valores), um dos métodos de selecção adoptados no concurso, conjuntamente com a entrevista profissional de selecção.
- ◆ Desempenhou funções equivalentes às do lugar a prover entre 2 de Janeiro de 2006 e 24 de Janeiro de 2007, “*revelando conhecimentos e aptidão para as funções que desempenha*”.

No processo de recrutamento em apreço, o facto de o número de candidatos admitidos ser igual ao número de vagas postas a concurso pode constituir motivo para dar por atingida a finalidade inerente ao carácter graduativo do estágio. Porém, o período probatório na carreira técnica superior envolve também, para além disso, o exercício, ainda que tutelado, das funções correspondentes à categoria de ingresso da respectiva carreira, bem como uma componente formativa.

E, relativamente às finalidades probatória e formativa do estágio, a leitura da acta permite verificar que os dois argumentos acima expostos consubstanciam as premissas em que o júri assentou o raciocínio que conduziu à dispensa do estágio.

A nomeada exerceu as funções de adjunto do Gabinete de Apoio Pessoal ao Presidente da CMPM entre 2 de Janeiro de 2006 e 24 de Janeiro de 2007<sup>80</sup>. Mas, para dar como alcançada a finalidade probatória do estágio, não basta ao júri genericamente afirmar que a candidata seleccionada “*desempenhou funções equivalentes às do lugar a prover*”, num total de um ano e 22 dias, tendo revelado possuir “*conhecimentos e aptidão para as funções que desempenha*”, pois estas referências, por si só, nada provam quanto à natureza da experiência profissional, dadas as especificidades do cargo de adjunto, que se desdobra, regra geral, na prestação do apoio técnico que for solicitado, caso a caso, pelo Presidente, nas diferentes áreas de actuação do Município.

No contraditório, os responsáveis explicitaram que, “*embora não tenha ficado fundamentada a dispensa do estágio na acta n.º 5*”, a interessada, durante esse período, por não haver nenhum

---

lugar de outra carreira, caso em que deve ser nomeado em comissão de serviço extraordinária, conforme determina o n.º 1 do art.º 24.º do mesmo diploma.

<sup>76</sup> Cfr. o art.º 9.º do DL n.º 247/87, de 17 de Junho.

<sup>77</sup> Adaptado à AL pelo DL n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro.

<sup>78</sup> Designadamente, da constante do Acórdão proferido nos Autos de Reclamação n.º 87/96, que reapreciou o processo n.º 7011/96, e do Acórdão n.º 100/98 – 05 MAI 1.º S/SS.

<sup>79</sup> Os contratos administrativos de provimentos, bem como todas as primeiras nomeações para os quadros de pessoal da Administração Central, Regional e Local, estiveram sujeitos à fiscalização prévia do TC até 31/12/1998.

<sup>80</sup> As normas sobre a nomeação e exoneração dos membros do referido Gabinete constam do art.º 8.º do DL n.º 116/84, de 6 de Abril, na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 96/99, de 17 de Julho.



jurista na CMPM, acabou por exercer efectivamente as funções correspondentes ao lugar posto a concurso, especificando, com algum detalhe, as áreas técnico-jurídicas em que interveio, através da elaboração de pareceres e informações, e referenciando, na listagem de produtividade, a quantidade de trabalho realizado.

Terá sido com base nos elementos agora disponibilizados que o júri apreciou a experiência profissional da interessada para a dispensar do estágio, tendo, designadamente, em atenção: as funções exercidas, os conhecimentos profissionais, a evolução e adaptação às diferentes exigências funcionais, a responsabilidade e autonomia, a quantidade e qualidade do trabalho realizado, a eventual implementação de projectos e a cooperação com outros intervenientes.

Assim, nada impede que este tempo de serviço possa ser contado para efeitos da finalidade probatória do estágio, uma vez que as funções desempenhadas no âmbito daquele Gabinete reportam-se ao conteúdo funcional do lugar posto a concurso, ao nível da exigência, da responsabilidade e da autonomia técnica.

De igual modo, os responsáveis, quando confrontados com o facto de o júri do concurso não haver exprimido qualquer juízo valorativo quanto à finalidade formativa do estágio, tiveram a preocupação de juntar a prova necessária à demonstração de que este objectivo se encontrava alcançado, dando, para o efeito, conta da formação profissional específica adquirida pela interessada, com relevância para o exercício das funções de técnico superior.

Nesta questão, interessa, por um lado, ter presente que nenhuma disposição legal prevê a dispensa da realização do estágio de ingresso na carreira técnica superior, o qual, como se sabe, tem a periodicidade de pelo menos um ano, e é condição “*sine qua non*” para a nomeação na categoria base da respectiva carreira. E, por outro lado, que a jurisprudência do TC tende a enquadrar esta matéria no âmbito da discricionariedade técnica do júri, mas sem prescindir da valoração das circunstâncias do caso concreto, através da produção de prova que demonstre que as finalidades probatória, formativa e graduativa do estágio se encontram alcançadas.

Na situação vertente, os elementos analisados no contraditório evidenciam que as referidas finalidades estavam atingidas no caso da candidata admitida, em termos de se tornar desnecessária a realização do estágio, através de cada uma delas e do seu conjunto. Por conseguinte, tudo se resume a um vício de forma, por falta de fundamentação da citada acta n.º 5, a remeter para os art.ºs 15.º, n.º 2, do DL n.º 204/98, e 125.º do CPA.

- d) O ponto 4 da ordem de serviço que procedeu à abertura do concurso interno de acesso limitado para um lugar de técnico superior assessor indicava que o método de selecção “*consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional*” dos candidatos, através da ponderação dos seguintes factores de apreciação: habilitação académica de base, experiência profissional, formação profissional e classificação de serviço<sup>81</sup>.

Na aplicação do método de selecção, relata a acta n.º 3, de 22 de Junho de 2007, que o júri deliberou o seguinte: a) *Habilitação académica: atribuir 18 valores à candidata, por possuir licenciatura; b) Formação profissional: atribuir 20 valores à candidata, por possuir 564 horas de formação profissional, na área para que é aberto concurso; c) Experiência profissional: atribuir 18 valores, por possuir 3 anos e 10 meses de serviço, na categoria de técnico superior principal; d)*

---

<sup>81</sup> Mais concretamente o ponto 4.1., que tem a seguinte redacção: “a) *Habilitação académica de base, onde se pondera a titularidade de grau académico ou sua equiparação legalmente reconhecida; b) Formação profissional, onde se ponderam as acções de formação e aperfeiçoamento profissional, relacionadas com as áreas funcionais do lugar posto a concurso; c) Experiência profissional, onde se pondera o desempenho efectivo de funções na área de actividade para a qual é aberto o concurso; d) Classificação de serviço*”.



*Classificação de serviço: atribuir 18 valores à candidata, por possuir média de Muito Bom nos últimos três anos de serviço”.*

A passagem transcrita, que concentra tudo o que de importante se passou na aplicação do referido método, evidencia que o processo de selecção da candidata assentou, de facto, na avaliação curricular, onde o convencimento do júri foi obtido a partir do acervo documental por ela apresentado em cada um dos factores, como acontece num normal concurso interno de acesso submetido apenas à avaliação curricular.

No contraditório, foi alegado que *“efectivamente da acta n.º 3 não transparece tudo o que se passou durante a aplicação daquele método de selecção, mas não restam dúvidas que aquilo que efectivamente ocorreu foi uma prova pública de discussão e apreciação do curriculum da candidata”.*

Ora, por força do preceituado na al. b) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, de 18 de Dezembro, aplicado à AL pelo DL n.º 412-A/98, de 30 de Dezembro, o recrutamento para a categoria de assessor da carreira técnica superior faz-se, *“de entre técnicos superiores principais com, pelo menos, três anos de serviço classificados de Muito Bom ou cinco classificados de Bom, mediante concurso de provas públicas, que consistirá na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato”*<sup>82</sup>.

Sendo assim, o legislador, na norma da al. b) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, ao exigir a realização de provas públicas, quis mostrar que há uma alteração qualitativa no acesso à categoria de assessor da carreira técnica superior, à semelhança do que se passa com outras carreiras (por exemplo, pessoal docente universitário, pessoal de investigação).

Daí resulta que a avaliação curricular, que é um dos métodos de selecção admitidos no art.º 19.º do DL n.º 204/98, tem de ser realizada pela forma e com os objectivos previstos na al. b) do n.º 1 do art.º 4.º do DL n.º 404-A/98, e não na perspectiva estrita dos factores de ponderação enunciados no art.º 22.º daquele DL n.º 204/98, isto é, tem de assumir a forma de apreciação e discussão pública *“do currículo profissional do candidato”*, e a correspondente acta relatar isso mesmo, tal como exigem os art.ºs 15.º, n.º 2, ainda do DL n.º 204/98, e 125.º do CPA.

- e) O concurso interno de acesso geral para provimento de um lugar de assistente administrativo principal, da carreira de assistente administrativo, do quadro de pessoal da CPM, foi aberto por aviso publicado no DR, 2.ª série, n.º 127, de 4 de Julho de 2007, de acordo com o previsto no art.º 28.º, n.º 1, do DL n.º 204/98, de 11 de Julho.

Porém, apesar de o mesmo art.º 28.º, n.º 1, *in fine*, preceituar que é ainda publicado em órgão de imprensa de expansão nacional um anúncio contendo apenas a referência ao serviço, à categoria e ao Diário da República em que o aviso se encontra publicado, o Município não observou esta formalidade no concurso analisado. No contraditório, os responsáveis não apresentaram qualquer justificação para a falha detectada.

Neste ponto, interessa realçar que a escolha dos locais onde deve ser feita a publicidade ao concurso, nos casos em que são indicados por lei, não constitui uma decisão livre da Administração, havendo exigências que não pode afastar, para assegurar a mais ampla divulgação do respectivo acto de abertura, de maneira a garantir a participação do maior número possível de concorrentes,

---

<sup>82</sup> O método de selecção previsto naquele normativo é privativo do concurso de acesso à categoria de assessor, ficando de fora as restantes categorias da carreira técnica superior, para cujos concursos o DL n.º 404-A/98 nada de especial estabeleceu. É, pois, inequívoco que este diploma prevê um método específico de recrutamento no acesso àquela categoria, não contemplado no âmbito da previsão do art.º 19.º do DL n.º 204/98, de 11 de Julho, adaptado à AL pelo DL n.º 238/99, de 25 de Junho.



e para evitar correr o risco de postergar os princípios da liberdade de candidatura e da igualdade de oportunidades (art.º 5.º, n.º 1, do DL n.º 204/98)<sup>83</sup>.

A falta de publicação do referido anúncio num jornal de expansão nacional obriga a concluir que não foi dada plena concretização ao princípio da publicidade, tal como surge delineado no art.º 28.º, n.º 1, do DL n.º 204/98.

- f) As nomeações, por tempo indeterminado, dos candidatos aprovados nos concursos externos de ingresso, ocorreram sem que o Município tivesse consultado a BEP. A questão emergente da preferência, no recrutamento de pessoal, do procedimento prévio previsto no art.º 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro, já foi antes abordada no ponto 3.3.c), para o qual se remete.

Na análise dos processos referentes aos concursos, verificou-se ainda que as actas relativas a aplicação do método de selecção (prova de conhecimentos gerais, oral, de natureza teórica) estavam insuficientemente fundamentadas, quanto à sustentação das classificações atribuídas aos candidatos.

Relativamente à insuficiente fundamentação das actas quanto à sustentação das classificações atribuídas aos candidatos, os responsáveis invocam no contraditório que “*os concursos não foram objecto de reclamações*” e assumem o compromisso de “*efectuar tal fundamentação de forma mais pormenorizada, em futuros concursos*”.

Nos termos da lei, e independentemente do número de concorrentes, o júri deve fundamentar sempre as classificações atribuídas aos candidatos na prova de avaliação de conhecimentos de forma clara, suficiente, congruente e exacta, concretizando, com estrita imparcialidade e objectividade, os elementos ou aspectos que foram determinantes dos resultados obtidos, em função das prestações dos concorrentes e respeitando os critérios de correcção e ponderação da prova previamente fixados.

De outra forma, o júri inviabiliza que os concorrentes possam reconstituir o itinerário cognoscitivo e valorativo percorrido na selecção<sup>84</sup>, e, ao não cumprir a obrigação que sobre ele impende de fundamentar as suas decisões, ofende o estipulado no art.º 15.º, n.º 2, do DL n.º 204/98, de 11 de Julho, e no art.º 125.º do CPA.

O desrespeito pelo dever de fundamentação do acto administrativo é, em sintonia com a doutrina e jurisprudência dominantes, sancionado com a anulabilidade, por vício de forma, no quadro do art.º 135.º do mesmo CPA<sup>85</sup>.

### 3.4. Aquisição de bens e serviços

De acordo com os critérios da amostra, foram seleccionados os seguintes processos de despesa<sup>86</sup> para análise, apresentando-se logo de seguida as questões que afectam a sua legalidade e regularidade financeiras:

<sup>83</sup> No caso, houve apenas um candidato.

<sup>84</sup> O que dificulta o controlo da actividade do júri e compromete o direito de participação dos interessados, bem como o exercício das garantias graciosas e contenciosas, legalmente consagradas.

<sup>85</sup> Só assim não sendo quando a falta de fundamentação integre a hipótese da al. d) do n.º 2 do art.º 133.º do mesmo Código e implicar a nulidade do acto administrativo.

<sup>86</sup> Teve por base a listagem facultada pelos serviços da CMPM no que concerne à aquisição de bens e serviços de valor superior a €2.500,00 (sem IVA, ainda que o sistema informático não permita fazer uma triagem da despesa líquida). 120 Após a solicitação dos processos, muitos dos quais apresentavam despesas de valor similar, pagas à mesma entidade, indicando um possível fraccionamento, constatou-se afinal que se tratava de uma estratégia de tesouraria, em que por norma,

## Quadro V – Aquisições de bens e serviços analisadas

	Designação do bem ou serviço	Valor da adjudicação (s/ IVA)	Procedimento (DL n.º 197/99)	Autorização da despesa e do procedimento	Fornecedor do bem/ prestador do serviço	Obs.
1	Reparação de jardins municipais com colocação de rega automática	€ 49.800,00	Consulta prévia a 5 entidades [art.º 81.º, n.º 1, al. a)]	Despacho do Vereador Manuel Sardinha, de 08-01-2007	Tulipa - Ana Maria Pinto, Lda.	a) e e)
2	Aquisição de fogo de artifício	€ 22.450,00	Consulta prévia a 5 entidades [art.º 81.º, n.º 1, al. a)]	Despacho do PCM, de 06-11-2006	Pirotecnia Minhota, Lda.	a)
3	Honorários pela elaboração do projecto de intervenção em espaço rural em ribeira funda – Est. caracterização	€ 27.650,00	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. d)]	Despacho do PCM, de 19-04-2007	Vasco da Cunha - Estudos e Projectos (Lisboa), S.A.	a) e f)
4	Elab. de projecto de execução de cam.º agrícola na margem direita da ribeira – Acesso à Fajã Redonda, incluindo a elab. do proc.º de concurso	€ 38.727,40	Consulta prévia a 5 entidades [art.º 81.º, n.º 1, al. a)]	Despacho do PCM, de 10-07-2002	PRIMA - Projectos e Investimentos da Madeira, Lda.	a)
5	Fornecit.º de uma electrobomba submergível para água salgada	€ 9.900,00	Consulta prévia a 2 entidades [art.º 81.º, n.º 1, al. c)]	Despacho do Vereador Manuel Sardinha, de 29-05-2006	Januário & Noé, Lda.	a) e e)
6	Serviços de consultadoria	€ 18.800,00 <sup>87</sup>	<b>Sem elementos</b>	<b>Sem elementos</b>	GLOBAL SOFT - Desenvolvimento de Software, Lda.	a) e i)
7	Contrato assist. técnica ao teleférico das Achadas da Cruz - 50%	€ 15.600,00	Consulta prévia a 3 entidades [art.º 81.º, n.º 1, al. b)]	Despacho do Vereador Manuel Sardinha de 12-10-2004	GEHOISER - Projectos e Serviços Hidráulicos e Electrodomésticos, Lda.	a), b), c) e e)
8	Aquisição de equipamento informático	€ 16.030,00	Ajuste directo [art.º 86.º, n.º 1, al. f)]	Despacho do PCM, de 27-03-2006	Arquivandus – Desenvolvimento, Representação e Comercialização de Software, Lda.	a) e d)
9	Aquisição de fotos	€ 5.229,90 <sup>88</sup>	Ajuste directo	Vereador Manuel Sardinha e PCM <sup>89</sup>	O Liberal - Empresa de Artes Gráficas, Lda.	a), e) e g)
10	Serviços de limpeza e reparação da piscina pública e arredores	€ 7.000,00 <sup>90</sup>	Ajuste directo	Vereador António Santos <sup>91</sup>	TECNICAMONIZ - Construções, Unipessoal, Lda.	a), d), e) e g)
11	Aquisição de material de escritório	€ 7.621,55 <sup>92</sup>	Ajuste directo	Vereadores Manuel Sardinha e António Santos <sup>93</sup>	ITS - Ibérica, Lda.	a) e e)
12	Aluguer de equipamento sonoro para a Semana do Mar/2006	€ 24.048,00	Consulta prévia a 3 entidades [art.º 81.º, n.º 1, al. b)]	Vereador António Santos, <b>sem data</b>	Som ao Vivo, Lda.	a), c), e) e h)

uma factura poderá ser paga de forma faseada. O problema é quando o pagamento exceder o prazo contratual e o fornecedor exercer o direito de cobrar juros de mora. Em contraditório, foi alegado pelos serviços que o *“fraccionamento da despesa não é uma prática corrente na CMPM”* e que tal *“procedimento é de comum acordo e não acarreta quaisquer ónus ou encargos para a CMPM, nomeadamente juros de mora”*.

<sup>87</sup> Abarca três facturações desta entidade: duas no valor de €6.400,00 cada e uma outra de €6.000,00.

<sup>88</sup> Compreende duas aquisições efectuadas junto desta entidade, uma no valor de €2.413,80 e a outra, de €2.816,10.

<sup>89</sup> Cfr. as notas de encomenda n.ºs 4597, de 16 de Maio de 2006, e 4735, de 16 de Junho de 2006, no valor de, respectivamente, €2.413,80 e €2.816,10 (sem IVA).

<sup>90</sup> Inclui duas aquisições, uma no valor de €2.750,00 e a outra, de €4.250,00, à mesma entidade.

<sup>91</sup> Cfr. as notas de encomenda n.ºs 358 e 359, ambas de 30 de Abril de 2007.

<sup>92</sup> Abrange duas aquisições de bens, de €3.891,73 e de €3.729,82, junto desta empresa.

<sup>93</sup> Cfr. as notas de encomenda n.ºs 1415 (Vereador M. Sardinha) e 237 (Vereador A. Santos), de respectivamente 7 de Novembro de 2006 e 21 de Março de 2007.





Designação do bem ou serviço	Valor da adjudicação (s/ IVA)	Procedimento (DL n.º 197/99)	Autorização da despesa e do procedimento	Fornecedor do bem/ prestador do serviço	Obs.
13 Aquisição de raticida	€ 13.250,00	Consulta prévia a 3 entidades [art.º 81.º, n.º 1, al. b)]	Vereador Manuel Sardinha, <b>sem data</b>	RENTOKIL Initial Portugal - Serviços de Protecção Ambiental, Lda.	a) e e)
14 Diversas aquisições de raticida	€ 13.621,90 <sup>94</sup>	Ajuste directo	PCM e Vereador Manuel Sardinha <sup>95</sup>	EXTERLOBOS - Serviço de Exterminação e Desinfecção, Lda.	a), d), e) e g)

#### a) Não observância da regra do cabimento prévio

Como se deu conta no ponto 3.1., nos processos analisados detectou-se que é prática corrente omitir a fase do cabimento prévio das despesas e o respectivo registo, situando-a na fase do compromisso, aquando da emissão da nota de encomenda ou da adjudicação, chegando a haver situações em que o registo ocorre depois da adjudicação, tal como mostra o quadro que se segue:

Quadro VI – Aquisições de bens e serviços sem cabimento prévio

Fornecedor do bem/ prestador do serviço	Valor da despesa (s/ IVA)	Autorização do procedimento	Adjudicação	Cabimento
Tulipa - Ana Maria Pinto, Lda.	€ 49.800,00	08-01-2007	15-03-2007	05-03-2007
Pirotecnia Minhota, Lda.	€ 22.450,00	06-11-2006	20-11-2006	20-11-2006
Vasco da Cunha - Estudos e Projectos (Lisboa), S.A.	€ 27.650,00	19-04-2007	19-04-2007	Não existe <sup>96</sup>
PRIMA - Projectos e Investimentos da Madeira, Lda.	€ 38.727,40	10-07-2002	08-08-2002	08-08-2002
Januário & Noé, Lda.	€ 9.900,00	29-05-2006	Sem data	19-06-2006
GEHOISER - Projectos e Serviços Hidráulicos e Electro-domésticos, Lda.	€ 15.600,00	12-10-2004	28-10-2004	28-10-2004
Arquivandus – Desenvolvimento, Representação e Comercialização de <i>Software</i> , Lda.	€ 16.030,00	27-03-2006	27-03-2006	05-04-2006
Som ao Vivo, Lda.	€ 24.048,00	Sem data <sup>97</sup>	12-06-2006	12-06-2006
RENTOKIL Initial Portugal - Serviços de Protecção Ambiental, Lda.	€ 13.250,00	Sem data <sup>98</sup>	Sem data	07-03-2007

Quanto às alegações apresentadas no contraditório e sua análise, remete-se para o ponto 3.1. do relatório.

Esta matéria de facto é susceptível de fazer incorrer o PCM em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, no quadro do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

<sup>94</sup> Inclui quatro aquisições a esta empresa, uma no valor de €4.921,90, e três, no valor de €2.900,00 cada.

<sup>95</sup> Cfr. as notas de encomenda n.ºs 4738 (PCM), de 16 de Junho de 2007, e 340, 414 e 1366 (subscritas pelo Vereador M. Sardinha), de 23 de Abril de 2007, 21 de Julho de 2007 e 12 de Outubro de 2006.

<sup>96</sup> Não disponível no processo e não obstante ter sido solicitado aos serviços (cfr. o ponto 3. do PT n.º 3, de 21 de Setembro de 2007).

<sup>97</sup> O despacho em questão, ainda que proferido, não contém data, apresentando no entanto os ofícios-convite a data de 23 de Maio de 2006.

<sup>98</sup> Também aqui o despacho autorizador da despesa e do procedimento não contém data. Contudo os ofícios-convite datam de 23 de Fevereiro de 2007.

**b) Incorrecta classificação económica da despesa**

A despesa em causa emerge do contrato de prestação de serviços de “*assistência técnica periódica ao teleférico das Achadas da Cruz de Porto Moniz*”. Ora, de acordo com o classificador das despesas públicas aprovado pelo DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, tal despesa deveria ser contabilizada na rubrica de classificação económica 02.02.19 – *Assistência técnica*, e não incorretamente na rubrica orçamental residual 02.02.25 – *Aquisição de serviços – Outros serviços*.

Em contraditório, foi mencionado que a despesa emergente do citado contrato “*foi classificada na rubrica 09/02.02.25 (09 – Teleférico/02.02.25 – Outros serviços), pelo facto de no nosso orçamento na rubrica 09 (teleférico) não prever a rubrica 02.02.19 (assistência técnica)*”, e que, face “*às recomendações do TC (...), procedemos à inclusão no orçamento para 2008 de uma rubrica 02.02.19 (assistência técnica)*”.

**c) Ausência de comprovativo da recepção das propostas**

Nos dois procedimentos de consulta prévia a três entidades a recepção das propostas não foi registada, desconhecendo-se a data e hora em que foram recebidas na CPM (cfr. o art.º 46.º, n.ºs 1 e 3, do DL n.º 197/99).

Neste âmbito, no contraditório, os responsáveis explicitaram que “*os envelopes onde deveriam estar registadas as datas de recepção das propostas extraviaram-se, (...) um lapso nada frequente*”, informando ainda que, sem concretizar, “*foram tomadas medidas para que esta situação não volte a acontecer*”.

**d) Falta de comprovativo do cumprimento do art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, de 17/10**

Foi referido no ponto 3.1. que, na efectivação do pagamento de despesas de montante superior a 4.987,98 euros, o município não verificou se os beneficiários tinham a sua situação contributiva regularizada perante as instituições de previdência ou de segurança social, tendo em vista respeitar a norma do art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro.

Se bem que esta situação tenha, durante os trabalhos da auditoria, sido ultrapassada com a junção da prova solicitada aos fornecedores pelos funcionários da CPM, nos dois casos identificados no quadro seguinte a documentação entregue está fora do prazo de validade:

**Quadro VII – Situações de ausência de comprovativo do cumprimento do art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91**

Fornecedor	Designação do bem ou serviço	Valor	Data do pagamento
TECNICAMONIZ - Construções, Unipessoal, Lda.	Aquisição de serviços de limpeza	€ 8.050,00	05-09-2007
EXTERLOBOS - Serviço de Exterminação e Desinfecção, Lda.	Aq. de baldes RATIBOM e de raticida	€ 5.660,19	05-09-2007

Em relação aos referidos fornecedores, os responsáveis alegaram em contraditório que “*no acto do pagamento não foi verificada a sua situação contributiva perante as instituições de previdência ou segurança social. Num procedimento de controlo interno de verificação de ordens de pagamento, verificámos a falta dos mesmos, sendo pedidos de imediato*”, tendo anexado os documentos que consideram devidamente regularizados. No entanto, as declarações agora reme-



tidas, pelas datas que apresentam, não se encontravam válidos no momento da efectivação dos pagamentos<sup>99</sup>.

Esta facticidade é passível de fazer incorrer a entidade autorizadora dos pagamentos, o PCM, em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, face à previsão do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

**e) Autorização de despesas por entidade sem competência própria ou delegada**

Em matéria de realização de despesas, houve procedimentos, adjudicações e pagamentos de fornecimentos de bens e serviços que foram autorizados pelos vereadores, em regime de permanência, António Santos e Manuel Sardinha, quando estes não possuem competência própria ou delegada para o efeito, na medida em que o poder originário para a prática de tais actos pertence à câmara municipal (sem limite) e ao presidente de câmara (até € 149.639,00), de acordo com as als. a) e b) do n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho<sup>100</sup>.

Em concreto, os vereadores, sem nunca mencionarem a qualidade em que actuaram (eventualmente, no uso de poderes delegados ou em regime de substituição), autorizaram a realização das despesas e os pagamentos referenciados nos quadros 1 e 2 inseridos no anexo III, quando é o PCM que tem competência própria para a prática de tais actos, em sintonia com o disposto no art.º 18.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 197/99.

As alegações apresentadas no contraditório sobre esta questão foram analisadas no ponto 3.2. do relatório, para onde se remete.

**f) Não preenchimento dos requisitos do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99**

O PCM, aos 19 dias de Abril de 2007, adjudicou a prestação de serviços relativa à “*elaboração do projecto de intervenção em espaço rural em ribeira funda*” à empresa *Vasco da Cunha - Estudos e Projectos, S.A.*, pelo valor de € 27.650,00 (sem IVA), e com o prazo de execução de 9 semanas, ao abrigo do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, invocando os seguintes fundamentos:

- Por ser “*uma empresa de estudos e projectos, que tem vindo a desenvolver a sua actividade em diferentes áreas, com uma forte presença no mercado nacional, e que é (...) certificada (...) desde Julho de 2003*”;
- E “*Atendendo a que após várias consultas e reuniões mantidas com outras empresas do ramo, (...) mostrou-se capaz de dar resposta aos problemas colocados pela Autarquia*”.

Contudo, para recorrer ao ajuste directo, com fundamento no art.º 86.º, n.º 1, al. d), DL n.º 197/99, não basta, para efeitos de demonstração dos motivos de aptidão técnica, argumentar que a empresa “*tem vindo a desenvolver a sua actividade em diferentes áreas, com uma forte presença no mercado nacional, e que é (...) certificada (...) desde Julho de 2003*” ou que, “*após várias consultas e reuniões mantidas com outras empresas do ramo, (...) mostrou-se capaz de dar resposta aos problemas colocados pela Autarquia*”.

Pelo que, atendendo ao valor da despesa envolvida, o procedimento adequado para a sua realização seria o da consulta prévia a pelo menos cinco prestadores, conforme determina o art.º 81.º, n.º 1, al. a), do citado DL n.º 197/99.

<sup>99</sup> A declaração relativa à TECNICAMONIZ data de 25 de Setembro de 2007 e a da EXTERLOBOS é de 23 de Agosto de 2006, as quais já haviam sido facultadas pelos serviços, no decurso da acção.

<sup>100</sup> Ver o ponto 3.2. do relato.

Os autarcas contraditados defenderam que, *“Embora sabendo que existem outras empresas do ramo a efectuarem a mesma prestação de serviços, a verdade é que esta é uma área que exige profissionais extremamente competentes. O currículo desta empresa na elaboração de Planos Directores Municipais levou a que tomássemos esta posição”*<sup>101</sup>, adiantando que com esta opção o município *“procurou acautelar-se de eventuais ilegalidades nos projectos apresentados e adoptados pela Câmara (...)”*, tendo escolhido *“uma empresa que oferecesse garantias, empenho e qualidade”*, porquanto é *“certificada”* e *“garante qualidade”*.

Contudo, estes argumentos não são suficientes para, na adjudicação dos serviços à empresa *Vasco da Cunha - Estudos e Projectos, S.A.*, se invocar a norma do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, cuja violação, conjuntamente com a do art.º 81.º, n.º 1, al. a), do mesmo diploma, configura uma infracção financeira susceptível de fazer incorrer a entidade que autorizou a presente despesa, o PCM, em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, por força da previsão normativa do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

### g) Índícios de fraccionamento de despesas

g1) No caso da empresa *O Liberal - Empresa de Artes Gráficas, Lda.*, relativamente a duas despesas no valor de €3.238,52 e €2.775,87, os serviços municipais apresentaram os seguintes elementos:

Quadro VIII – Aquisições à firma *O Liberal - Empresa de Artes Gráficas, Lda.*

Factura				Data do pagat.º	Nota de encomenda		
N.º	Data	Valor (s/ IVA)	Valor (cl IVA)		N.º	Data	Valor (sl IVA)
1.1.28313	19-05-06	€ 2.413,80	€ 2.775,87	28-03-07	4597	16-05-06	€ 2.413,80
1.1.28446	30-05-06	€ 2.816,10	€ 3.238,52	a)	4735	16-06-06	€ 2.816,10
-	-	€ 5.229,90	€ 6.014,39	-	-	-	€ 5.229,90

a) Por pagar.

Tratando-se de duas aquisições de um mesmo bem (fornecimento de 30 fotos 85x53 cm para poster) à mesma entidade, num curto espaço de tempo<sup>102</sup>, face ao respectivo valor global de €5.229,00 (sem IVA), a realização desta despesa deveria ter sido precedida, não de ajuste directo, mas sim do procedimento previsto no art.º 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99 (a consulta a duas entidades).

A par disso, sobressai que a 2.ª factura tem data anterior à da nota de encomenda, isto é, só depois da factura emitida é que foi formalizado o pedido com vista ao fornecimento das fotos.

Em contraditório, sustentou-se que não há *“índícios de fraccionamento de despesa, para o mesmo bem, pois ocorreram em datas diferentes para eventos diferentes”*<sup>103</sup>, e que, de forma a *“obviar esta situação, a CMPM procedeu à aquisição de um plotter epon que permite imprimir estes tipos de trabalho (...), evitando (...) prazos de entrega de última hora motivados por urgências”*.

<sup>101</sup> Situação que se comprova no citado *curriculum* que acompanhou as alegações do contraditório.

<sup>102</sup> As duas facturas datam de 19 e 30 de Maio de 2006.

<sup>103</sup> A factura n.º 1.1.28313 é relativa à promoção do concelho na feira intermunicipal da EXPONOR - Feira Internacional do Porto, e a n.º 1.1.28446 corresponde ao Festival "48H a Bailar", em Santana.



- g2) Idêntico raciocínio é válido para a aquisição de serviços à empresa *TECNICAMONIZ - Construções, Unipessoal, Lda.*, adjudicados na sequência de duas propostas, a seguir identificadas, por ela apresentadas na mesma data:

Quadro IX – Serviços adquiridos à empresa *TECNICAMONIZ - Construções, Unipessoal, Lda.*

Tarefas a executar	Data da proposta	Prazo de execução	Valor (s/ IVA)
<i>Serviços de "saneamento, limpeza, carga e transporte a vazadouro dos produtos provenientes da limpeza da piscina municipal"</i>	09-04-2007	10 dias	€ 2.750,00
<i>Serviços de "saneamento, limpeza, fornecimento e aplicação de recargas de argamassa não recontrátil, para a correcção e reposição das superfícies deformadas, dos muros e solários da piscina municipal"</i>	09-04-2007	10 dias	€ 4.250,00
<b>Total das propostas</b>			<b>€ 7.000,00</b>

O facto de se ter recorrido no mesmo dia, por duas vezes, à adjudicatária para adquirir serviços da mesma espécie e natureza, pode consubstanciar o fraccionamento da despesa, para evitar um procedimento minimamente concorrencial, o qual, no caso, atento o valor global líquido de €7.000,00 dos serviços, deveria ter sido a consulta prévia a duas entidades, conforme exige o art.º 81.º, n.º 1, al. c), do DL n.º 197/99.

Também neste ponto os responsáveis alegam que *"não houve indícios de fraccionamento de despesa"*, isto porque *"as duas notas de encomenda enviadas à referida empresa não correspondem ao fornecimento do mesmo serviço"*, pois tratavam da aquisição de *"trabalhos de natureza distinta para dois locais diferentes"*, na *"piscina do Cachalote"* e nas *"piscinas naturais do Porto Moniz"*<sup>104</sup>, *"adjudicados directamente à mesma empresa, pois tratava-se de uma empresa local com capacidade de resposta rápida e eficaz, pois avizinhava-se a época balnear"*.

A explicação de que os trabalhos foram executados em espaços distintos é irrelevante (aliás, ambas as propostas apresentadas pela adjudicatária, a pedido do município, referem a realização de trabalhos na *"piscina municipal de Porto Moniz"*), na medida em que os serviços têm natureza similar e foram prestados em infra-estruturas municipais (as piscinas), pelo que havia todo o interesse em consultar mais do que uma entidade, a fim de obter preços mais vantajosos, quando mais que a CPM alega que tem actuado em sintonia com os princípios legais do *"interesse público, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e principalmente da justiça e da boa fé"*.

- g3) Verificou-se ainda a realização de diversas despesas com a aquisição do mesmo bem (raticida) junto do fornecedor *EXTERLOBOS - Serviço de Exterminação e Desinfecção, Lda.*, como demonstra o levantamento da correspondente facturação a seguir exposto:

Quadro X – Aquisições à empresa *EXTERLOBOS - Serviço de Exterminação e Desinfecção, Lda.*

Factura					Data do pagat.º	Nota de encomenda	
N.º	Data	Descrição	Valor (s/ IVA)	Valor (cl IVA)		N.º	Data
4093	16-06-07	Fornecimento de 50 baldes de 10 Kg de "Rati-brom" ao preço unitário de € 58 e total de € 2.900,00.	€ 2.900,00	€ 3.335,00	12-03-07	4738	16-06-06

<sup>104</sup> De acordo com os serviços, a nota de encomenda n.º 358 é referente a trabalhos a executar *"na piscina do Cachalote"* e a n.º 359 corresponde a trabalhos nas *"piscinas naturais do Porto Moniz"*.

Factura					Data do pagat.º	Nota de encomenda	
N.º	Data	Descrição	Valor (s/ IVA)	Valor (cl IVA)		N.º	Data
4279	12-10-06	Fornecimento de 50 baldes de 10 Kg de "Raticidron" ao preço unitário de € 58 e total de € 2.900,00.	€ 2.900,00	€ 3.335,00	30-05-07	1366	12-10-06
4514	26-04-07	Fornecimento de 850 Kg de raticida ao preço unitário de € 5,93, e total de € 4.921,90 (sem IVA) e € 5.660,19 (inclui 15%).	€ 4.921,90	€ 5.660,19	05-09-07	340	23-04-07
4172	21-07-07	Idem.	€ 2.900,00	€ 3.335,00	28-03-07	414	21-07-06
<b>TOTAL</b>			<b>€ 13.621,90</b>	<b>€ 15.665,19</b>	—	—	—

Não contendo o correlativo processo informação justificativa para as despesas relacionadas com as aquisições consecutivas de raticida à empresa *EXTERLOBOS - Serviço de Exterminação e Desinfecção, Lda.*<sup>105</sup>, designadamente ao nível da fundamentação de facto, que poderia ajudar a compreender melhor as causas que as determinaram, torna-se evidente que, por ascenderem ao valor de €13.621,90 (sem IVA), a sua realização obrigava a seguir o procedimento de consulta a três entidades, em sintonia com o disposto no art.º 81.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99.

Convém ainda referir que a CMPM enviou, em 22 de Fevereiro de 2007, ofícios-convite a 3 entidades visando a aquisição de "2.500 kg de raticida", nos termos do art.º 81.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99. Na sequência deste procedimento, a 7 de Março último, foi adjudicado tal fornecimento à empresa *RENTOKIL Initial Portugal - Serviços de Protecção Ambiental, Lda.*, pelo valor de €13.250,00.

E, neste contexto, atente-se no facto de a CMPM haver adquirido, no âmbito da consulta a 3 entidades, maior quantidade do mesmo produto a um menor preço (€13.250,00 para 2.500 Kg de produto) à empresa *RENTOKIL Initial Portugal - Serviços de Protecção Ambiental, Lda.*<sup>106</sup>, do que nos sucessivos ajustes directos à *EXTERLOBOS - Serviço de Exterminação e Desinfecção, Lda.* (de €13.621,90 para de 2.350 Kg de produto). No entanto, após este procedimento voltou a adquirir idêntico produto à EXTERLOBOS em Abril e Julho do corrente ano de 2007<sup>107</sup>.

Em contraditório, os responsáveis adiantam motivos de "*prudência*" e de "*imprevisibilidade*" nas várias aquisições de raticida, face ao desconhecimento da "*quantidade necessária (...) para eliminar a praga de ratos que (...) assolou o Concelho*", pelo que, no caso da EXTERLOBOS, optou-se "*por adquirir pouco raticida de cada vez*" devido ao "*prazo de validade curto*" e este ser "*um produto que não podemos nem pretendemos armazenar*".

Assim, a "*aquisição de Abril de 2007 (...) deveu-se ao facto do fornecedor RENTOKIL não ter fornecido os 2500Kg de raticida contratados, pelo que foi necessária uma aquisição adicional*" e que no "*momento o único fornecedor capaz de satisfazer a quantidade necessária, bem como, as especificações químicas do raticida exigidas (...) era a EXTERLOBOS. Entretanto, recebemos o raticida contratado à RENTOKIL*", e "*não contávamos que este se esgotasse tão rapidamente, pelo que devido a uma praga excepcional verificada no sítio da Santa*", foi preciso adquirir mais raticida, e como a RENTOKIL apresentou um prazo de 24 dias para o fornecimento, foi contactada a EXTERLOBOS, que "*demonstrou capacidade de entrega imediata, razão pela qual foi adquirido raticida a esta empresa no mês de Julho*".

<sup>105</sup> Uma em 2006 e três em 2007 (cfr. as notas de encomenda de 12/10/2006, 23/04/2007, 16/06/2007 e 21/07/2007).

<sup>106</sup> Cfr. a factura n.º 1219389, de 30 de Março de 2007.

<sup>107</sup> Cfr. as notas de encomenda n.ºs 340 e 414.





As alegações apresentadas neste ponto são atendíveis, mas as situações antes descritas (g1 e g2), em virtude de acarretarem a inobservância do princípio da unidade da despesa, consagrado no art.º 16.º do DL n.º 197/99, e do art.º 81.º, n.º 1, al. c), do mesmo diploma legal, são susceptíveis de fazer incorrer a entidade autorizadora das despesas em causa, de respectivamente, €5.229,90 e €7.000,00, o PCM, em responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

#### h) Enquadramento de despesa numa adjudicação de serviços

O vereador António Santos, mediante despacho sem data, adjudicou à empresa *Som ao Vivo, Lda.*, o aluguer de equipamento sonoro e luz no âmbito dos festejos da Semana do Mar de 2006, pelo montante de €24.048,00, a acrescer IVA.

Na sequência do levantamento e análise da facturação apresentada pela adjudicatária<sup>108</sup>, suscitam-se as duas seguintes questões: trás

- ◆ Atendendo às datas das notas de encomenda, que oscilam entre os dias 3 e 11 de Agosto de 2006, as mesmas foram emitidas em momento posterior ao da prestação dos serviços (o ofício-convite discriminava as datas para a prestação dos serviços, entre os dias 2 e 9 de Julho);
- ◆ A falta de elementos no processo que esclareçam por que razão a factura n.º 765, de 1 de Setembro de 2006, envolvendo os serviços a seguir discriminados, foi paga à firma *Som ao Vivo, Lda.*, porquanto tais serviços não fazem parte do objecto do fornecimento contratado (a aquisição de serviços de música ambiente, luz e som, para a realização da festa anual do Mar):

Factura				Data do pagat.º	Nota de encomenda	
N.º	Data	Descrição	Valor		N.º	Data
765	01-09-2006	<i>*Passagens aéreas Lisb/Fx/Lis de artistas para Semana do Mar 2006 conf. N.E. 122*</i>	€ 590,00	12-03-2007	1224	11-08-2006

Relativamente às questões suscitadas, foi alegado que o facto de a nota de encomenda apresentar data posterior à da prestação do serviço se deve ao *“sistema informático obriga que as facturas, no momento em que são lançadas, exista uma nota de encomenda, como documento de suporte para aquela despesa. Como tal, efectivamente, as notas de encomenda apresentam data posterior pois corresponde à data do lançamento da factura”*, situação que está *“devidamente salvaguardada pelo despacho de adjudicação à empresa Som ao Vivo, Lda.”* (este de 12/06/2006).

Já no que respeita à factura n.º 765, ela é extrínseca *“objecto do fornecimento dos serviços contratados”* à Som ao Vivo, Lda., e diz respeito a uma situação ocorrida no evento da Semana do Mar de 2006, em que *“durante o fim-de-semana e aquando da actuação de um conjunto musical, surgiu a necessidade de encomendar mais duas passagens para o referido conjunto”*, e como a CPM se encontrava encerrada, aquela empresa prontificou-se *“a efectuar o serviço”*, o qual foi posteriormente facturado.

<sup>108</sup> Consta do anexo IV ao presente relato.

**i) O “contrato de formação e consultoria trimestral contabilística” celebrado com a GLOBAL SOFT - Desenvolvimento de Software, Lda.**

A minuta do contrato, datada de 2 de Janeiro de 2006, a celebrar pela CMPM e a empresa *TEOREMA GLOBAL – Formação, Auditoria e Consultoria Informática, Lda.*<sup>109</sup>, da prestação de serviços de “*formação e consultoria trimestral contabilística*” do software fornecido por esta empresa ao município, continha as seguintes cláusulas:

- ◆ Objecto: a “*formação*”, “*consultoria trimestral às seguintes rubricas: I. Caixa e Bancos; II. Operações de Tesouraria; III. Contas de Ordem; IV. Terceiros; V. Imobilizado*” e a “*Emissão de Relatório Trimestral*”;
- ◆ Preço: o pagamento anual de €7.500,00, sendo quatro prestações trimestrais cada uma no valor de €1.500,00, e uma outra de igual montante a título suplementar correspondente “*ao mês de encerramento e prestação de contas*”, podendo ser actualizada “*de quatro em quatro anos*”, acrescido dos custos de deslocação, alojamento e alimentação dos consultores;
- ◆ Prazo: quatro anos, renovável por iguais períodos, desde que não seja feito cessar por qualquer das partes mediante aviso prévio de 60 dias antes do termo do contrato ou da sua renovação;
- ◆ Início de efeitos: 1 de Janeiro de 2006, com duração até 31 de Dezembro de 2009.

Dada a possibilidade da eventual revisão de preço do contrato “*de quatro em quatro anos*”, procedeu-se ao exame da facturação dele decorrente, através do qual se apuraram os dados inseridos no quadro infra:

**Quadro XI – Facturação de serviços pela GLOBAL SOFT - Desenvolvimento de Software, Lda.**

Factura					Data do pagat.º	Nota de encomenda		
N.º	Data	Descrição	Valor (s/ IVA)	Valor (cl IVA)		N.º	Data	Valor
201	11-01-07	“ <i>Serviço de consultadoria</i> ” (dados para a DGAL e DGO).	€ 6.000,00	€ 7.260,00	26-02-07	17	11-01-07	<sup>110</sup> € 6.900,00
900	20-02-07	“ <i>Serviço de consultadoria</i> ” (encerramento da gerência de 2006).	€ 6.400,00	€ 7.744,00	29-05-07	119	12-02-07	€ 7.744,00
1653	13-04-07	“ <i>Serviço de consultadoria</i> ” (actualização do software: WinPOCAL, WinVencim, WinRH, WinCemit, WinArmazéns, WinFrotas, WinInvent e WinÁguas).	€ 6.400,00	€ 7.744,00	27-06-07	302	12-04-07	€ 7.744,00
<b>TOTAL</b>			<b>€ 18.800,00</b>	<b>€ 22.748,00</b>	—	—	—	<b>€ 22.388,00</b>

Por outro lado, excluída a actualização do preço que ocorrerá de quatro em quatro anos, a facturação evidenciava que a execução financeira do contrato não cumpria com os critérios acordados: o temporal (a trimestralidade) e o quantitativo (a prestação é de €1.500,00). Daí resultou que, só até Abril de 2007, o município pagou à empresa o montante de €18.800,00, quando, durante o corrente ano, apenas teria direito à contraprestação máxima de €7.500,00.

No contraditório, os responsáveis identificaram o conteúdo das aquisições constantes do quadro XI, e esclareceram o seguinte: “*Efectivamente a Câmara Municipal de Porto Moniz adquiriu à empresa Globalsoft o Programa WinPOCAL, software utilizado par todos os nossos movimentos contabilísticos, atendendo a que, após consulta a diversas entidades, aquela foi a única empresa*

<sup>109</sup> Empresa que, segundo os serviços da CMPM, fazia parte da *GLOBAL SOFT - Desenvolvimento de Software, Lda.*

<sup>110</sup> O valor da nota de encomenda, de €6.900,00, não corresponde ao facturado e pago, provavelmente por erro de aplicação da taxa de IVA.





*que demonstrou fiabilidade, rigor e eficiência suficientes para responder às nossas necessidades diárias.*

*No decorrer da utilização do referido programa”, e devido às «exigências e imposições sempre crescentes da Direcção-Geral da Administração Pública (...), bem como de outras entidades»<sup>111</sup>, “o Programa foi objecto de adaptações contínuas à nossa realidade. O Município propôs então que a empresa elaborasse um “contrato de formação e consultadoria trimestral contabilística”», o qual “nunca foi assinado, (...) para pura salvaguarda da empresa Globalsoft”.*

De acordo com a informação prestada pelos serviços municipais, o procedimento utilizado nesta aquisição foi o ajuste directo, nos termos do art.º 86.º, n.º 1, al. d), do DL n.º 197/99, isto é, por motivos de aptidão técnica, pelo facto de ter sido esta empresa a fornecedora do programa “Win-POCAL”<sup>112</sup>. No entanto, não foi facultado, incluindo no contraditório, a documentação de suporte ao processo de realização da despesa, contendo<sup>113</sup>:

- ◆ O despacho autorizador da despesa e da abertura do procedimento, nem documentação de onde conste a respectiva fundamentação de facto e de direito, incluindo o respectivo cabimento orçamental prévio da despesa;
- ◆ O despacho de adjudicação.

Desta feita, por conta desta prestação de serviços, e sem que se conheça a base legal ou contratual para o efeito, houve pagamentos no montante de €22.748,00 (€18.800,00, sem IVA) o que torna esta despesa ilegal, tendo por referência a previsão do art.º 95.º, n.º 2, al. b), da Lei 169/99, de 18 de Setembro, e do art.º 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

Esta actuação é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, para o responsável pela autorização e pagamento daquela despesa de €22.748,00 (inclui IVA), o PCM, imputável nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, da LOPTC.

#### 4. DETERMINAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira, e ao abrigo do disposto no art.º 106.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide:

- a) Aprovar o presente relatório de auditoria.
- b) Ordenar que exemplares deste relatório sejam remetidos:
  - ◆ A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira, na qualidade de responsável máximo pela entidade que tutela as Autarquias Locais da RAM;
  - ◆ Ao Presidente da Câmara Municipal Porto Moniz, que deverá observar o disposto na alínea q) do n.º 2 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

<sup>111</sup> A Direcção-Geral do Orçamento e a Caixa Geral de Aposentações, “entidades que passaram a exigir o envio de dados por via electrónica” e “alterações a percentagens nos pagamentos”.

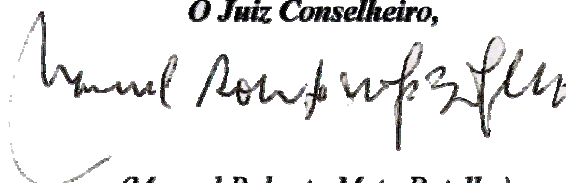
<sup>112</sup> Ao que parece, a citada empresa forneceu ao município software distinto abrangendo diversas áreas de gestão, designadamente, o “WinAguas” (águas e saneamento), “WinInvent” (inventário), “WinRecHum” (recursos humanos), “WinVenc” (vencimentos), “WinFrotas” (frotas) e “WinCemit” (cemitérios).

<sup>113</sup> Ainda que solicitados aos serviços através do PT n.º 3, de 21 de Setembro de 2007, ponto 6.

- c) Entregar o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de 6 meses, sobre as diligências efectuadas pela Câmara Municipal de Porto Moniz para dar acolhimento às recomendações constantes do relatório agora aprovado.
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Porto Moniz em € 11.570,69, de acordo com o previsto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto (cfr. a nota constante do anexo V).
- f) Mandar divulgar este relatório no *site* do Tribunal de Contas na *internet*, bem como na *intranet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

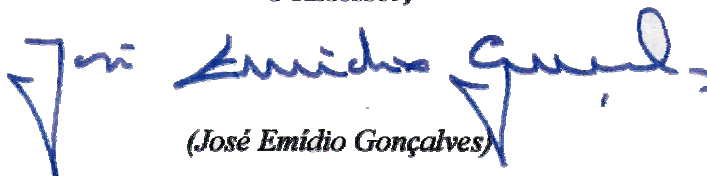
Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 13 de Dezembro de 2007.

**O Juiz Conselheiro,**



(Manuel Roberto Mota Botelho)

**O Assessor,**



(José Emídio Gonçalves)

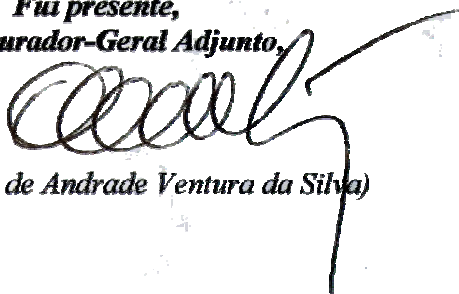
**O Assessor,**

Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

**Fui presente,**

**O Procurador-Geral Adjunto,**



(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



## **ANEXOS**





## ANEXO I – QUADRO SÍNTESE DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Item do relatório	Descrição da situação de facto	Normas inobservadas	Responsabilidade financeira (Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto <sup>114</sup> )	Responsáveis
<b>3.3.c) e f)</b>	Na abertura de três concursos externos de ingresso geral para o recrutamento de pessoal, por tempo indeterminado, não foi consultada a BEP. <b>a)</b>	Art.º 41.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2006, de 7 de Dezembro.	Sancionatória Al. l) do n.º 1 do art.º 65.º.	Presidente da Câmara
<b>3.1., 3.3.a) e 3.4.a)</b>	Despesas autorizadas sem que haja comprovação de ter sido observada a regra do cabimento prévio. <b>b)</b>	Ponto 2.6.1. do POCAL	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, als. b) e j).	Presidente da Câmara
<b>3.4. d)</b>	Pagamento de despesas sem verificar a regularidade da situação contributiva dos beneficiários perante a Segurança Social. <b>d)</b>	Art.º 11.º, n.º 1, do DL n.º 411/91, de 17 de Outubro.	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	Presidente da Câmara
<b>3.4.f) e g)</b>	Preterição dos procedimentos legalmente exigidos para a realização de despesas, em função dos respectivos valores. <b>c)</b>	Art.ºs 16.º, 79.º, n.º 1, e 81.º, n.º 1, als. a), b) e c), 86.º, n.º 1, al. d), todos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	Presidente da Câmara
<b>3.4.i)</b>	Pagamento no montante de € 22.748,00 (IVA incluído), sem que se conheça a base legal ou contratual permissiva. <b>f)</b>	Art.º 95.º, n.º 2, al. b), da Lei 169/99, de 18 de Setembro, e art.º 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b).	Presidente da Câmara

- a)** Os elementos de prova encontram-se arquivados na *Pasta da Documentação de Suporte*, Volume I, separador 7, folhas 184 a 206.
- b)** Os elementos de prova encontram-se arquivados na *Pasta da Documentação de Suporte*, Volume I, separador 8, folhas, 222, 226, 242, 292, 303, 304, 357, 358, 373, 456, 457 e 471.
- c)** Os elementos de prova encontram-se arquivados na *Pasta da Documentação de Suporte*, Volume I, separador 8, folhas 278 a 279, 385 a 389, 390 a 400 e folhas 474 a 485.
- d)** Os elementos de prova encontram-se arquivados na *Pasta da Documentação de Suporte*, Volume I, separador 8, folhas 39 a 400, e folhas 474 a 485.
- e)** Os elementos de prova encontram-se arquivados na *Pasta da Documentação de Suporte*, Volume I, separador 8, folhas 213, 214, 280, 294, 298, 300, 351, 352, 367, 387, 389, 390, 392, 396, 403 a 405, 411, 427, 450, 468, 476, 477, 479 e 482.
- f)** Os elementos de prova encontram-se arquivados na *Pasta da Documentação de Suporte*, Volume I, separador 8, folhas 311, 313, 319, 322, 328 e 329.

<sup>114</sup> Na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.







## ANEXO II – ORGANOGRAMAS DA CPM (REAL E LEGAL)

Figura I – Estrutura organizacional dos serviços da CPM a funcionar na realidade

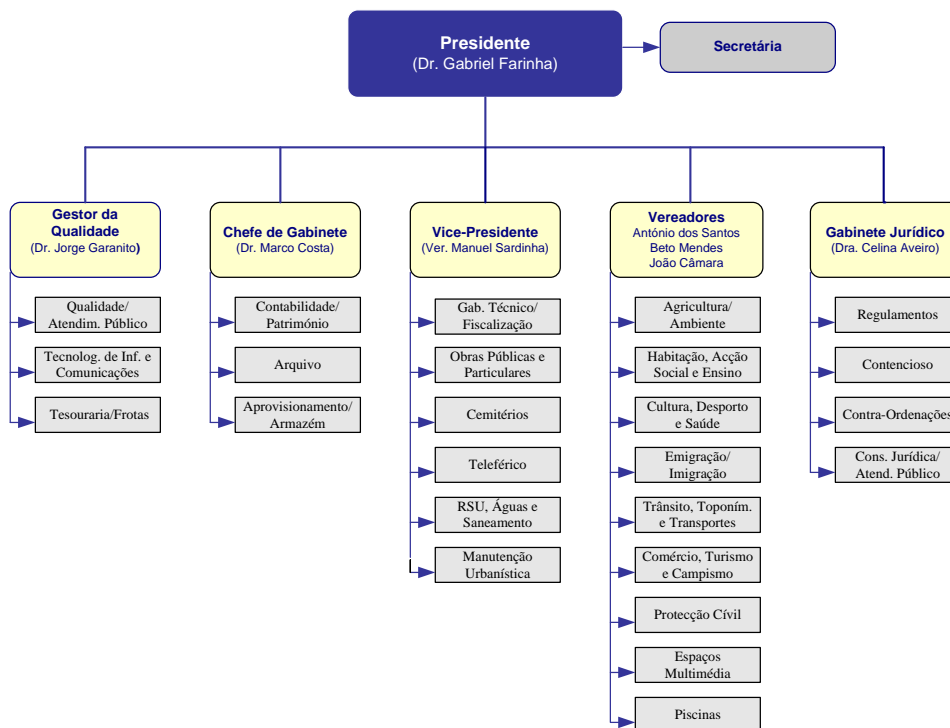
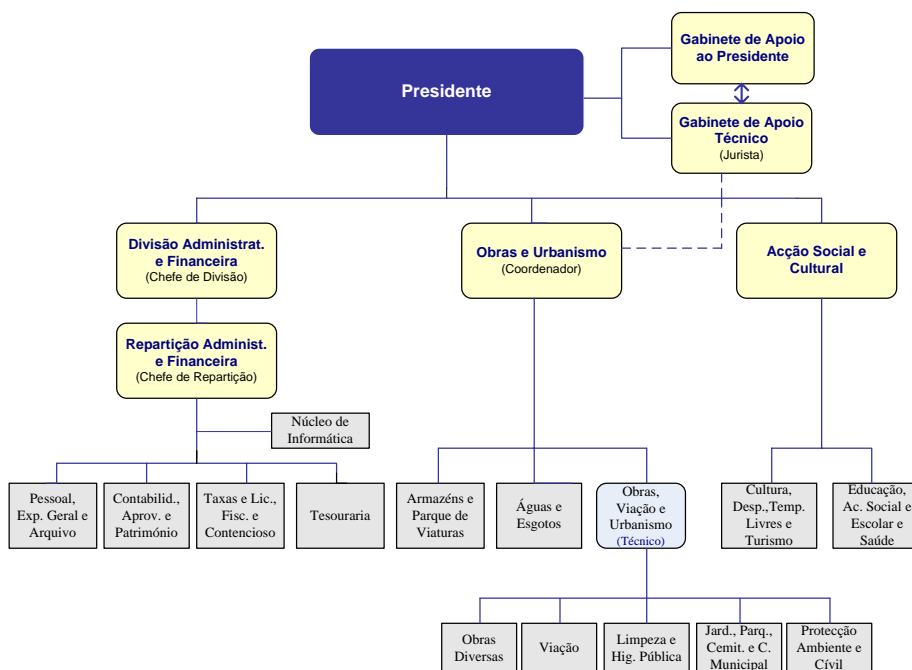


Figura II - Estrutura organizacional dos serviços da CPM constante na sua orgânica







## ANEXO III – AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS E PAGAMENTOS POR ENTIDADE SEM COMPETÊNCIA

Quadro 1 - Autorização de despesas por entidade sem competência

Designação do bem ou serviço	Valor (c/ ou s/ IVA)	Fornecedor do bem/prestador do serviço	Entidade autorizadora da despesa e do procedimento
Reparação de jardins municipais com colocação de rega automática	€ 49.800,00	Tulipa - Ana Maria Pinto, Lda.	Vereador Manuel Sardinha (Desp. de 08-01-2007)
Aquisição de uma electrobomba submergível para água salgada	€ 9.900,00	Januário & Noé, Lda.	Vereador Manuel Sardinha (Desp. de 29-05-2006)
Contrato assistência técnica ao teleférico das Achadas da Cruz	€ 15.600,00	GEHOISER - Projectos e Serviços Hidráulicos e Electrodomésticos, Lda.	Despacho do Vereador Manuel Sardinha de 12-10-2004
Aquisição de fotos	€ 2.413,80	O Liberal - Empresa de Artes Gráficas, Lda.	Vereador Manuel Sardinha (Nota de enc. n.º 4597, de 16-05-06)
Serviços de limpeza e reparação da piscina pública e arredores	€ 8.050,00	TECNICAMONIZ - Construções, Unipessoal, Lda.	Vereador António Santos (Nota de enc. n.ºs 358 e 359, de 30-04-07)
Aquisição de material de escritório	€ 9.214,53	ITS - Ibérica, Lda.	Vereadores Manuel Sardinha e António Santos (Notas de enc. n.ºs 1415, de 07-11-06, e 237, de 21-03-07)
Aluguer de equipamento sonoro para a Semana do Mar/2006	€ 24.048,00	Som ao Vivo, Lda.	Vereador António Santos (Despacho <b>sem data</b> )
Aquisição de raticida	€ 13.250,00	RENTOKIL Initial Portugal - Serviços de Protecção Ambiental, Lda.	Vereador Manuel Sardinha (Despacho <b>sem data</b> )
Diversas aquisições de raticida	€ 12.330,19	EXTERLOBOS - Serviço de Exterminação e Desinfecção, Lda.	Vereador Manuel Sardinha (Nota de enc. n.ºs 1366, 340 e 414, de 12-10-06, 23-04-07 e 21-07-07)
<b>Total da despesa autorizada</b>	<b>€ 144.606,52</b>	—	—

Quadro 2 - Autorização do pagamento de despesa por entidade sem competência

Ordem de pagamento			Data do Pagamento	Fornecedor do bem/prestador do serviço	Entidade autorizadora do pagamento
N.º	Data	Valor (c/ IVA)			
192	26-01-2007	€ 14.587,32	01-02-2007	PRIMA - Projectos e Investimentos da Madeira, Lda.	Vereador António Santos
200	29-01-2007	€ 5.692,50	30-01-2007	Januário & Noé, Lda.	
280	14-02-2007	€ 5.692,50	05-03-2007		
1856	06-09-2006	€ 5.000,00	08-09-2006		
1671	23-08-2007	€ 8.050,00	05-09-2007	TECNICAMONIZ - Construções, Unipessoal, Lda.	
2656	18-12-2006	€ 9.170,10	22-12-2006	Som ao Vivo, Lda.	
1759	31-08-2007	€ 5.660,19	05-09-2007	EXTERLOBOS - Serviço de Exterminação e Desinfecção, Lda.	
<b>Total de pagamentos autorizados</b>		<b>€ 59.016,11</b>	—	—	—





## ANEXO IV – FACTURAÇÃO APRESENTADA PELA SOM AO VIVO, LDA.

Factura					Data do pagat.º	Nota de encomenda	
N.º	Data	Descrição	Valor (s/ IVA)	Valor (cl IVA)		N.º	Data
747	07-08-2006	"Aluguer de equip. de som – Jogos do Mar e actuação do cantor Ricardo Moraes - Semana do Mar 2006"	€ 4.000,00	€ 4.600,00	12-03-2007	1201	03-08-2006
754	07-08-2006	"Aluguer de equip. de som e backline para actuação do cantor Emanuel e sua banda - Semana do Mar – 02/07/2006"	€ 4.100,00	€ 4.715,00	03-05-2007	437	03-08-2006
756	07-08-2006	"Aluguer de equip. de som e luz – Espectáculo de variedades (Semana do Mar – 03/07/2006)"	€ 2.658,00	€ 3.056,70	22-12-2006	438	03-08-2006
752	07-08-2006	"Aluguer de equip. de som e luz – Espectáculo de variedades (Semana do Mar – 04/07/2006)"	€ 2.658,00	€ 3.056,70	22-12-2006	439	03-08-2006
751	07-08-2006	"Aluguer de equip. de som e luz – Espectáculo de variedades (Semana do Mar – 05/07/2006)"	€ 2.658,00	€ 3.056,70	22-12-2006	440	03-08-2006
750	07-08-2006	"Aluguer de equip. de som e luz – Espectáculo de variedades (Semana do Mar – 06/07/2006)"	€ 2.658,00	€ 3.056,70	10-10-2006	441	03-08-2006
749	07-08-2006	"Aluguer de equip. de som e luz – Espectáculo de variedades (Semana do Mar – 07/07/2006)"	€ 2.658,00	€ 3.056,70	10-10-2006	1200	03-08-2006
748	07-08-2006	"Aluguer de equip. de som e luz – Espectáculo de variedades (Semana do Mar – 09/07/2006)"	€ 2.658,00	€ 3.056,70	10-10-2006	1202	03-08-2006
TOTAL			€ 24.048,00	€ 27.655,20	—	—	—
765	01-09-2006	"Passagens aéreas Lisb/Fx/Lis de artistas para Semana do Mar 2006 conf. N.E. 122"	€ 590,00	€ 590,00	12-03-2007	1224	11-08-2006
TOTAL PAGO			€ 24.638,00	€ 28.245,20	—	—	—







## ANEXO V – NOTA DE EMOLUMENTOS

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>115</sup>

<b>ACÇÃO:</b>	Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal Porto Moniz - 2007
<b>ENTIDADE FISCALIZADA:</b>	Câmara Municipal Porto Moniz
<b>SUJEITO PASSIVO:</b>	Câmara Municipal Porto Moniz

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	VALOR
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99 €	28	3.359,72 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29 €	93	8.210,97 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):</b>	<b>5 x VR (b)</b>		-
<p><b>a)</b> Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2.ª Secção do TC. Fixa o custo <i>standard</i> por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p><b>b)</b> Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 326,75, pelo n.º 1 da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		<b>11.570,69 €</b>
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	16.337,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.633,75 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS:</b>		<b>11.570,69 €</b>
	<b>OUTROS ENCARGOS (n.º 3 do art.º 10.º)</b>		-
<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		<b>11.570,69 €</b>	

<sup>115</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.