



Tribunal de Contas

*Nina Cruz*

Proc.º n.º 44/02-AUDIT



**RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 43/2003**

**2ª SECÇÃO**

**MUNICÍPIO DE LEIRIA**

Gerência de 2001



ÍNDICE

	Fls.
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>4</b>
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	<b>5</b>
<i>Nota Prévia</i> .....	5
<i>Conclusões e observações da auditoria</i> .....	5
<i>Recomendações</i> .....	6
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
1.1. Considerações prévias .....	7
1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção .....	7
1.3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria .....	8
1.4. Colaboração dos serviços .....	9
1.5. Ajustamento global .....	10
1.6. Contraditório .....	11
<b>2. AUDITORIA FINANCEIRA À CÂMARA MUNICIPAL DE LEIRIA (2001)</b> .....	<b>12</b>
2.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal.....	<b>12</b>
2.1.1. Documentos enformadores .....	12
2.1.2. Estrutura orgânica .....	12
2.1.3. Pessoal .....	13
2.1.4. Composição do executivo, delegação e subdelegação de competências / Pelouros.....	14
2.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI) .....	<b>18</b>
2.2.1. Caracterização.....	18
2.2.2. Avaliação final do sistema de controlo interno .....	22
2.3. Conta de Gerência de 2001 .....	<b>23</b>
2.3.1. Análise da execução orçamental.....	23
2.3.2. Apreciação dos documentos .....	25
2.3.2.1. - Receita .....	25
2.3.2.2. - Conta de documentos .....	26
2.3.2.3. - Despesa .....	28
2.3.3. Análises específicas.....	30
2.3.3.1. Limites legais .....	30
2.3.3.2. Participações financeiras .....	32
2.3.3.3. Subsídios e transferências .....	39
2.3.3.4. Fundos permanentes .....	40
2.3.3.5. Acumulação de funções .....	41
2.3.3.6. Prestação de serviços .....	46
2.3.4. Empreitadas .....	47



<b>3 - AUDITORIA ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DE LEIRIA (2001).....</b>	<b>49</b>
3.1. Introdução .....	49
3.2. Caracterização da estrutura orgânica .....	49
3.2.1. Documentos enformadores .....	49
3.2.2. Estrutura orgânica.....	50
3.2.3. Pessoal .....	50
3.3. Breve caracterização e avaliação do Sistema de Controlo Interno.....	51
3.4. Análise económico-financeira .....	53
3.5. Conta de Gerência.....	61
3.5.1. - Remunerações dos membros do CA.....	61
3.5.2. - Empreitadas .....	64
<b>4. – DECISÃO.....</b>	<b>65</b>
<b>5. – ANEXOS.....</b>	<b>66</b>
5.1.- EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	66
5.2. - EMOLUMENTOS .....	67
5.3. - RESPONSÁVEIS .....	68
5.4. - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES .....	69
5.5. - CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO .....	70
5.6. - FICHA TÉCNICA .....	71



## LISTA DE SIGLAS

AG	Assembleia Geral
AL	Autarquias Locais
AML	Assembleia Municipal de Leiria
CA	Conselho de Administração
CIPC	Cartão de Identificação de Pessoa Colectiva
CML	Câmara Municipal de Leiria
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPDD	Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo
CPPT	Código do Procedimento e do Processo Tributário
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DA	Departamento de Auditoria
DAF	Departamento Administrativo e Financeiro
DAG	Departamento de Administração Geral
DD	Director de Departamento
DDAF	Director de Departamento Administrativo e Financeiro
DDT	Director de Departamento Técnico
DGTC	Direcção – Geral do Tribunal de Contas
DOM	Divisão de Obras Municipais
DT	Departamento Técnico
DVIC-SAL	Departamento de Verificação Interna de Contas – Sector das Autarquias Locais
EM	Empresa Municipal
FP	Fundo Permanente
GE	Gabinete de Estudos
GR	Guia de Remessa
GTL	Gabinete Técnico Local
LBSD	Lei de Bases do Sistema Desportivo
OP	Ordem de Pagamento
PAAD	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Desportivo
PAO	Plano de Actividades e Orçamento
PC	Presidente da Câmara
PF	Programa de Fiscalização
PG/PA	Plano Global / Programa de Auditoria
PGR	Procuradoria Geral da República
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
RE	Requisição Externa
RI	Requisição Interna
ROSM	Regulamento de Organização dos Serviços Municipais
RTL	Repartição de Taxas e Licenças
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
SDV	Sessão Diária de Visto
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Leiria
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico



## SUMÁRIO EXECUTIVO

### NOTA PRÉVIA

No âmbito do PF/2002 do DA VIII/UAT.1-AL, foi realizada uma auditoria financeira à gerência de 2001 do Município de Leiria, a qual englobou a conta de gerência da Câmara Municipal e as demonstrações financeiras dos SMAS.

O presente Relatório dá conta, de forma desenvolvida, dos trabalhos realizados, metodologias utilizadas, apreciações efectuadas, conclusões extraídas e recomendações apresentadas.

Neste sumário executivo sistematizam-se as principais conclusões e observações da auditoria bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos 1 a 3.

### CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

#### CML

- \* Existência de segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria (ponto 2.2.1.E);
- \* Realização de balanços à Tesouraria conforme as disposições legais aplicáveis (ponto 2.2.1.F);
- \* Eficiente controlo do parque de viaturas (ponto 2.2.1.H);
- \* Efectivação de controlo a posteriori dos subsídios atribuídos (ponto 2.3.3.3.);
- \* Existência de regulamento para atribuição de subsídios na área do desporto (ponto 2.3.3.3);
- \* Autorização de acumulação de funções públicas com actividades privadas que não preencheu os requisitos legais (ponto 2.3.3.5).

#### SMAS

- \* Inexistência de regulamento interno de execução e acompanhamento dos procedimentos inerentes ao Sistema de Controlo Interno nas vertentes de contabilidade e de tesouraria e não designação dos responsáveis pelas operações obrigatórias (ponto 3.3.);



- \* Inexistência de segregação de funções entre a Contabilidade e a Tesouraria (ponto 3.3);
- \* No triénio 1999/2001, os resultados líquidos foram positivos (ponto 3.4)

## RECOMENDAÇÕES

Face às situações vertidas no presente relatório, recomenda-se ao executivo municipal o seguinte:

- Elaboração de normas de controlo interno à luz do estatuído no ponto 2.9. do POCAL;
- Observância dos requisitos previstos no DL n.º 413/93, de 23/12 relativamente à autorização de acumulação de funções públicas com actividades privadas.



## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Considerações prévias

No presente relatório consubstanciam-se os resultados da auditoria financeira realizada ao Município de Leiria que englobou a conta de gerência da Câmara Municipal e as demonstrações financeiras dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Leiria, acção esta integrada no Programa de Fiscalização para 2002 do Departamento de Auditoria VIII – Unidade de Apoio Técnico 1 – Autarquias Locais, conforme alínea b) do art.º 40º da Lei n.º 98/97, de 26/08, o qual foi aprovado pelo Tribunal de Contas em sessão do Plenário da 2ª. Secção de 13 de Dezembro de 2001, tendo o trabalho de campo decorrido entre 4 e 29 de Novembro de 2002.

### 1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

Esta acção teve como fundamentos, em conformidade com o disposto na al. a) do art.º 40º da Lei anteriormente citada, a oportunidade de controlo, a dimensão financeira do Município e ainda o facto de a última auditoria ter ocorrido em 1995, incidindo sobre a gerência de 1993.

Quanto ao seu **âmbito**, tratou-se de uma auditoria financeira centrada na gerência de 2001 e em algumas áreas consideradas prioritárias, conforme **Plano Global/Programa de Auditoria (PG/PA)** (fls. 2 a 9 do Vol. III), não incidindo, portanto, sobre todo o universo organizacional. Assim, as conclusões expressas neste relatório visam apenas as referidas áreas, não devendo ser extrapoladas ao restante universo.

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

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



- ⇒ Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas de arrecadação de receitas, fundos permanentes, subsídios, participações financeiras, pessoal e empreitadas;
- ⇒ Análise das demonstrações financeiras com vista a verificar se reflectem fidedignamente as receitas e despesas, bem como a situação financeira e patrimonial da entidade e se foram elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.
- ⇒ Apreciação das relações institucionais, técnicas e financeiras entre o município e a Valorlis - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A. e a Leirisport - Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, EM.

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

Os trabalhos iniciaram-se com a fase de planeamento, efectuada na Direcção - Geral do Tribunal de Contas (DGTC), a qual decorreu no período de 14 a 25 de Outubro de 2002 - conforme calendarização constante do PG/PA, a que se refere a Informação n.º 11/02 - UAT VIII.1 - AL (fls. 8 do Vol. III), teve por base a recolha e tratamento da informação relativa ao município - designadamente a partir dos documentos de prestação de contas, *dossier* permanente e artigos publicados na imprensa - e seguiu as metodologias acolhidas pelo TC, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos.

A fase de trabalho de campo iniciou-se no dia 4 de Novembro de 2002 com uma reunião de apresentação em que estiveram presentes a Presidente da Câmara, e a equipa de auditoria sob a coordenação do Auditor-Coordenador e Auditor-Chefe, tendo sido dados a conhecer ao representante da autarquia, de uma forma genérica, os fundamentos, âmbito, objectivos e metodologia da auditoria.



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

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

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

#### **1.4. Colaboração dos serviços**

Cumprir realçar a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos que contactaram com a equipa de auditoria, manifestado através dos esforços desenvolvidos para satisfazer os pedidos formulados no decurso do trabalho de campo.



## 1.5. Ajustamento global

O ajustamento da conta da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Leiria, referente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2001, é o seguinte:

Unid.: Escudos

DÉBITO	CONTA DE DOCUMENTOS DA CÂMARA	CONTA DE DINHEIRO		RESPONSABILIDADE TOTAL
		Da Câmara	Dos Serviços Municipalizados	
<i>Receita virtual liquidada.....</i>	1 610 026,00			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>				128 337,00
	1 610 026,00			
<i>Receita Orçamental cobrada.....</i>		9 407 192 191,00	2 807 695 638,00	12 214 887 829,00
<i>Entrada de fundos p/ Oper. Tesouraria</i>		478 204 648,00		478 204 648,00
<i>Saldo em 01/01/01.....</i>	11 269 655,00	325 990 149,00	59 155 200,90	396 415 004,90
<b>TOTAIS</b>	<b>12 879 681,00</b>	<b>10 211 386 988,00</b>	<b>2 866 850 838,90</b>	<b>13 089 635 818,90</b>
<b>CRÉDITO</b>				
<i>Receita anulada.....</i>	5 689 349,00			5 689 349,00
<i>Despesa Orçamental realizada.....</i>		9 388 551 643,00	2 523 332 194,00	11 911 883 837,00
<i>Saída de fundos p/ Oper. Tesouraria..</i>		443 279 187,00		443 279 187,00
<b>SOMA.....</b>	<b>5 689 349,00</b>	<b>9 831 830 830,00</b>		
<i>Receita virtual cobrada.....</i>	1 481 689,00			
<b>SOMA.....</b>	<b>7 171 038,00</b>			
<i>Saldo em 31/12/01.....</i>	5 708 643,00	379 556 158,00	343 518 644,90	728 783 445,90
<b>TOTAIS</b>	<b>12 879 681,00</b>	<b>10 211 386 988,00</b>	<b>2 866 850 838,90</b>	<b>13 089 635 818,90</b>

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



## 1.6. Contraditório

Para efeitos de exercício do contraditório, nos termos do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pela gerência de 2001 da CML foram instados a pronunciarem-se sobre o Relato de Auditoria.

As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, constando de forma sucinta nos pontos pertinentes.



## 2. AUDITORIA FINANCEIRA À CÂMARA MUNICIPAL DE LEIRIA (2001)

### 2.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal

#### *2.1.1. Documentos enformadores*

A autarquia possui um Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (ROSM) (inserto de fls. 86 a 99 do Vol. III) cuja publicação foi efectuada em DR - II Série, n.º 17, de 21/01/97.

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

#### *2.1.2. Estrutura orgânica*

No que concerne à **estrutura orgânica**, a mesma encontra-se gizada no organograma constante a fls. 101 do Vol. III, comportando 7 Departamentos (Administração Geral, Planeamento, Urbanismo, Ambiente e Serviços Urbanos, Equipamento Social, Obras Particulares e Obras Municipais), 4 Serviços (Polícia Municipal, Protecção Civil, Atendimento ao Múncipe e Informação Autárquica ao Consumidor); 3 Gabinetes (de Apoio ao Presidente, de Imprensa e de Apoio aos Vereadores), e 19 Divisões, encontrando-se na sua maioria provida de chefias (vd. quadro a fls. 102 do Vol. III).



## 2.1.3. Pessoal

À data da realização da auditoria, o município dispunha de 726 trabalhadores providos em lugares do quadro o que equivale a 70% do total do mesmo.

O actual quadro de pessoal (a fls. 102 do Vol. III) é resultante da composição aprovada pelo órgão deliberativo (adaptado nos termos do DL n.º 141/01, de 24/04), e foi publicado no DR n.º 175, de 30/07/01, II Série, Apêndice n.º 92 (de fls. 104 a 115 do Vol. III), com a alteração constante a fls. 103 do Vol. III, que, no seu conjunto, prevê 1030 lugares, (incluindo o pessoal dirigente e chefia) distribuídos do seguinte modo:

### Pessoal em serviço na Autarquia

PESSOAL	Setembro de 2002		
	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Dirigente e Chefia	42	29	69,1
Técnico Superior	91	57	62,6
Técnico	9	7	77,8
De informática	5	4	80,0
Técnico - Profissional	110	50	45,5
Administrativo	129	108	83,7
Operário	271	176	64,9
Auxiliar	303	239	78,9
Bombeiros	70	56	80,0
<b>TOTAL</b>	<b>1030</b>	<b>726</b>	<b>70,5</b>

Fonte: Listagens fornecidas pela Divisão de Recursos Humanos

Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que o pessoal provido apresenta um índice de tecnicidade de 15,7% e, por isso, inferior ao perspectivado no quadro de pessoal em vigor (20,4%), como se pode verificar de seguida:

### INDICE DE TECNICIDADE

Fórmula	Setembro 2002	
	Quadro legal	Providos
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{91+9+110}{1030} = 20,4\%$	$\frac{57+7+50}{726} = 15,7\%$



## *2.1.4. Composição do executivo, delegação e subdelegação de competências / Pelouros*

O executivo municipal eleito para o quadriénio 1998/2001 foi constituído pelos seguintes elementos:

Presidente: Isabel Damasceno Vieira de Campos Costa

Vereadores: Acácio Fernando dos Santos Lopes de Sousa

António José de Almeida Sequeira

Fernando Brites Carvalho

José da Silva Alves

Paulo Jorge Rabaça Saraiva

Pedro Lopes Pereira de Faria

Raul Miguel de Castro

Vitor Manuel Domingues Lourenço

Em matéria de delegação e subdelegação de competências, remete-se para fls. 415 a 418 do Vol. IV, reproduzindo-se aqui as situações que se consideram de maior relevo, no âmbito da gerência analisada.

Por despacho de 20/10/99, a PC, ao abrigo do n.º 3 do art.º 57º da Lei n.º 169/99, de 18/09 designou o Vereador Vitor Manuel Domingues Lourenço, Vice-Presidente da CML, a quem, para além de outras funções que lhe sejam atribuídas, cabe substituí-la nas suas faltas e impedimentos.

Em reunião de 15/03/00, a CML, nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 169/99, de 18/09, deliberou delegar na PC as competências que lhe são atribuídas pelas alíneas b), m), x), z), bb), do n.º 1, d) do n.º 2, d) do n.º 5, e b) do n.º 7, todas constantes do art.º 64º do referido diploma legal.

Por despacho de 09/03/00, a PC ao abrigo da faculdade que lhe é conferida pelo n.º 2 do art.º 69º da Lei n.º 169/99, de 18/09, delegou nos Vereadores Vitor Manuel Domingues Lourenço, Paulo Jorge Rabaça Saraiva, Fernando Brites Carvalho e Pedro Lopes



Pereira de Faria, no âmbito das áreas de actividade e matérias que lhe estão atribuídas, as seguintes competências (previstas no art.º 68º do citado diploma):

- Executar as deliberações da CM e coordenar a respectiva actividade – al. b) do n.º 1;
- Proceder à adjudicação no caso de aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba – al. e) do n.º 1;
- Autorizar a realização de despesas orçamentadas até 500 contos – al. f) do n.º 1;
- Assinar correspondência da CM com destino a quaisquer entidades ou organismos públicos – al. l) do n.º 1;
- Promover todas as acções necessárias à administração corrente e à conservação do património municipal sob a sua responsabilidade – al. h) do n.º 2;
- Proceder à aquisição de bens e serviços, cuja realização da despesa tenha sido previamente autorizada – segunda parte da al. j) do n.º 2;

No âmbito do mesmo despacho e ao abrigo das mesmas disposições legais, a PC delegou ainda nos Vereadores Vitor Manuel Domingues Lourenço, Fernando Brites Carvalho e Pedro Lopes Pereira de Faria, respectivamente, as competências previstas na al. e) do n.º 2, na al. j) do n.º 2, e na al. r) do n.º 2.

No uso da competência que lhe é atribuída pelo n.º 1 do art.º 70º da Lei n.º 169/99, de 18/09, a PC delegou nos Directores de Departamento, que seguidamente se identificam, as seguintes competências:

- ✓ Nos Directores dos Departamentos de Administração Geral, de Planeamento, de Urbanismo, de Obras Particulares e de Obras Municipais, respectivamente, Sérgio Carvalho Jorge da Silva, Maria Cristina Miguéis Gil, António Veiga Moreira de Figueiredo, António Carlos Baptista da Costa e Carlos Alberto Dias Marques, as competências previstas na al. a) do n.º 1, na al. e), g) e n) do n.º 3, todas referentes ao art.º 70º da supra citada lei;



- ✓ Nos Directores de Departamento de Administração Geral, de Urbanismo e de Obras Particulares, respectivamente Sérgio Carvalho Jorge da Silva, António Veiga Moreira de Figueiredo, António Carlos Baptista da Costa, as competências previstas na al. d), al. h) e al. j) do n.º 3 do art.º 70º da Lei n.º 169/99;
- ✓ Nos Directores de Departamento de Urbanismo e de Obras Particulares, respectivamente, António Veiga Moreira de Figueiredo e António Carlos Baptista da Costa, as competências previstas na al. c) e al. j) do n.º 3 do já mencionado art. 70º da Lei n.º 169/99;
- ✓ No Director de Departamento de Administração Geral, Sérgio Carvalho Jorge da Silva, as competências previstas nas als. h), j) e l) do n.º 2 e als. a), f) e l) do n.º 3 do art.º 70º da Lei 169/99.

Estes dirigentes ficaram autorizados a subdelegar as competências neles delegadas, nos termos legais.

Em reunião de 07/02/01, a CML, ao abrigo do disposto nos n.ºs 2 e 4 do art.º 86º do CPA, delegou na PC, com a faculdade de subdelegar, a competência para a direcção da instrução em todos os procedimentos administrativos, cuja decisão caiba à CM.

Por despacho de 20 de Abril de 2001, a PC, tendo em vista o encurtamento de prazos de decisão relativos aos procedimentos administrativos destinados a efectivar a responsabilidade civil extracontratual do Município, ao abrigo das disposições conjugadas dos art.ºs. 35º, 36º e 86º todos do CPA, e em cumprimento do estabelecido no art.º 27º do DL n.º 135/99, de 22/04, subdelegou no Director do Departamento de Administração Geral, Sérgio Carvalho Jorge da Silva, com a faculdade de subdelegar no Chefe da Divisão Administrativa, a competência para a direcção da instrução em todos os correspondentes procedimentos administrativos.



Em reunião de 16/05/01, a CML deliberou, ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 29º, da al. b) do n.º 1 do art.º 18º, das als. a) e b) do n.º 1 do art.º 4º e da al. d) do art.º 2º, todas do DL n.º 197/99, de 08/06, ao abrigo das disposições conjugadas do n.º 1 do art.º 35º, n.º 1 do art.º 37º e al. b) do art.º 40º, todos do CPA e ainda tendo em consideração o disposto no art.º 27º do DL n.º 135/99, de 22/04, delegar no CA dos SMAS de Leiria, no âmbito das suas atribuições, a competência para autorizar, sem qualquer limite, a realização de despesas com a locação e aquisição de bens e serviços e ainda com empreitadas de obras públicas.

Na sequência desta deliberação, a CML deliberou ainda atribuir à Presidente do CA dos SMAS de Leiria (Isabel Damasceno) poderes para outorgar os respectivos contratos.



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

### 2.2.1. Caracterização

No âmbito do SCI foram analisados os procedimentos implantados tendo a equipa de auditoria concluído que os serviços autárquicos, em regra, cumpriram as normas constantes do DL n.º 341/83, de 21/07 e do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.

Das verificações efectuadas, numa perspectiva global, evidenciam-se os seguintes aspectos:

#### A - Segurança

A Tesouraria está instalada em local que reúne condições de segurança para o efeito.

#### B - Regulamento interno

Existe um **Regulamento Interno de Contabilidade** aprovado pelo executivo em **31/12/85** (vd. de fls. 323 a 331 do Vol. III), dando cumprimento ao disposto no art.º 14º do Dec.-Reg. N.º 92-C/84, de 28/12, que contém as disposições aplicáveis às operações de arrecadação das receitas e à realização das despesas, movimento das operações de tesouraria e regras de controlo contabilístico. Contudo, verificou-se que tal regulamento encontra-se já manifestamente **desactualizado**, sendo, pois, de recomendar à autarquia que, à luz da implementação do POCAL, diligencie pela sua revisão.

É de registar que aquele regulamento comete a alguns titulares de cargos de chefia a responsabilidade pelas operações legais inerentes ao SCI (a fls. 328 e 329 do Vol. III), tendo-se constatado que as exercem efectivamente.

Observou-se ainda a existência de um Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (ROSM), (de fls. 357 a 370 do Vol. III), onde se apresenta a estrutura orgânica dos serviços municipais, se definem os objectivos e princípios gerais, bem



como as atribuições comuns aos diversos serviços (a fls. 414 do Vol. IV são elencados outros regulamentos municipais específicos).

## C – Manuseamento e guarda de valores

A cobrança de receitas e a guarda temporária dos valores pelos postos de cobrança diferentes da Tesouraria, encontram-se previstas (e são executadas em conformidade) no Regulamento Interno da Contabilidade do Município, em obediência ao art.º 17.º do Dec. Reg. 92-C/84, de 28/12.

Os responsáveis pelas cobranças dos complexos desportivos e dos mercados prestam contas semanalmente, junto da Repartição de Taxas e Licenças, das importâncias por si depositadas para que sejam emitidas as correspondentes Guias de Receita.

Existem registos nesta repartição (manuais e informáticos) do controlo efectuado com os bilhetes – quer vendidos, quer dos que estão por vender.

## D – Procedimentos contabilísticos

No que se reporta à arrecadação de receitas e realização de despesas verificou-se que, genericamente, são cumpridas as disposições contidas no DL n.º 341/83, de 21/07 e Dec.- Reg. n.º 92-C/84 de, 28/12, relevando-se porém, o seguinte aspecto:

- Conforme o circuito geral da despesa descrito de fls. 420 a 422 do Vol. IV, ocorrem despesas, nomeadamente em requisições internas de valor inferior a 1000 contos, **cujo cabimento só é efectuado após a autorização da despesa**, desrespeitando-se assim a sequência preceituada no art.º 12.º, n.º 1 do citado decreto regulamentar. Contudo, alertados os serviços para tal facto, o procedimento foi de imediato alterado, através da Ordem de Serviço n.º 6/2002, de 26/11 (fls. 371 do Vol. III).

## E – Segregação de funções

A organização dos serviços e a distribuição e execução das tarefas salvaguardam de um modo geral a segregação de funções, nomeadamente entre a Contabilidade e a Tesouraria uma vez que o funcionário (Tesoureiro) que detém o controlo físico dos



correspondentes activos não é responsável pelo seu registo contabilístico, ou seja, é a Contabilidade que detém e emite os cheques e movimenta e controla as contas correntes das instituições bancárias.

## F – Operações de controlo

As reconciliações bancárias são efectuadas mensalmente por um funcionário da contabilidade.

A autarquia procedeu mensalmente (até Dezembro de 2001) à elaboração e formalização dos balanços à tesouraria, cf. estipula o art.º 15º do do Dec.-Reg. n.º 92-C/84, de 28/12.

Os pagamentos são, quase na totalidade, efectuados através de transferência bancária.

## G – Autoridade e responsabilidade

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

## H – Aprovisionamento/Armazém

A Repartição de Aprovisionamento centraliza todos os processos de compras, dispondo de um economato para bens de consumo corrente. Esta repartição dispõe de um programa de gestão de “stocks”, sendo feitas periodicamente contagens físicas às existências para confronto com os registos informáticos.

Para além daquele economato, existe um armazém no complexo onde funciona também o parque de viaturas, a carpintaria, a serralharia e as oficinas, cuja segurança, entregue a uma empresa privada, é feita 24:00 horas por dia.



Aquele armazém dispõe de uma aplicação informática de gestão de “stocks”, sendo feitas contagens físicas periódicas aos bens, para comparação com os registos informáticos.

Os bens estão separados e identificados, sendo controlados tanto à entrada como à saída (mediante requisição).

Existe um eficiente registo e controlo das viaturas, dos abastecimentos, das reparações, revisões e inspecções bem como dos consumos de combustível.

## I – Património municipal

Na vertente patrimonial e dada a entrada em vigor do novo regime contabilístico para as autarquias (2002), expresso no POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14/09, justamente um regime que se baseia no conhecimento integral do património (entendido este como o conjunto de bens, direitos e obrigações), foi preocupação da equipa de auditoria conhecer a situação existente, quanto à dimensão, registos e valorização dos bens móveis e imóveis e de outros activos.

Das verificações efectuadas, constatou-se que o património da autarquia, no que respeita aos bens móveis, se encontra inventariado em folhas de carga, os mesmos possuem n.º de inventário e estão identificados com códigos de barras.

No que se reporta aos bens imóveis (bens de domínio público e bens do domínio privado) estão a ser tratados em termos de valorização tendo em conta a entrada em vigor do POCAL.



## ***2.2.2. Avaliação final do sistema de controlo interno***

Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa, cujos circuitos se descrevem de fls. 419 a 422 do Vol. IV, e após a realização dos testes de conformidade, a equipa de auditoria concluiu pela existência de um sistema que oferece um grau de confiança bastante satisfatório, salientando-se os seguintes pontos fortes e fracos:

### ***Pontos Fortes:***

- Genericamente é salvaguardada a segregação de funções;
- São efectuadas reconciliações bancárias mensais e balanços à tesouraria;
- A maioria dos procedimentos efectuados na Contabilidade têm como suporte aplicação informática, com alguns pontos de controlo intrínsecos.

### ***Pontos Fracos:***

- Regulamento Interno, datado de 1985, que se encontra desactualizado.



## **2.3. Conta de Gerência de 2001**

### ***2.3.1. Análise da execução orçamental***

Sobre esta matéria, a análise efectuada teve como suporte os dados constantes da Conta de Gerência, dos Orçamentos e Relatórios de Actividades de 1999 a 2001 (fls. 2 a 331 e fls. 572 a 867 do Vol. II), cujas conclusões mais relevantes são apresentadas seguidamente.

#### **A) Evolução da execução da receita orçamental no triénio 1999/2001**

Relativamente à execução orçamental, a média dos três anos foi de, aproximadamente, 74%, sendo de mencionar que, na gerência de 1999, a autarquia arrecadou 79,2% das receitas previstas e quando elaborou o orçamento para o ano seguinte calculou, com base na execução desse ano, o crescimento da receita em cerca de 33,5%. No entanto, o que se verificou foi um crescimento de apenas 2,5%, tendo a execução orçamental ficado nos 76,8%.

Na elaboração do orçamento para 2001, o executivo sobreavaliou a previsão da receita estimando um crescimento de 67% face à execução da gerência anterior mas, também neste ano, o acréscimo foi de apenas 11,4%. Não obstante, a execução orçamental da receita, em 2001, foi de 66,6%.

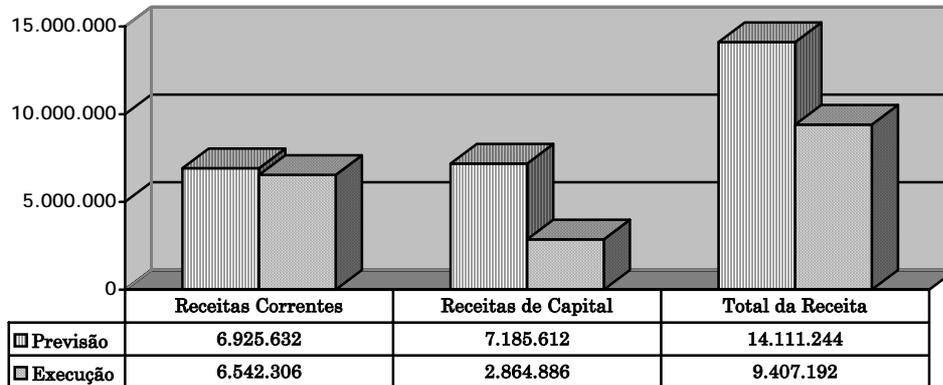
#### **B) Estrutura da receita e da despesa na gerência de 2001**

##### **B1) Receita**

Em 2001, foram arrecadadas receitas que ascenderam a 9.407.192 contos, em vez de 14.111.244 contos, como fora previsto, o que representa um grau de execução orçamental de cerca de 67%, como se pode verificar no gráfico seguinte.



Un.: em contos



Dos resultados apurados na cobrança global (9.407.192 contos), 6.542.306 contos correspondem a receitas correntes (representando 69,5% do total) e 2.864.886 contos a receitas de capital (30,5%).

A estrutura da receita evidencia que as transferências correntes e de capital representam 41,4% do total arrecadado. Contudo, não se verifica uma dependência substancial do orçamento municipal em relação às mesmas uma vez que existe outro tipo de receitas, nomeadamente impostos directos, que apresentam uma percentagem significativa (34%) do montante arrecadado.

## B2) Despesa

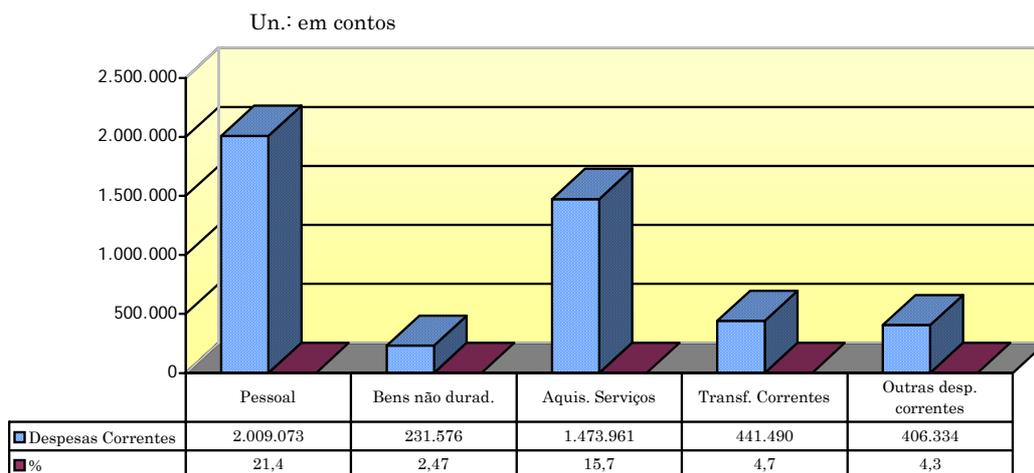
A despesa global ascendeu, no mesmo ano, a 9.388.551 contos em vez dos 14.111.244 contos previstos, o que representa uma execução de 66,5%.

Do total dos pagamentos efectuados, 4.737.443 contos correspondem a despesas correntes (representando 50,5% na estrutura total) e 4.651.108 contos a despesas de capital (representando 49,5% na mesma estrutura).

De salientar que na gerência em análise, as despesas correntes pagas não ultrapassaram o montante das receitas correntes arrecadadas, pelo que foi observado o Princípio do Equilíbrio Orçamental Corrente previsto no art.º 9.º do DL 341/83, de 21/07.



Na estrutura da despesa corrente, as rubricas que tiveram maior peso foram as de Pessoal (21,4%) e Aquisição de Serviços (15,7%), como se pode observar no gráfico seguinte:



Quanto às despesas de capital, a rubrica de Investimentos é a mais significativa, representando na gerência em análise, 22,6% do total das despesas.

### *2.3.2. Apreciação dos documentos*

#### **2.3.2.1. - RECEITA**

Conforme consta do ponto 1.5.2. do PG/PA (fls. 6 do Vol. III) foram verificados os documentos de receita relativos às rubricas constantes do quadro seguinte, utilizando-se para o efeito a técnica de **amostragem sistemática**, não havendo quaisquer reparos a efectuar.

Classificação Orçamental	Designação	Montante global	Amostra (%)
03.01.02.02	Taxas e Tarifas – Loteamentos e obras - Obras	75.735.957\$00	14,04
08.03.03.01	Venda de Serviços – Parque Municipal de Campismo	50.566.011\$00	100,00
08.03.04.09	Venda de Serviços – Outros - Outros	49.799.788\$00	15,10



## 2.3.2.2. - CONTA DE DOCUMENTOS

Do Termo de Balanço lavrado em 02/01/02 e referente ao encerramento do ano económico de 2001 (fls. 303 a 307, do Vol. IV), consta um saldo de 5.708.643\$00 (28.474,59€) de documentos de cobrança conforme se evidencia no ajustamento global (ponto 1.5).

Questionados os serviços acerca das diligências tomadas com vista à arrecadação daquela receita virtual, foi presente à equipa de auditoria uma informação do serviço de execuções fiscais subscrita pela Chefe de Repartição (fls. 401 do Vol. IV), onde consta a enumeração dos procedimentos adoptados com vista à cobrança, como sejam:

*“1-Recebidas da Tesouraria as certidões de dívida, são as mesmas numeradas sequencialmente em cada ano civil;*

*2-De seguida são os devedores avisados, via postal, para procederem ao pagamento das dívidas no prazo de 20 dias;*

*3-O não pagamento no referido prazo, implica nova notificação, por carta registada com aviso de recepção;*

*4-Dívidas de taxas mensais de actividades em Mercados, são ainda fornecidas relações ao Encarregado de Mercados para, junto dos vendedores com dívidas, alertá-los a regularizarem os débitos;*

*5-Sempre que possível, em pagamentos eventuais posteriores, são feitos esforços com vista à cobrança das dívidas em execução fiscal.”*

Também pelo Director do DAG foi prestado um esclarecimento adicional (de fls. 52 e 53 do Vol. III) do qual se transcreve o seguinte:

(...)

*“6. Nos municípios, as competências atribuídas pelo Código do Procedimento e do Processo Tributário (CPPT) ao representante da Fazenda Pública serão exercidas, nos termos da lei, por um licenciado em direito desempenhando funções de mero apoio jurídico (n.º 3 do art.º 7.º do DL 433/99, de 26 de Outubro).*



7. *Nos termos do n.º 4 do art.º 30.º da Lei das finanças Locais, alterada pela Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho, compete à Câmara Municipal a cobrança coerciva das dívidas tributárias ao Município, aplicando-se o CPPT, com as necessárias adaptações.*
8. *Está em causa a cobrança coerciva das dívidas tributárias e a existência de facto do serviço de execuções fiscais.*
9. *As dívidas por consumo de água não são remetidas para as execuções fiscais. Há procedimentos nos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento, de acordo com a lei de defesa do consumidor, para que o Município seja ressarcido das importâncias relativas às facturas/recibos por cobrar.*
10. *O Sector de Execuções Fiscais na Câmara Municipal de Leiria é constituído apenas por escritãs de execuções fiscais, todas funcionárias da Secção de Impostos, Taxas e Licenças.*
11. *O Município tem consciência da necessidade e premência na resolução deste problema. Todavia, por razões de espaço físico, de quadro de pessoal, de hierarquia de prioridades (prioridade à modernização e informatização, à concretização da Divisão Jurídica e aos serviços de Contra-Ordenações, que passaram a funcionar junto desta Divisão, à implementação do POCAL e à concretização de diversos serviços operativos), não foi possível ainda instituir serviços de execuções fiscais autónomos (para cumprimento do princípio da segregação de funções) e dotados do pessoal necessário, conforme dispõe a lei.*
12. *O Serviço de Execuções Fiscais é muito exigente em termos de direito fiscal e não se compagina com um quadro de funcionárias com poucos ou rudimentares conhecimentos de direito e, sobretudo, de direito fiscal. Nesse sentido a Câmara já propiciou formação, no CEFA, a diversos funcionários que vão estar na fundação destes serviços autonomizados. A reorganização dos serviços e a remodelação do quadro de pessoal, actualmente em curso, já consagram soluções para este problema.*
13. *O problema do espaço físico também está em vias de resolução com a transferência do Arquivo para novas instalações.”*



Para além do já referido a equipa de auditoria constatou que:

- 1- A CML, em reunião de 05/12/01 (vd. de fls 390 a 392 do Vol. IV), deliberou por unanimidade concordar com a informação da Chefe de Repartição dos Serviços de Execuções Fiscais e anular os documentos debitados indevidamente ao Tesoureiro referentes a rendas provenientes de bens imóveis de bairros sociais nos anos de 1987 a 1998 no montante de 5.667.299\$00 (28.268,37€).
- 2- À data de 21/10/02 (Termo de Balanço de fls 329 a 332 do Vol. IV) existiam documentos debitados ao Tesoureiro, para cobrança virtual, no montante de 4.413.870\$00 (22.016,29€) correspondentes aos anos de 1990 a 2002 como se indica no mapa a fls. 433 do Vol. IV.

Assim, pelo exposto constata-se que apesar das condicionantes e dificuldades sentidas na autarquia, têm sido desenvolvidos esforços para redução do valor dos documentos debitados ao tesoureiro. De tal forma que nos 10 primeiros meses do ano de 2002, aquele montante diminuiu em 22,7% (passou de 28.474,59€ em 02/01/02, para 22.016,29€ em 21/10/02).

### **2.3.2.3. - DESPESA**

Relativamente à despesa, procedeu-se à conferência das rubricas elencadas no PG/PA (fls. 6 do Vol. III), através da utilização da mesma técnica de amostragem aplicada aos documentos da receita, cuja amostra se retrata no quadro que se segue, tendo-se verificado que os “processos de despesa” se encontravam bem instruídos.

As rubricas que não foram integralmente analisadas foram objecto de verificação segundo a **técnica de amostragem não estatística**, agregando a amostragem sistemática com amostragem por números aleatórios.



Classificação Orçamental	Designação	Montante global	Amostra (%)
01.01/11.02	Activos Financeiros – Subscrição e Aquisição de Outros Títulos de Participação	316.987.003\$00	100,00
01.03/04.09	Aquisição de Serviços - Outros	92.366.264\$00	64,23
01.03/10.01.03.02	Transferências de Capital - Outras	905.992.945\$00	99,87
06/03.06	Serviço de Obras Municipais / Bens não duradouros - Outros	91.251.715\$00	62,00
06/09.04.01	Serviço de Obras Municipais / Viadutos, Arruamentos e Obras Complementares	910.578.117\$00	65,57
08.04/05.03.02	Divisão de Juventude, Desporto e Tempos Livres / Transferências Correntes – Sector Privado - Instituições	99.504.845\$00	47,52 (1)
08.04/10.03.02	Divisão de Juventude, Desporto e Tempos Livres / Transferências de Capital – Sector Privado - Instituições	177.304.003\$00	46,81

(1) Este valor inclui documentos das orgânicas 08.01; 08.02; 08.03 com a mesma classificação económica



## ***2.3.3. Análises específicas***

### **2.3.3.1. LIMITES LEGAIS**

#### ***2.3.3.1.1. DESPESAS COM O PESSOAL***

O montante global de despesas efectuadas pela autarquia com o pessoal no ano de 2001 ascendeu a 1.437.356.614\$00 (7.169.504,56€) sendo que, desse montante, 1.332.896.687\$00 (6.648.460,64€) dizem respeito a despesas com pessoal do quadro e os restantes 104.459.927\$00 (521.043,92€) a despesas com pessoal em qualquer outra situação.

De acordo com o estipulado no art.º 10.º, n.º 1 e n.º 2 da Lei n.º 44/85, de 13/09, foram calculados os limites legais para este Município, tanto para despesas com o pessoal do quadro como para despesas com pessoal em qualquer outra situação, concluindo-se que os mesmos não foram ultrapassados, como se pode constatar pelo quadro resumo que se apresenta seguidamente:

	<b>Limite legal</b>	<b>Despesa paga</b>	<b>% Utilizada</b>
Pessoal dos Quadros	3.679.009.323\$00	1.332.896.687\$00	36
Pessoal em qualquer outra situação	919.752.331\$00	104.459.927\$00	11



### *2.3.3.1.2. EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS DE EXECUÇÕES FISCAIS*

Neste âmbito, foram analisados os documentos onde se evidenciam os valores recebidos e pagos a título de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais tendo-se verificado que no ano de 2001 não houve percepção de emolumentos notariais, uma vez que a CML não tem Notário Privativo (vd. Acta da CML n.º 5 e 30, de 29/01/97 e 12/08/98, respectivamente, de fls. 393 a 399 do Vol. IV).

Desta análise, apurou-se, de acordo com o estipulado no art.º 58.º do DL n.º 247/87, de 17/06, que os montantes auferidos de custas de execuções fiscais pelos funcionários autárquicos não excederam os limites legais.

### *2.3.3.1.3. ENDIVIDAMENTO*

#### **Empréstimos de curto prazo**

A CML não contraiu no ano de 2001 qualquer empréstimo de curto prazo.

#### **Empréstimos de médio e longo prazo**

Tomando como ponto de partida o art.º 23º da Lei n.º 42/98, de 06/08 – que estabelece o regime de crédito dos Municípios – bem como os parâmetros definidos no n.º 3 do art.º 24º da mesma lei, com a nova redacção dada pela Lei n.º 94/01, de 20/08, foram efectuados os cálculos (fls. 412 do Vol. IV) os quais permitem concluir que **o limite de endividamento com empréstimos de médio e longo prazos não foi ultrapassado**, uma vez que os valores pagos, com amortizações e juros, foram inferiores ao mesmo, como resulta do quadro seguinte:

Limite legal	Despesa paga	% Utilizada
638.331.500\$00	420.201.960\$00	66



## 2.3.3.2. PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

O Município de Leiria detém participações sociais nas entidades identificadas no quadro seguinte:

DESIGNAÇÃO	CAPITAL SOCIAL		PARTICIPAÇÃO		
			VALOR		%
	Contos	Euros	Contos	Euros	
Valorlis – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos SA	400.964	2.000.000	76.343	380.800	19,04
Lusitânia Gás	4.109.881	20.500.000	2.730	13.615	0,07
Municípiã	500.000	2.493.989	5.000	24.940	1,00
Simlis – Saneamento Industrial dos Municípios do Lis, SA	1.002.410	5.000.000	151.635	756.356	15,13
Escola Profissional de Leiria (Fundação)	n.a.	n.a.	10.000	49.880	n.a
Mapicentro	458.101	2.285.000	4.561	22.750	1,00
Leirisport – Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, EM	20.048	100.000	20.048	<sup>(2)</sup> 100.000	100,00
Leiripolis	2.506.025	12.500.000	1.002.410	<sup>(3)</sup> 5.000.000	40,00
<b>TOTAL<sup>(4)</sup></b>	<b>8.997.429</b>	<b>44.878.989</b>	<b>1.262.727</b>	<b>6.298.461</b>	<b>14,03</b>

n.a. – não aplicável

De salientar que, no âmbito do Programa de Fiscalização de 2002 do DA VIII/UAT 2, foram realizadas auditorias à Valorlis – Valorização e Tratamento Resíduos Sólidos, SA e Leirisport – Desporto, Lazer e Turismo de Leira, EM, pelo que, no ponto seguinte, se apresenta uma breve síntese dos respectivos relatórios.

Compulsados todos os elementos solicitados e fornecidos pelos serviços da autarquia relativamente à participação do Município nestas entidades, nomeadamente escrituras de constituição, estatutos e actas do órgão executivo e da Assembleia Municipal, entre outros (fls. 229 a 769 Vol. VI), constatou-se ter sido cumprida em geral a legislação que regulamenta esta matéria, nomeadamente no que respeita à legalidade das actividades em causa, bem como à recolha das necessárias deliberações dos órgãos competentes, pelo que nada de relevante existe a salientar nesta sede.

<sup>2</sup> Em 2001 apenas estavam realizados 66.400€ Os restantes 33.600€ foram realizados no ano de 2002.

<sup>3</sup> Em 2001 apenas estavam realizados 1.250.000€ Os restantes 3.750.000€ foram realizados posteriormente.

<sup>4</sup> Não inclui os valores referentes à Fundação Escola Profissional de Leiria.



## *2.3.3.2.1 - VALORLIS – VALORIZAÇÃO E TRATAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, SA*

### **2.3.3.2.1.1 - Génese e evolução da Valorlis**

Considerando a importância estratégica que a nível nacional a criação dos sistemas multimunicipais de tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos foi assumindo, o DL n.º 116/96, de 06/08, criou o sistema multimunicipal da Alta Estremadura.

Conforme decorre do n.º 1 do art.º 3º deste diploma legal, a exploração e gestão deste sistema multimunicipal foi adjudicada em regime de concessão exclusiva à Valorlis – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA, em cujo capital social participam os Municípios de Leiria, Ourém, Porto de Mós, Marinha Grande, Pombal, Batalha e a Empresa Geral de Fomento.

A Valorlis reveste a natureza de sociedade anónima, tendo sido constituída por escritura pública de 20/12/96, com o capital social inicial de 150.000.000\$00 (€748.196,85), sendo actualmente, na sequência de dois reforços, de 400.964.000\$00 (€2.000.000,00).

Nesta estrutura accionista, a Empresa Geral de Fomento, detém a maioria do Capital Social (51%), seguida do Município de Leiria (19,04%), enquanto que os restantes Municípios representam em conjunto uma percentagem de 29,96%.

Relativamente ao objecto social, dispõe o art.º 3º dos Estatutos que *“a sociedade tem por objecto social principal a promoção do tratamento e valorização de resíduos sólidos, nomeadamente através de:*

- *Promoção directa ou indirecta da concepção, construção e exploração de unidades integrantes dos sistemas de transporte, valorização, tratamento e destino final dos resíduos sólidos;*
- *Prestação de serviços de gestão, fiscalização, assessoria técnica e administrativa a entidades públicas ou privadas que prossigam total ou parcialmente actividade do mesmo ramo.*



Os órgãos da sociedade são a assembleia-geral, o conselho de administração e o revisor oficial de contas, todos com as respectivas competências elencadas, quer nos estatutos, quer no CSC.

### **2.3.3.2.1.2 - Breve súmula do contrato de concessão:**

De acordo com o estipulado no n.º1 do art.º 3º do DL n.º 116/96, de 06/08, a exploração e gestão do sistema multimunicipal da Alta Estremadura foi, como se disse no ponto anterior, adjudicada em regime de concessão exclusiva à Valorlis, nos termos do DL n.º 294/94, de 16/11, por um período de 25 anos,

A atribuição da concessão operou-se mediante contrato administrativo, celebrado em 20/12/96 entre o Estado Português e a Valorlis.

No âmbito da análise do mesmo, é de assinalar que os objectivos estratégicos do contrato de concessão têm sido cumpridos pela concessionária.

### ***2.3.3.2.2. - LEIRISPORT – DESPORTO, LAZER E TURISMO DE LEIRIA, EM***

#### **Objectivos e constituição**

A constituição da Leirisport assentou, de entre outros, no facto de a cidade de Leiria ter sido escolhida para acolher alguns dos jogos da fase final do EURO 2004.

Foi constituída por escritura pública como empresa de capitais maioritariamente públicos, em 10 de Abril de 2001, de acordo com a al. c) do nº 3 do artº 1º e artº 5º n.º 1 da Lei nº 58/98, de 18/08, com a designação supra indicada, detendo o município de Leiria 52% do respectivo capital social.



## Objecto

A Leirisport EM, tem por objecto social a gestão e exploração de equipamentos e infra estruturas e organização de actividades nas áreas do desporto, lazer e turismo podendo nos termos dos seus estatutos desenvolver o estudo e promoção de projectos imobiliários, comerciais e outros que se mostrem necessários para a sua viabilidade (cfr. n.º 2 do art.º 4º dos estatutos).

## Capital social

O capital social da empresa é de €100.000 assim repartido:

- a) Município de Leiria - €2.000
- b) Parque Expo 98, SA - €16.000
- c) Fundo de Reestruturação e Internacionalização Empresarial (grupo CGD - Caixa Investimentos) - €16.000
- c) Banco Português de Investimento, SA - €16.000

Após o cumprimento de uma fase inicial de estudos e projectos, a autarquia adquiriu faseadamente (1.ª aquisição em 20/12/01) as partes sociais dos seus parceiros privados.

Em consequência, em reunião de 02/04/02, a CML, após análise da proposta apresentada pela assembleia-geral da Leirisport, deliberou, por unanimidade, aprovar a alteração dos estatutos da empresa, passando a mesma a assumir uma nova natureza jurídica, a de **empresa pública municipal**.

## Natureza jurídica

A Leirisport EM, é uma pessoa colectiva pública e rege-se pela Lei nº 58/98, de 18/08, pelos respectivos estatutos, pelas deliberações e decisões que a constituíram, pela legislação aplicável às empresas públicas e no que nestes não for especialmente regulado, pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais (cfr. artº 2 dos estatutos e art.º 3º daquela lei).



## Órgãos

São órgãos sociais da empresa, a assembleia geral, o conselho de administração e o fiscal único (cfr. art.º 18º, n.º 1 da Lei n.º 58/98).

Em reunião da CM de 24/04/01, foi aprovada um proposta da respectiva Presidente, indicando os representantes do município com vista à integração nos órgãos sociais da Leirisport.

Nesta sequência, e ainda de propostas dos restantes parceiros sociais, em reunião de 03/05/01, a Leirisport, no exercício da competência que resulta da al. c) do n.º 1 do art.º 20º da Lei n.º 58/98, reunida em assembleia-geral, procedeu à eleição do presidente e secretários da mesa da assembleia geral, dos membros do conselho de administração, bem como do fiscal único.

Assim, e no que respeita ao exercício de 2001, a composição dos diversos órgãos foi a seguinte:

Nome	Cargo	Cargo na Autarquia
	<b>CA</b>	
Paulo Jorge Rabaça Saraiva	Presidente	Vereador em regime de permanência
Fernando Brites Carvalho	Administrador	Vereador em regime de permanência
Pedro Neves	Vogal (a)	
	<b>AG</b>	
José da Silva Alves	Presidente	Vereador
Paulo Reis	1.º Secretário	Membro da assembleia municipal
Rodrigo Guimarães	2.º Secretário(a)	
Soc. ROC Oliveira Reis & Associados	Fiscal único	

(a) Indicados pelos restantes parceiros sociais.

O mandato dos membros dos órgãos sociais tem uma duração de quatro anos e é coincidente com o dos titulares dos órgãos autárquicos.



Os membros dos corpos sociais eleitos auferem uma remuneração fixada em assembleia-geral efectuada em reunião de 27/12/01 (com efeitos retroactivos a 03/05/01), tendo-se constatado que os dois primeiros do quadro supra, perceberam na autarquia o vencimento por inteiro.

Quanto ao enquadramento jurídico da acumulação de funções remuneradas e aos seus reflexos na esfera financeira da autarquia, cumpre referir que esta temática foi recentemente objecto de análise por parte do Conselho Consultivo da PGR através do Parecer n.º 77/2002<sup>5</sup>, o qual foi homologado por despacho de 1 de Julho de 2003 do Secretário de Estado da Administração Local. Destacam-se do citado parecer os seguintes aspectos:

- ☞ *“(…) Para efeitos da lei que define o regime jurídico de incompatibilidades dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, os presidentes e vereadores de câmara municipal são considerados titulares de cargos políticos (art. 1.º, n.ºs 1 e 2, alínea f) da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto);*
- ☞ *A regra da exclusividade a que estão sujeitos os titulares de cargos políticos sofre uma excepção quanto aos presidentes e vereadores de câmara municipal, mesmo em regime de permanência, a tempo inteiro ou parcial, que podem exercer outras actividades, sem prejuízo dos regimes de incompatibilidades e impedimentos previstos noutras leis para o exercício de cargos ou actividades profissionais (art. 4.º, n.º1 e 6.º da mesma Lei n.º 64/93);*
- ☞ *A acumulação do cargo político de presidente ou vereador de câmara municipal com o cargo público de presidente ou membro do conselho de administração em empresa pública ou de sociedade anónima de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, de âmbito municipal ou regional, que prossigam fins de interesse público local e se contenham no âmbito de atribuição dos municípios, não faz incorrer em incompatibilidade os titulares*

---

<sup>5</sup> Publicado no DR, II Série, de 02/10/03



*de tais cargos públicos, quando também exerçam os cargos de vereador ou presidente de câmara:*

- ☞ *“ (...) A acumulação de cargo político e de cargo público, nos termos das conclusões anteriores, confere ao titular o direito a perceber a remuneração do cargo de origem, reduzido em 50%, ao qual acrescem as remunerações ou senhas de presença que por tais cargos em acumulação e nas condições legais forem devidas;*
- ☞ *Pelo exercício, ainda que em acumulação, do cargo de presidente de câmara e de vereador em regime de permanência, a tempo inteiro, não podem, a qualquer título ser percebidas remunerações ilíquidas superiores a 75% do montante equivalente ao somatório do vencimento e abono mensal para despesas de representação do Presidente da República (art. 3º, nº 1, da Lei nº 102/88, de 25 de Agosto);*
- ☞ *Para efeitos do limite referido na conclusão anterior não são considerados os subsídio de refeição, o abono de família e prestações complementares, os abonos para falhas, as ajudas de custo, subsídios de viagem e de marcha e quaisquer outros que revistam a natureza de simples compensação ou reembolso de despesas realizadas por motivo de serviço (art. 3º, nº 2, da mesma Lei) (...)”*

Face ao disposto no art.º 43º, n.º 1 da Lei Orgânica do Ministério Público, o Parecer n.º 77/2002 do Conselho Consultivo da PGR vale como interpretação oficial, dada a sua homologação por membro do Governo.

Neste sentido o Presidente do Conselho de Administração da Leirisport, Paulo Rabaça e o Administrador, Fernando Carvalho deverão – face ao citado parecer – retirar as inerentes conclusões, nomeadamente quanto às suas remunerações enquanto vereadores da CML.



### 2.3.3.3. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

#### Subsídios

A análise efectuada na área dos subsídios centrou-se essencialmente em torno dos procedimentos implementados, com realização de testes substantivos aos documentos de suporte e entidades subsidiadas, previamente seleccionadas.

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

- para atribuição de subsídios na área do desporto existe um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Desportivo (PAAD) que, para além de ser um instrumento de planeamento, estabelece critérios de atribuição bem como as condições a que ficam sujeitas as entidades subsidiadas (de fls. 198 a fls. 247 do Vol. V);
- existe um cadastro por entidade subsidiada onde constam os elementos pertinentes para a concessão de subsídios;
- é efectuado controlo “*a posteriori*” dos subsídios atribuídos.

No que se reporta aos testes substantivos efectuados no âmbito desta matéria, foram verificados os processos correspondentes aos subsídios atribuídos às entidades abaixo discriminadas:

Entidade	Montante global dos subsídios	
	Escudos	Euros
Fundação Mário Soares	9.000.000\$00	44.891,81€
Grupo Desp. Recreat. de Parceiros	28.490.707\$00	142.111,05€
Obras Sociais do Pessoal da C.M. Leiria	31.606.289\$00	157.651,50€
Juventude Desportiva do Lis	61.196.762\$00	305.248,16€

Após apreciação documental, a equipa de auditoria constatou que os subsídios foram atribuídos pelo órgão executivo e que as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõe a al. o) do n.º 1 e as alíneas a)



e b) do n.º 4 do art.º 64º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18/09. Com a Fundação Mário Soares, a autarquia celebrou em 1995 um protocolo de colaboração, por um prazo de 10 anos renovando-se automaticamente por igual período (de fls. 289 a fls. 294 do Vol. V), relativamente ao seu polo sito na freguesia de Cortes (Casa Museu João Soares).

Entre a CML e o Grupo Desportivo e Recreativo de Parceiros e a Juventude Desportiva do Lis foram celebrados Contratos Programas de Desenvolvimento Desportivo (de fls. 124 a 127 e de fls. 253 a 255 do Vol. V).

#### **2.3.3.4. FUNDOS PERMANENTES**

Em matéria de fundos permanentes, o art.º 30º do DL n.º 341/83, de 21/07 estabelece os seus princípios disciplinadores.

Tendo por base os requisitos a que devem obedecer, foi feita uma análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos 4 fundos permanentes existentes na autarquia, sendo de relevar os seguintes aspectos:

- a constituição e reposição fez-se apenas por Ordens de Pagamento e Guias de Receita de Operações de Tesouraria não havendo nem saída nem entrada de verbas em dotações orçamentais, pelo que não foi respeitado o n.º 1 do art.º 30º;
- o procedimento anteriormente descrito já foi corrigido pela autarquia no ano de 2002, conforme documento inserto de fls. 513 a 515 do Vol. V;
- no ano da gerência em apreciação não existia regulamento para a utilização dos fundos permanentes, contudo o executivo camarário, na sua reunião de 13/01/03, deliberou sobre as normas de utilização dos mesmos (actualmente fundos de maneo), conforme acta inserta de fls. 517 a fls. 522 do Vol. V);
- tanto os valores como o tipo de despesas efectuadas através dos fundos permanentes coadunam-se com o que se entende ser a natureza dos mesmos.



### 2.3.3.5. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES

A) – Foram seleccionados para análise os processos individuais relativos aos funcionários Eurico Jorge Crespo Saraiva Matias, com a categoria profissional de Engenheiro Civil e António Filipe Peixe Marques Risques Pereira, com a categoria profissional de Arquitecto.

Os factos sujeitos a análise enquadram-se no âmbito das acumulações e incompatibilidades.

Refere o art.º 7º do DL n.º 413/93, de 23/12 que a competência para autorizar o exercício, pelos funcionários e agentes, de actividades privadas em acumulação com as respectivas funções públicas, cabe ao presidente da câmara, precedendo parecer fundamentado do dirigente máximo do serviço em causa.

Dispõe o n.º 3 deste preceito normativo que a competência para verificar a existência de situações de acumulação não autorizadas e fiscalizar, em geral, o cumprimento das obrigações impostas pelo diploma cabe aos dirigentes dos serviços, constituindo fundamento de cessação das suas comissões de serviço:

- a) a proposta de autorização de acumulação de funções quando o respectivo requerimento não seja acompanhado de elementos instrutórios adequados a demonstrar a inexistência de incompatibilidade;
- b) a proposta de autorização de acumulação de funções públicas e privadas em face de elementos instrutórios que demonstrem a existência de uma incompatibilidade manifesta;
- c) a omissão ou a negligência graves na fiscalização de situações ilegais de acumulação.



Consagra o art.º 8º que do requerimento a apresentar para a acumulação de funções públicas ou de funções públicas e privadas, ainda que a título gratuito, deve constar:

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

**Analisado o processo individual do funcionário Eurico Saraiva Matias**, constatou-se que o requerimento apresentado para a acumulação de funções cuja cópia se processa a fls. 2 do Vol. VI, não contém os elementos exigidos nas alíneas a), c), d) e e) do citado art.º 8º.

Deste modo, o requerimento tal como foi elaborado e apresentado para apreciação e decisão dos respectivos dirigentes, não continha elementos suficientes que permitissem concluir pela inexistência de um eventual conflito ou incompatibilidade entre o exercício das funções públicas e o exercício das funções privadas.

Assim sendo, o requerimento do funcionário não deveria ter sido autorizado.

Em sede de contraditório a PC Isabel Damasceno Costa e os vereadores Victor Manuel Lourenço, Fernando Brites de Carvalho, Paulo Rabaça e Pedro Lopes Faria, manifestam a sua discordância, alegando no essencial, o seguinte:

*“(...) o nº 6 do artigo 7º do DL 413/93, de 23 de Dezembro, não é aplicável ao pessoal dirigente da administração local.*

*Com efeito, o nº 6 estipula que “constitui fundamento de cessação da comissão de serviço dos dirigentes referidos no nº 3...”, sendo que, antes, o nº 5 do mesmo artigo, dispõe que: “no*



*âmbito da administração local, as competências previstas nos números anteriores (incluindo naturalmente a competência prevista no n.º 3 quanto ao pessoal dirigente - acrescido nosso) são exercidas pelo presidente da câmara ou pelo vereador em que forem delegadas”.*

*Caso o legislador pretendesse que o disposto no n.º 3 fosse aplicável ao pessoal dirigente da administração local, então o n.º 5 deveria ser o n.º 3, isto é, a competência no âmbito da administração local deveria estar a seguir às competências no âmbito da administração central, o que não acontece.*

*“Caso assim não se entenda, sempre diremos que só uma interpretação formalista e uma aplicação “cega” da lei permitiria concluir pela cessação da comissão de serviço dos dirigentes em causa, uma vez que os objectivos que a lei pretende salvaguardar com o formalismo dos requerimentos foram, a nosso ver, atingidos, ainda que por outras vias”.*

*“Reconhece-se que o pedido de acumulação de funções formulado pelo funcionário do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Leiria, Eurico Jorge Crespo Saraiva Matias, com a categoria profissional de Eng.º Civil, não se encontra, do ponto de vista formal, em consonância absoluta com o que determina o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 413/93, de 23 de Dezembro”.*

As alegações apresentadas centram-se essencialmente na discordância da aplicação da lei às situações de acumulação descritas, pelo que, relativamente à descrição factual, é de manter conforme descrito no relato.

Cingindo-nos então às questões de direito controvertidas, importa desde logo sublinhar a epígrafe do diploma nos termos da qual reforça as garantias de isenção da Administração Pública.

A partir daqui, os alegantes, numa leitura atenta ao regime aplicável às acumulações de funções, seriam levados a conclusão diversa da que expõem, pois logo no art.º 1.º do mesmo D.L. n.º 413/93, se diz aplicável aos funcionários e agentes da administração pública, central, regional e local, logo, não poderá defender-se que o seu n.º 6 do art.º 7.º, não é aplicável aos dirigentes da administração local.

Ora, na interpretação da lei não pode o intérprete considerar o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência, ainda que imperfeitamente expresso.



Mas se esta interpretação literal não bastasse, a justificação social da lei levaria à posição expandida no relato.

Recorda-se neste contexto que o n.º 5 do art.º 7.º em apreço dispõe somente sobre a definição da entidade que vai exercer as competências previstas naquele artigo para a administração local.

Como resultado da interpretação dada pelos alegantes estar-se-ia perante um vazio legislativo para a administração local nesta matéria, o que se traduzia numa situação mais gravosa face à ausência de lei, o que não é o caso.

**No que se reporta ao requerimento apresentado pelo arquitecto António Risques Pereira**, constatou-se que o mesmo, embora refira que irá exercer as funções privadas em empresas de arquitectura/engenharia, não indica quais são essas empresas e quais os destinatários das mesmas, quais as tarefas que irá desempenhar e o horário de trabalho a praticar.

Face à ausência destes indicadores e à semelhança do que se referiu a propósito da pretensão aduzida pelo funcionário Eurico Matias, também aqui estamos perante situação idêntica uma vez que o requerimento não fundamenta de forma clara e inequívoca a inexistência de conflito entre as funções a desempenhar.

As situações analisadas são susceptíveis, nos termos legais (cfr. art.º 7º, n.º 6 do mencionado diploma), de fundamentar a cessação da comissão de serviço dos dirigentes dos funcionários em causa que despacharam favoravelmente, por não se encontrar demonstrada a inexistência de incompatibilidade.

Quanto às duas situações em concreto, os responsáveis vieram, em síntese, alegar o seguinte:



*“Diz-se no relato de auditoria que o requerimento apresentado pelo arquitecto António Risques Pereira não indica as empresas onde irá exercer as funções privadas e quais os destinatários das mesmas, quais as tarefas a desempenhar e o horário de trabalho a praticar”.*

*É verdade que não indica as empresas, nem os destinatários (seria obrigatório fazê-lo), mas diz uma coisa, a nosso ver, mais importante e que afasta a possibilidade de qualquer conflitualidade entre as funções públicas e privadas. Declara que nenhuma das empresas com as quais pretende colaborar tem a respectiva sede social ou eventuais instalações satélite no concelho e que, em circunstância alguma participará na concepção e elaboração de projectos que estejam directa ou indirectamente relacionados com o Concelho de Leiria. Além disso, diz que a esmagadora maioria do volume dos trabalhos a realizar em colaboração com essas empresas será desenvolvido na sua residência sita em Leiria.*

*(...) Acresce que o dirigente do funcionário Eurico Matias informou que não via inconveniente na acumulação de funções “desde que a actividade laboral a desempenhar seja praticada fora das horas de serviço, não prejudique o rendimento normal do trabalho e não se encontre nas situações de impedimento ou conflito definidas no DL n.º 413/93, de 23 de Dezembro, e no Código do Procedimento Administrativo”.*

*“Parece-nos que a informação prestada por este dirigente, nos termos da qual o pedido foi deferido, não poderia ser mais clara, restringindo de modo adequado a autorização dada para a acumulação de funções privadas, prevenindo a existência de qualquer incompatibilidade”.*

*Não obstante o que foi dito, os referidos funcionários entregaram já, nos competentes serviços desta Câmara Municipal, pedidos correctamente formalizados, os quais se encontram em fase de análise, para posteriormente serem sujeitos a despachos de autorização proferidos pela Presidente da Câmara Municipal de Leiria”.*

Relativamente ao alegado pelos responsáveis sobre esta situação, importa relembrar que o artigo 8.º do DL n.º 413/93, não consubstancia apenas uma mera formalidade a que deve obedecer a elaboração do requerimento a apresentar pelo funcionário que pretende acumular funções.

Pelo contrário os elementos descritos no citado art.º 8.º constituem elementos essenciais para que a entidade competente para decidir da acumulação de funções



possa aferir, com rigor, da existência ou inexistência de situações conflituantes, como garante da isenção da Administração Pública que o diploma titula.

### 2.3.3.6. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

No universo dos contratos de prestação de serviços celebrados pelo Município, na modalidade de avença, foram seleccionados três processos, cujos elementos essenciais se consignam no quadro que se segue:

Modalidade de prestação de serviços	Serviços Contratados	Procedimento escolhido	Valor da adjudicação	Data da celebração do contrato
Avença	Trabalhos de implementação e manutenção de um sistema de informação geográfica	Consulta prévia	2.160.000\$00 (10.774,03€)	9/11/01
Avença	Levantamento e caracterização das explorações de inertes existentes no Concelho de Leiria	Consulta prévia	892.800\$00 (4.453,27€)	31/10/01
Avença	Trabalhos relacionados com processos de expropriação e outros no âmbito da problemática da área crítica da zona histórica de Leiria.	Consulta prévia	1.735.000\$00 (8.654,14€)	3/08/01

O critério que presidiu à escolha dos processos seleccionados teve como ponto de partida a diversidade de objectos e a sua conformidade legal.

Da análise dos correspondentes processos, foi possível constatar que a contratação relativa aos serviços em causa foi precedida de todas as formalidades legais, pelo que não existem quaisquer reparos a efectuar.



## ***2.3.4. Empreitadas***

Com base no Mod. 18/TC –“Mapa dos Contratos de Empreitadas, Fornecimentos, Concessão e Outros” foi seleccionada a empreitada “Variante Sul – Concepção/Construção do Nó Desnivelado na Ligação com a Rua D. José Alves Correia Silva à Rotunda da Prisão Escola”.

A recolha de documentos e os contactos estabelecidos nesta parte dos trabalhos permitiu constatar a existência de um conjunto de elementos nos quais se elencam as indicações referentes às diversas competências e demais questões concernentes à área em apreciação, e um conjunto de procedimentos sustentados genericamente nos DL n.º 341/83, de 21/07, Dec.- Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, DL n.º 100/84, de 29/03, DL n.º 405/93, de 10/12, DL n.º 55/95, de 29/03, DL n.º 59/99, de 02/03 e Lei n.º 169/99, de 18/09.

Efectuado o levantamento do SCI existente na área das empreitadas (cujos passos mais relevantes se descrevem de forma sintética e esquemática a fls. 426 do Vol. IV), bem como pela análise do processo da empreitada seleccionada, conclui-se pela existência de um controlo interno cujo conjunto de procedimentos implantados dá garantias quanto à legalidade e regularidade das operações.

### **2.3.4.1. “Variante Sul – Concepção / Construção do Nó Desnivelado na Ligação com a Rua D. José Alves Correia da Silva à Rotunda da Prisão Escola”**

Para execução desta empreitada a CML, através de deliberação de 30/06/99, abriu concurso público - nos termos do n.º 2 do art.º 47.º e art.º 80.º do DL 59/99, de 02/03 - tendo sido, posteriormente, adjudicada à empresa “Construtora do Lena, SA”, pelo valor de 336.801.918\$00 (€1.679.960,88) + IVA (5%) = 353.642.013\$00 (€1.763.958,92), e celebrado o correspondente contrato em 29/08/00, o qual foi declarado conforme pelo TC em sessão diária de visto em 22/09/00.



**Em termos conclusivos**, os procedimentos adoptados nas várias fases desta empreitada (que se apresentam resumidas de fls. 427 a 428 do Vol. IV), respeitaram as disposições legais a que estava sujeita, sendo de relevar os seguintes aspectos:

- a) Esta obra, cujo auto de consignação foi efectuado em 27/09/00, com prazo contratual de execução de 45 dias para a elaboração do projecto e de 8 meses para a execução foi objecto da formalização de 4 pedidos de prorrogação de prazo para conclusão, **tendo os mesmos sido aceites;**
- b) Foram formalizados 3 contratos de trabalhos a mais que, no seu conjunto, totalizaram 77.033.118\$00 (€384.239,57) + IVA, como se apresenta no quadro seguinte:

Contrato	Data	Valor	Data autorização	N.º Registo TC	Decisão TC
93/2001	20/11/01	€ 136.272,05 (27.320.094\$00)	Delib. de 05/09/01 e 26/09/01	67/02	Tacitamente visado
108/2001	26/12/01	€ 126.963,32 (25.453.860\$00)	Delib. de 19/12/01	1273/02	Tacitamente visado
40/2002	17/04/02	€121.004,20 (24.259.164\$00)	Delib. de 26/03/02 e acta rectificativa n.º 26, de 24/06/02	1860/02	Visado em SDV de 12/11/02
<b>TOTAL</b>		<b>(€384.239,57) 77.033.118\$00</b>			

- c) O valor global da empreitada (incluindo o valor dos contratos adicionais) ascende ao montante de **413.835.036\$00, (€2.064.200,46) + IVA;**
- d) O valor dos contratos de trabalhos a mais corresponde a 22,8% do valor do contrato inicial;
- e) O valor dos pagamentos efectuados em 2001 ascendeu a 277.976.348\$00 (€1.386.540,18) (correspondente ao contrato inicial).

Do exposto, pode-se concluir que a empreitada analisada respeitou as formalidades inerentes a este tipo de procedimento, nada mais havendo a relevar.



## **3 - AUDITORIA ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO DE LEIRIA (2001).**

### **3.1. Introdução**

A presente acção incluiu uma auditoria financeira da conta de 2001 dos SMAS, a qual, atenta a sua dimensão financeira (2.523.231 contos -€12.616.155- no que concerne a pagamentos, por comparação com 9.831.831 contos -€49.159.155- na CML) , foi de abrangência mais reduzida.

No ano de 2001, os SMAS encerraram as suas contas com um Resultado Operacional na ordem dos 67.793 contos (€38.965) negativos e um Resultado Líquido do Exercício positivo, de cerca de 81.311 contos (€106.555).

A equipa de auditoria, aquando da visita aos SMAS reuniu com a Directora Delegada, a Directora do Departamento Administrativo e a Chefe de Divisão Financeira.

Os trabalhos realizados cingiram-se em especial a aspectos decorrentes da análise dos documentos de prestação de contas e análise de uma empreitada, salientando-se desde já, que, no que respeita à prestação, organização e documentação das demonstrações financeiras destes serviços, foram respeitados o art.º 12º do DL n.º 226/93, de 22/06 e as Instruções n.º 1/94-2ª Secção do TC.

### **3.2. Caracterização da estrutura orgânica**

#### ***3.2.1. Documentos enformadores***

A AML aprovou na sua sessão de 24/02/95, precedendo proposta aprovada em reunião do executivo camarário de 01/02/95 a actual estrutura orgânica dos SMAS e o quadro de pessoal, (vd. DR - II Série n.º 205/95, de 05/09) nos termos do n.º 2 do art.º 11º do DL n.º 116/84, de 06/04, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 44/85, de 13/09. Posteriormente, “*em sessão contínua de 27/04/00, realizada a 03/05/00*”, conforme



consta da proposta e correspondente publicação em DR, a AML aprovou a reformulação do quadro de pessoal dos SMAS (vd fls. 303 a 308 do Vol. VIII), nos termos do DL n.º 404-A/98, de 18/12, aplicado à administração local pelo DL n.º 412-A/98, de 30/12 e da Lei n.º 49/99, de 28/07, aplicada à administração local pelo DL n.º 514/99, de 24/11.

### ***3.2.2. Estrutura orgânica***

A estrutura orgânica aprovada comporta 2 Departamentos (Serviços Administrativos e Serviços de Águas e Saneamento) e 6 Divisões, encontrando-se na sua maioria, providas de chefias. Esta estrutura, face ao que se constatou, encontra-se implementada, levando a que na prática estejam claramente definidos os níveis hierárquicos e respectivas dependências.

### ***3.2.3. Pessoal***

Com o objectivo de visualizar os recursos humanos afectos aos SMAS na gerência de 2001, aduz-se o seguinte quadro:

#### **Pessoal em serviço nos SMAS**

PESSOAL	Dezembro de 2001		
	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Dirigente e Chefia	22	16	72,7
Técnico Superior	15	8	53,3
Técnico	11	7	63,6
Técnico - Profissional	17	10	58,8
Administrativo	51	29	56,9
Operário	107	58	54,2
Auxiliar	107	62	57,9
<b>TOTAL</b>	<b>330</b>	<b>190</b>	<b>57,6</b>

Fonte: Listagens fornecidas pelos Serviços



Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que os efectivos apresentam um índice de tecnicidade de 13,2% e, por isso, ligeiramente superior ao perspectivado no quadro de pessoal publicado no DR (13,0%), como se pode verificar de seguida:

### INDICE DE TECNICIDADE

Fórmula	Dezembro 2001	
	Quadro legal	Providos
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{15+11+17}{330} = 13,0\%$	$\frac{8+7+10}{190} = 13,2\%$

### 3.3. Breve caracterização e avaliação do Sistema de Controlo Interno

Os serviços municipalizados devem, por um lado, tal como dispõe o n.º 1 do art.º 27º do DL n.º 226/93, de 22/06, adoptar os procedimentos previstos no Dec. -Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12, designadamente os constantes do seu capítulo IV, com vista ao controlo das disponibilidades. Por outro, devem indicar em regulamentação interna os responsáveis pela execução das operações obrigatórias definidas no capítulo III, o que não foi feito, com violação do art.º 14º do referido Dec.-Regulamentar.

Da breve análise do Sistema de Controlo Interno implementado nos SMAS, que antecedeu o estudo das áreas previamente seleccionadas, constatou-se que os cheques são guardados e preenchidos na Tesouraria (em localização distante da Divisão Financeira, com os inconvenientes daí decorrentes) sendo naquela que se efectua o controlo das contas correntes com instituições bancárias. É também o Tesoureiro que efectua as reconciliações bancárias, no final do ano aquando da prestação de contas. **Não existe, portanto, a necessária segregação de funções** entre a Tesouraria e a Contabilidade, em violação do disposto nos artºs 14º e 16º n.º 2 do Dec. -Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12.

É ainda de assinalar que os procedimentos contabilísticos, à data da auditoria, se regiam de acordo com o estipulado no POCAL (que, como se disse, veio revogar o DL



226/93, de 22/06) e têm em conta, em situações pontuais, o regulamento aprovado pela AML, em sessão de 24/02/95, publicado no DR II Série, n.º 205, de 5/09.

Os balanços à Tesouraria (também à data da auditoria) eram efectuados com a regularidade prevista no ponto 2.9.10.1.9 do POCAL (trimestralmente sem aviso prévio) sendo que o último realizado e presente à equipa reporta-se a 21/10/02 (fls. 145 do Vol. VIII). Em 2001, neste âmbito, era respeitado o estipulado no art.º 15º do citado Dec.-Regulamentar.

A competência para implementar as normas legais inerentes ao sistema de controlo interno é dos membros do CA.

Quanto a esta matéria, os membros do CA apresentaram as seguintes alegações:

*“Relativamente ao Sistema de Controlo Interno, os Serviços Municipalizados estão presentemente a iniciar as formas procedimentais necessárias para dar cumprimento ao Decreto-lei 54-A/99 de 22 de Fevereiro, no que diz respeito à área em causa. Tal situação não se verificou aquando da aplicação do POCAL, Janeiro de 2002, uma vez que o programa informático de apoio, integra todas as áreas do POCAL, tendo a sua implementação dado início com o arranque do ARMAZEM, e sequencialmente APROVISIONAMENTO, CONTABILIDADE e finalmente a TESOURARIA (o que se veio a verificar em meados de 2000).*

*Por outro lado, também a não coincidência da localização física da Tesouraria (Rua Machado Santos) e da sede dos SMAS (S. Romão) tem vindo a dificultar de alguma forma a situação verificada.*

*Não obstante, presentemente já foram tomadas as seguintes medidas no sentido de dar cumprimento às normas procedimentais exigidas no Sistema de Controlo Interno:*

- Elaborada uma consulta prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho, enviada a 2 de Maio de 2003 e aberta a 4 de Junho de 2003, para Elaboração do Regulamento do Sistema de Controlo Interno, cujas propostas foram abertas no dia 4 de Junho do corrente ano (doc. n.º7);*



- *A Proposta de adjudicação já foi submetida à apreciação do Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados na reunião de 23 de Junho, tendo sido aprovada;*
- *Aquisição do módulo para “Conciliações Bancárias” para implementar na Secção de Contabilidade. Neste momento a empresa fornecedora do software está a desenvolver os mecanismos necessários para accionar o interface com os bancos solicitados pelos Serviços e com os quais mantemos o maior número de movimentos (doc. n.º 8);*
- *Estão a ser desenvolvidos os esforços necessários para, a curto prazo, os cheques serem emitidos na secção de Contabilidade, nomeadamente a aquisição de cheques em papel contínuo e a aquisição de impressora dedicada apenas à sua emissão”.*

Das alegações apresentadas pelos responsáveis verifica-se que foram efectuadas várias diligências no sentido de vir a implementar um sistema de controlo interno. Contudo, o sistema implementado na gerência em análise e à data da auditoria não respeita as disposições legais vigentes, pelo que a situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 98/97, de 26/08.

### **3.4. Análise económico-financeira**

O presente estudo tem como suporte as demonstrações financeiras dos SMAS, designadamente, Balanço e Demonstração de Resultados referentes ao período de 01/01/99 a 31/12/01 e Mapa de Fluxos Financeiros de 2001.

Os proveitos registados no exercício de 2001, no valor de 1.743.419 contos (€8.696.138,24), representam um acréscimo relativamente ao ano anterior de 9,09%, reflexo de algum aumento de actividade e de um incremento nos subsídios à exploração.



## ANÁLISE ECONÓMICA

Por forma a conhecer a situação económica dos SMAS, apresenta-se seguidamente o mapa comparativo das Demonstrações de Resultados para o período antes referido.

	CUSTOS E PERDAS	1999		2000		2001	
		\$	%	\$	%	\$	%
61	Custos mercadorias vendidas e matérias consumidas	112.636.117	8	94.491.132	6	80.703.711	4,6
62	Fornec. e serviços externos	285.987.268	20,4	383.957.274	24	572.111.428	32,8
641	Remuner. Membros órgãos de administração	1.686.780	0,1			4.280.064	0,25
642	Remunerações pessoal	455.129.433,3	32,4	476.186.804	29,8	479.563.649	27,5
	Encargos sociais:						
643	Pensões						
645 a 648	Outros	43.370.383	0,3	44.100.608	2,8	48.647.661	2,8
66	Amortizações do exercício	414.097.528	29,5	506.834.335	31,7	452.968.442	26
67	Provisões do exercício	338.655.535,6	2,4				
63	Impostos	715.496	0,06	696.155	0,05	618.199	0,04
65	Outros custos operacionais	390.284	0,03	390.284	0,03	401.299	0,03
	<b>A</b>	<b>1.347.878.825,1</b>	<b>95,9</b>	<b>1.506.656.592</b>	<b>94,3</b>	<b>1.639.294.453</b>	<b>94</b>
68	Custos e perdas financeiros	10.349.689	0,7	4.618.510	0,3	8.273.607	0,5
	<b>C</b>	<b>1.358.228.514,1</b>	<b>96,7</b>	<b>1.511.275.102</b>	<b>94,6</b>	<b>1.647.568.060</b>	<b>94,5</b>
69	Custos e perdas extraordinários	16.681.873	1,2	1.304.490,3	0,09	14.539.795	0,8
	<b>E</b>	<b>1.374.910.387,1</b>	<b>97,9</b>	<b>1.512.579.592</b>	<b>94,6</b>	<b>1.662.107.855</b>	<b>95,8</b>
88	Resultado líquido do exercício	30.272.280,9	2,2	85.584.611,2	5,4	81.311.332	4,2
	<b>TOTAL</b>	<b>1.405.182.668</b>	<b>100</b>	<b>1.598.164.203,5</b>	<b>100</b>	<b>1.743.419.187</b>	<b>100</b>
	<b>PROVEITOS E GANHOS</b>						
71	Vendas						
	Produtos	706.359.153	50,3	774.800.279	48,5	822.129.511	47,2
72	Prestações de serviços	482.015.112	34,3	503.952.320	31,5	554.334.086	31,8
75	Trabalhos para a própria entidade	116.253.266	8,3	108.966.643	6,8	63.800.153	3,7
73	Proveitos suplementares	3.030.200	0,2	3.794.929	0,2	4.857.123	0,3
74	Subsídios à exploração			28.606.310	1,8	126.380.541	7,3
76	Outros proveitos operacionais						
	<b>B</b>	<b>1.307.657.731</b>	<b>93</b>	<b>1.420.120.481</b>	<b>88,9</b>	<b>1.571.501.414</b>	<b>90,1</b>
7815+7816	Rendimentos de outras aplicações financeiras						
7811/788	Outros juros e proveitos assimilados	8.370.932	0,6	9.099.418	0,6	14.802.460	0,9
	<b>D</b>	<b>1.316.028.663</b>	<b>93,7</b>	<b>1.429.219.899</b>	<b>89,4</b>	<b>1.586.303.874</b>	<b>91</b>
79	Proveitos e ganhos extraordinários	89.154.005	6,4	168.944.304,5	10,6	157.115.313	9
	<b>F</b>	<b>1.405.182.668</b>	<b>100</b>	<b>1.598.164.204</b>	<b>100</b>	<b>1.743.419.187</b>	<b>100</b>
<b>Resumo</b>	Resultados Operacionais: (B)-(A)	-40.221.094,1	-2,9	-86.536.111	-5,4	-67.793.039	-3,9
	Resultados Financeiros: (D-B)-(C-A)	-1.978.757	-0,1	4.480.908	0,3	6.528.853	0,4
	Resultados Correntes: (D-C)	-42.199.851,1	-3	-82.055,203	-5,1	-61.264.186	-3,5
	Resultados Extraordinários	72.472.132	5,2	167.639.814,2	10,5	142.575.518	8,2
	Resultado Líquido do Exercício: (F)-(E)	30.272.280,9	2,2	85.584.611,2	5,4	81.311.332	4,2



Apreciando comparativamente os elementos constantes do mesmo mapa, verifica-se o seguinte:

## **A – Proveitos**

Globalmente, os proveitos operacionais têm vindo a crescer progressivamente de ano para ano tendo registado no triénio uma evolução positiva de 20,18%.

As Vendas, rubrica com assinalável expressão no conjunto deste tipo de proveitos, representa no primeiro ano da análise 50% e nos dois últimos anos (2000 e 2001) cerca de 48% e 47% respectivamente.

As receitas relacionadas com as prestações de serviços apresentaram um crescimento em 2001, relativamente a 2000, na ordem dos 10,0%.

Os “trabalhos para a própria empresa”, tem decrescido ao longo do triénio tendo o seu peso relativo, no total dos proveitos, passado de 8,3% em 1999 para 3,7% em 2001.

Os subsídios à exploração que tiveram valor nulo em 1999, registaram em 2001 um acréscimo de 341,79% relativamente ao ano anterior. Para o último ano da análise estes subsídios representavam 7,3%, no cômputo global dos proveitos.

## **B – Custos**

Os custos operacionais globais tiveram, no triénio, um acréscimo de 21,62%.

Neste capítulo registaram-se algumas variações significativas, em termos absolutos, como é o caso dos “Fornecimentos e serviços externos” e “Amortizações do Exercício”, os quais representam 51,9% (1999) a 62,5% (2001) dos custos operacionais anuais.

Os “Custos com o Pessoal”, que representam, sem dúvida, uma parcela significativa (31,5% em média) daquele tipo de custos, denotam decréscimos anuais de 2% no cômputo dos custos operacionais apesar de, para o triénio, a variação ser positiva na ordem dos 5,37%.



## C – Resultados

O comportamento dos resultados, observados nas suas diversas vertentes, apresenta-se um pouco homogêneo ao longo do triénio, sendo que, no que respeita aos resultados operacionais e correntes, são sempre negativos e os líquidos são sempre positivos.

Quanto aos resultados financeiros registaram um valor negativo em 1999 e positivo nos dois anos seguintes.

Analisando “de per si”, cada um deles, extrai-se a seguinte síntese:

**Resultados Operacionais** – são sempre negativos com evolução oscilante.

Em 2001 os proveitos operacionais totais ascendem a 1.571.501 contos (€7.838.616,01), enquanto que os custos operacionais totais assumem os 1.639.294 contos (€1.176.766,26), advindo deste facto um resultado operacional negativo, no montante de 67.793 contos (€38.150,25), superior ao ano anterior em 21,66%.

**Resultados Extraordinários** – desde 1999 que apresentam sempre valores positivos tendo sofrido um decréscimo em 2001 de 14,95%. Comparativamente ao ano de 1999, em 2001 estes resultados registaram uma variação na ordem dos 96,73%, passando de 72.472 contos (361.489,47€) para 142.575 contos (€711.163,69).

**Resultados Financeiros** – negativos no ano de 1999 no montante de 1.979 contos (9.870,00€) passaram a positivos em 2000 com crescimento na ordem dos 326,45%, continuando positivos também em 2001 cifrando-se neste ano em 6.529 contos (€2.565,78), registando um incremento positivo de 45,7% comparativamente ao ano anterior.

**Resultados Líquidos** – aumentaram em 2000 na ordem dos 182,72% relativamente a 1999. Apresentam-se positivos na exacta medida em que os resultados extraordinários e financeiros suplantam, no seu conjunto, os resultados operacionais que são sempre negativos. Em 2001 estes resultados no montante de 81.311 contos (€405.579,21) regrediram 4,99% relativamente aos resultados do ano anterior.



Para completar a análise efectuada anteriormente, apresenta-se o seguinte quadro:

Designação	Fórmulas	Anos		
		1999	2000	2001
Vendas Líquidas	Vendas+Prest. Serviços	1.188.374 c	1.278.753 c	1.376.464 c
Rendibilidade dos Capitais Próprios	(Res.Líquido/Cap. Próprio)*100	1,07%	2,93%	2,71%
Rendibilidade do Activo	(Res.Líquido/Act. Total)*100	0,49%	1,25%	1,06%

Cálculos auxiliares a fls. 436 do Vol. IV

Legenda : c - contos

As vendas líquidas apresentam valores sempre crescentes.

A taxa de rendibilidade dos capitais próprios que corresponde à aptidão da entidade para libertar meios financeiros com vista a assegurar não só a renovação dos instrumentos de produção, como ainda o seu crescimento e a remuneração dos capitais dos SMAS, situou-se nos 2,93% em 2000 e nos 2,71% no ano seguinte.

O rácio que avalia o desempenho dos capitais investidos na empresa apresenta valores sempre positivos, representando uma rendibilidade de exploração do activo na ordem de 1,25% em 2000 e 1,06% em 2001.

## ANÁLISE FINANCEIRA

Apresenta-se no quadro seguinte os balanços referentes aos exercícios de 1999, 2000 e 2001.



## ANÁLISE COMPARATIVA DE BALANÇOS

Unid.: Contos

DESCRIÇÃO	1999		2000		2001		% Variação		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	00/99	01/00	01/99
<b>ACTIVO</b>									
<b>ACTIVO FIXO</b>									
Imobilizado Incorpóreo	109861	1,78	104583	1,53	120896	1,58	-4,80%	15,60%	10,04%
Imobilizado Corpóreo	5526127	89,67	5953332	87,28	6535240	85,23	7,73%	9,77%	18,26%
<b>Total do Activo Fixo</b>	<b>5635988</b>	<b>91,45</b>	<b>6057915</b>	<b>88,81</b>	<b>6656136</b>	<b>86,81</b>	<b>7,49%</b>	<b>9,88%</b>	<b>18,10%</b>
<b>ACTIVO CIRCULANTE</b>									
Existências	87277	1,42	88841	1,30	75802	0,99	1,79%	-14,68%	-13,15%
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	373848	6,07	615332	9,02	592396	7,73	64,59%	-3,73%	58,46%
Out. aplicações de Tesouraria									
Disponibilidades	65730	1,07	59155	0,87	343519	4,48	-10,00%	480,71%	422,62%
<b>Total do Activo Circulante</b>	<b>526855</b>	<b>8,55</b>	<b>763328</b>	<b>11,19</b>	<b>1011717</b>	<b>13,19</b>	<b>44,88%</b>	<b>32,54%</b>	<b>92,03%</b>
Acréscimos e Diferimentos:									
Acréscimos de Proventos									
Custos Diferidos									
<b>TOTAL DO ACTIVO</b>	<b>6162843</b>	<b>100,00</b>	<b>6821243</b>	<b>100,00</b>	<b>7667853</b>	<b>100,00</b>	<b>10,68%</b>	<b>12,41%</b>	<b>24,42%</b>
<b>CAPIT. PRÓPRIO E PASSIVO</b>									
<b>CAPITAL, RESERVAS E RESULTADOS</b>									
Capital, Reservas	2801214	45,45	2801214	41,07	2801214	36,53	0,00%	0,00%	0,00%
Result.Transitados	-5633	-0,09	24639	0,36	110224	1,44	537,40%	347,36%	2056,75%
Resultado Líquido do Exercício	30273	0,49	85585	1,25	81311	1,06	182,71%	-4,99%	168,59%
<b>Total do Capital Próprio</b>	<b>2825854</b>	<b>45,85</b>	<b>2911438</b>	<b>42,68</b>	<b>2992749</b>	<b>39,03</b>	<b>3,03%</b>	<b>2,79%</b>	<b>5,91%</b>
<b>PASSIVO</b>									
Dívidas a Terceiros - M/L Prazo	637122	10,34	972468	14,26	972468	12,68	52,63%	0,00%	52,63%
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	479580	7,78	519757	7,62	499983	6,52	8,38%	-3,80%	4,25%
Acréscimos e Diferimentos:									
Acréscimos de Custos									
Proventos Diferidos	2220287	36,03	2417580	35,44	3202653	41,77	8,89%	32,47%	44,25%
<b>Total do Passivo</b>	<b>3336989</b>	<b>54,15</b>	<b>3909805</b>	<b>57,32</b>	<b>4675104</b>	<b>60,97</b>	<b>17,17%</b>	<b>19,57%</b>	<b>40,10%</b>
<b>TOTAL DO C. PRÓP. E PASS.</b>	<b>6162843</b>	<b>100,00</b>	<b>6821243</b>	<b>100,00</b>	<b>7667853</b>	<b>100,00</b>	<b>10,68%</b>	<b>12,41%</b>	<b>24,42%</b>

Fonte: Balanços 01/99 SMAS

Da leitura deste quadro, destacam-se as seguintes conclusões:

O Imobilizado corpóreo, rubrica com a maior expressão no total do activo (em média 87%), registou, no triénio, um acréscimo de cerca de 18,26%.



No que concerne ao Activo Circulante a rubrica “Dívidas de Terceiros de Curto Prazo” apresentou um aumento, no período em análise (1999-2001), de cerca de 58,46%, tendo-se registado uma diminuição de 3,73% em 2001 relativamente ao ano de 2000.

O Capital Próprio registou uma evolução regular, com os valores a apresentarem anualmente, aumentos relativamente ao ano transacto. Esta evolução deveu-se essencialmente aos aumentos dos resultados líquidos e dos resultados transitados terem passado do valor negativo (-5.633 contos, 28.096,71€) em 1999, para valores positivos (+85.585 contos, 426.896,18€) em 2000 e (+110.224 contos, 549.795,03€) em 2001.

No Passivo, as Dívidas a Terceiros de Médio e Longo Prazo registam nos anos de 2000 e 2001 igual acréscimo relativamente ao ano de 1999 em cerca de 52,63%, sendo nula a variação de 2001 relativamente a 2000, em virtude da CML não ter apresentado aos SMAS os valores debitados correspondentes aos juros e amortizações dos respectivos empréstimos, o que veio a verificar-se em 2002 (informação a fls. 557 do Vol. II). Esta rubrica corresponde, em média aritmética, a 12% do total do “Capital Próprio e Passivo”.

Nas Dívidas a Terceiros de Curto Prazo, as quais representam cerca de 7% do total referido, em 2001 notou-se uma inversão na tendência crescente verificada no ano anterior, ocorrendo um decréscimo na ordem dos 3,8%.

No que concerne aos “Proveitos diferidos” é uma rubrica que assume um peso relevante no total do Capital Próprio e Passivo (36,03% em 1999 e 41,77% em 2001) sendo que, relativamente a este último, a relação ascende a 66,5% e 68,55%, respectivamente.



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

Designação	Fórmulas	Anos		
		99	00	01
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante/}}{\text{Exigível de curto Prazo.}}$	1,09	1,46	2,02
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Dispon.+Realizavel/}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	0,91	1,29	1,87
Fundo Maneio (Contos)	Act. Circ. - Pas. Circ.	47.275 c	243.571 c.	511.734 c.
Autonomia Total	Cap. Próp./Act. Total	0,46	0,43	0,39
Solvabilidade	Cap. Próp./Capital alheio	2,53	1,95	2,03

Legenda : c – contos

Refira-se em síntese:

- ⇒ A atribuição, a partir de 2000, de subsídios à exploração de valores significativos que permitiram a ocorrência de resultados líquidos positivos.
- ⇒ Assim, os serviços não têm grandes dificuldades em satisfazer os seus compromissos de curto prazo, uma vez que ao longo do triénio o rácio de liquidez geral tem apresentado sucessivamente valores acima da unidade e com crescimento acentuado em 2001.
- ⇒ Através da comparação dos rácios de liquidez reduzida e liquidez geral, constata-se que ao longo dos três anos em análise as existências não têm peso significativo na estrutura financeira dos Serviços Municipalizados, representando as mesmas em média cerca de 16% do Activo Circulante. Este segundo rácio mostra que, à excepção do primeiro ano, a tesouraria consegue suplantar os compromissos de curto prazo.
- ⇒ O fundo de maneio regista valores com igual tendência, isto é, o activo circulante cobre o passivo de curto prazo, sendo por isso cumprida a regra do equilíbrio financeiro mínimo.
- ⇒ Através do rácio de autonomia total pode-se concluir que os SMAS têm vindo a apresentar um razoável grau de independência relativamente ao financiamento externo (46% em 1999 e 39% em 2001).
- ⇒ Os SMAS possuem capacidade para fazer face aos compromissos assumidos com o exterior, dado que o Capital Próprio, que aumentou ao longo do triénio, é largamente superior (mais de 100% com excepção do ano de 2000, que superou em



95%) às dívidas assumidas com terceiros, as quais tiveram um ligeiro decréscimo em 2001.

### 3.5. Conta de Gerência

De acordo com o previsto no Plano Global/Programa de Auditoria (fls. 7 do Vol. III), procedeu-se à conferência dos documentos das contas a seguir indicadas, nada de relevante havendo a relatar:

Contas do balanço	Designação	Saldo
274	Proveitos diferidos	918.649.500\$00*
74	Subsídios à exploração	126.380.541\$00

\* Este montante corresponde às contas 2745212 e 2745311

#### 3.5.1. - Remunerações dos membros do CA

Em reunião de 20/12/00, a CML deliberou exonerar os membros do CA dos SMAS e nomear os seguintes, para integrarem aquele órgão:

Presidente do CA dos SMAS

Presidente da CML - Isabel Damasceno

1º vogal do CA

Vereador - Fernando Brites Carvalho

2º vogal do CA

Vereador - Raul Miguel de Castro

A Assembleia Municipal de Leiria, de acordo com a competência prevista na al. j) do n.º 2 do art.º 53.º da Lei 169/99, de 18/09, em sessão realizada em **22 de Março de 2001**, fixou o valor mensal da remuneração dos membros do CA dos SMAS, em quatro vezes o valor da senha de presença dos vereadores em regime de não permanência, sendo que o valor unitário de cada senha corresponde a 13.460\$00, de acordo com o disposto nos art.ºs. 6º e 10º da Lei nº 28/87, de 30/06.

Esta factualidade suscitou a apreciação de várias questões no relato de auditoria.



Desde logo, a de se saber se as funções desempenhadas pelos eleitos locais no CA dos SMAS, constituíam uma situação de acumulação de funções e, em caso afirmativo, se essa acumulação era susceptível de legitimar a acumulação de remuneração.

Sendo os SMAS um serviço público municipal inserido na estrutura organizacional do Município, desprovidos de personalidade jurídica, com órgãos de administração cuja capacidade de decisão se encontra limitada pelas competências de gestão patrimonial e financeira do Município, atribuídas por lei às assembleias e câmaras municipais, as funções desempenhadas pelos eleitos locais no CA dos SMAS **não se consideraram como autónomas das suas funções autárquicas, mas antes, como uma extensão destas.**

Logo, não se estando perante uma situação de acumulação de funções, não se afigurou admissível que os eleitos locais supra referidos auferissem qualquer remuneração pelas funções desempenhadas no CA dos SMAS, pelo que os respectivos pagamentos foram considerados ilegais e indevidos no relato de auditoria.

Não obstante a al. j) do n.º 2 do art.º 53.º da Lei 169/99, de 18/09, estabelecer a quem compete a determinação das remunerações dos membros do CA dos SMAS, a verdade é que o legislador nem fixou os critérios que devem presidir à fixação daquelas, nem fez qualquer referência ao facto de os eleitos locais poderem receber qualquer remuneração pelo exercício de funções no CA dos SMAS.

Sobre esta matéria, os responsáveis Isabel Damasceno Vieira Campos Costa, Victor Manuel D. Lourenço, Fernando Brites de Carvalho, Paulo Rabaça, Pedro Lopes Faria, Raul Miguel de Castro, José da Silva Alves e Acácio Fernando dos Santos Lopes de Sousa, vieram em sede de contraditório manifestar a sua discordância com o que se descreveu no relato, alegando em suma o seguinte:

*“ (...) Diz-se no Relato de auditoria que os eleitos locais em apreço não poderiam receber qualquer remuneração pelas funções exercidas pelo CA dos SMAS, considerando, por isso, ilegais e indevidos os pagamentos efectuados”.*



*“(...) Com efeito, a alínea j) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, confere às assembleias municipais a competência para determinar a remuneração dos membros do conselho de administração dos serviços municipalizados”.*

*Por seu turno, a alínea i) do n.º 1 do artigo 64.º do mesmo diploma, atribui às câmaras municipais a competência para nomear e exonerar o conselho de administração dos serviços municipalizados, acrescentando o n.º 8 do mesmo artigo que as nomeações a que se refere a alínea i) do n.º 1 são feitas de entre membros da câmara municipal ou de entre cidadãos que não sejam membros dos órgãos municipais”.*

*“(...) Seja como for, pensamos que não é lícito retirar a conclusão que a alínea j) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, seja apenas e tão só aplicável a pessoas que não detenham a qualidade de eleitos locais, porquanto a tal a legislação não conduz.”*

As alegações apresentadas pelos responsáveis nada trazem de novo ao conteúdo expresso no relato. Com efeito, os SMAS não são uma entidade autónoma da pessoa colectiva município mas antes se integram na sua estrutura orgânica.

Releve-se ainda que, nos termos do art. 10.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, a atribuição de senhas de presença tem como únicos destinatários os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência (tempo inteiro ou meio tempo) e são abonadas por cada reunião ordinária ou extraordinária do respectivo órgão e das comissões a que o titular compareça.

Como já se relatou no ponto 2.3.3.2.2, o parecer n.º 77/2002 do Conselho Consultivo da PGR pronunciou-se sobre esta matéria, tendo sido homologado por despacho do Secretário de Estado da Administração Local em 1 de Julho de 2003. Assim, em face do disposto no art.º 43.º, n.º 1 da Lei Orgânica do Ministério Público, o parecer n.º 77/2002 do Conselho Consultivo da PGR vale como interpretação oficial.

Neste sentido, a Presidente da Câmara Municipal e os vereadores em causa deverão - face ao citado parecer - retirar as inerentes conclusões.



### **3.5.2. - Empreitadas**

Na gerência em apreço, a execução das obras públicas acima de 25.000 contos teria de ser precedida obrigatoriamente de concurso público, valor fixado no DL n.º 59/99 de 02/03, excepcionando-se contudo os casos previstos no mesmo diploma.

Para execução da empreitada seleccionada<sup>6</sup>, cujo preço base foi de 324.032.948\$00 (€1.616.269,53) + IVA, através de deliberação do Conselho de Administração dos SMAS de 07/02/01, foi decidido abrir concurso público, com publicação do respectivo anúncio no DR-III Série, n.º 65, de 17/03/01. A este concurso apresentaram proposta 10 concorrentes, tendo a obra sido adjudicada, em 18/07/01, à firma João Cerejo Santos, Lda., pelo montante de 285.434.090\$00 (€1.423.739,24) + IVA (5%) = 299.705.794\$50 (€1.494.926,20).

O contrato de empreitada celebrado em 19/09/01 e respectiva adenda de 25/09/01 (de fls. 361 a 371 do Vol. VIII), foi objecto de declaração de conformidade, emitida pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas e devidamente homologada pelos Juizes de turno da 1ª Secção em 27/11/01, nos termos do art.º 83.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Em termos conclusivos (a fls. 429 e 430 do Vol. IV), são de relevar os seguintes aspectos:

- a) Esta obra, cujo auto de consignação foi efectuado em 24/09/01, com prazo contratual de execução de 450 dias (15 meses), e fim previsto para 24/12/02, encontrava-se, à data da realização da auditoria (04 a 29/11/02), ainda em execução.
- b) Até ao dia 30 de Outubro de 2002, haviam sido apresentados 13 autos de medição (incluem Ramais e Redes) que totalizavam 130.439.739\$13 (€50.630,68).
- c) Até à mesma data ocorreram pagamentos de 12 deles no montante de 122.536.707\$00 (€11.210,52).

<sup>6</sup> “Despoluição integrada da bacia do Lis, Lena e Ribeira de Seiça. Saneamento doméstico do concelho de Leiria – Sistema das Olhalvas - Lugares da Quinta do Sirol, Santa Eufémia, Campo Amarelo, Vale da Garcia, Brejeira, Caxieira, Vale do Lapedo, Carrasqueira, Casal de Baixo, Souto de Baixo, Ferreiros, Espinheira, Apariços, Trabalheira, Casal da Ladeira, Souto do Meio, Souto de Cima, Tubaral, Opeia e Alqueidão, Fase A.”



# Tribunal de Contas

## 4. – DECISÃO

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

- Notifiquem-se os responsáveis pela gerência, com envio de cópia do relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57.º, n.º 1 e art.º 58.º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se também uma cópia do relatório ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente bem como a todos os membros do actual executivo autárquico leiriense;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 5.2): € 15.516,50

Tribunal de Contas, em **20** de Novembro de 2003

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

(Carlos Manuel Botelho Moreno)



## 5. – ANEXOS

### 5.1.- EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

#### SMAS

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
3.3.	<p><b>Sistema de Controlo Interno dos SMAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>* Inexistência de regulamento interno definidor da execução e acompanhamento dos procedimentos inerentes ao “Sistema de Controlo Interno” nas vertentes de contabilidade e de tesouraria e a não designação dos responsáveis pelas operações obrigatórias;</li><li>* Os cheques são guardados e preenchidos na Tesouraria;</li><li>* O controlo das contas correntes com as instituições bancárias é efectuado pelo tesoureiro;</li><li>* As reconciliações bancárias são efectuadas pelo Tesoureiro no final do ano aquando da elaboração da respectiva conta.</li></ul> <p>A aprovação de regulamento interno e a implementação das medidas legais de controlo interno é da competência dos membros do CA.</p>	Art.ºs 14º e 16º, n.º 2 do Dec. - Regulamentar n.º 92-C/84, de 28/12.



**5.2. - EMOLUMENTOS**

**Emolumentos e outros encargos**

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

Departamento de Auditoria : DA VIII - (UAT VIII.1 - AL) Processo n.º 44/02-AUDIT

Entidade fiscalizada : C M de Leiria

Entidade devedora : C M de Leiria

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: euro

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard a)	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	116		13.918,84
Acções na área da residência oficial	88,29	206		18.187,74
Receitas próprias (b) Lucros				
Emolumentos calculados				32.106,58
Emolumentos Limite máximo (VR)				15.516,50
Emolumentos a pagar				<b>15.516,50</b>

O Coordenador da Equipa de Auditoria



## 5.3. - RESPONSÁVEIS

NOME	CARGO	PERÍODO
Isabel Damasceno V. Campos Costa	Presidente da CML e do CA dos SMAS	01/01 a 31/12/01
Victor Manuel D. Lourenço	Vereador	01/01 a 31/12/01
Fernando Brites Carvalho	Vereador e vogal do CA dos SMAS	01/01 a 31/12/01
Paulo Jorge Rabaça Saraiva	Vereador	01/01 a 31/12/01
Acácio F. Lopes Silva	Vereador	01/01 a 31/12/01
António José de A. Sequeira	Vereador	01/01 a 31/12/01
José da Silva Alves	Vereador	01/01 a 31/12/01
Pedro Lopes Pereira Faria	Vereador	01/01 a 31/12/01
Raul Miguel de Castro	Vereador e vogal do CA dos SMAS	01/01 a 31/12/01

Conforme relação dos responsáveis da Câmara Municipal de Leiria processada a fls. 309 do Vol. II, encontrando-se os elementos referentes aos vencimentos insertos de fls. 51 a 63 do Vol. VI.



## 5.4. - SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

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

	Gerência	Número da conta	Situação da conta	
	1996	2220	Devolvida por decisão do Plenário da 2ª Secção de 26/03/98	
	1997	3189	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 17/02/00	
	1998	2907	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 22/02/01	
	1999	1320	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 06/06/02	
	2000	1551	Para apreciação pelo DVIC-SAL	

A última conta julgada reporta-se à gerência de 1993, tendo em 14/11/96 merecido Acórdão de quitação, com recomendações (de fls. 55 a 84 do Vol. III).



## 5.5. - CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

O presente processo é constituído por 10 (dez) volumes que integram os anexos e documentos que seguidamente se evidenciam:

Volume	Anexos	Documentos
I A		Relato de Auditoria.
I B		Informação do Anteprojecto de Relatório, alegações dos responsáveis
I C		Anteprojecto e Projecto de Relatório
II	1	Documentos constitutivos da Conta de Gerência da autarquia e das demonstrações financeiras dos SMAS (ano de 2001). Relatório de actividades dos SMAS, Orçamento e PA – 2001 e Relatório de Actividades da CML.
III	1	PG/PA., Fax, Requisições. Acórdão do T.C. relativo à conta de gerência de 1993 da CML
	2	Organização Municipal.
	3	Delegação de Competências da CML no PC e subdelegação nos Vereadores e dirigentes. Distribuição de pelouros.
	4	Sistema de Controlo Interno.
	5	Regulamentos existentes.
IV	1	Conferência de documentos (receita/despesa).
	2	Conta de documentos.
	3	Limites legais (Pessoal, custas fiscais e capacidade de endividamento).
	4	Elementos dos anexos do Relato.
V	1	Subsídios a associações desportivas e culturais atribuídos pela CML.
	2	Transferências efectuados para Juntas de Freguesia.
	3	Fundos Permanentes.
VI	1	Acumulação de funções.
	2	Prestações de serviços.
	3	Vencimentos dos responsáveis da CML, dos SMAS, Leirisport.
	4	Participações financeiras.
VII	1	Empreitada da CML: “Variante sul – concepção/construção do nó desnivelado na ligação com a Rua D. José Alves C. da Silva à rotunda da prisão escola.”
VIII	1	Organização dos SMAS. Elementos da análise económico-financeira.
	2	Empreitada dos SMAS: “Despoluição integrada da bacia do Lis, Lena Seiça. Saneamento doméstico do concelho de Leiria – Sistema das Olhalvas – Lugares (...) Opeia e Alqueidão, Fase A”.



## 5.6. - FICHA TÉCNICA

### EQUIPA DE AUDITORIA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
<b>Técnicos</b>	Quirino Pereira Sabino	Auditor	Lic. em Organização e Gestão de Empresas
	Madalena Luzia Pinto Fernandes de Almeida Lourinho	Técnico Verificador de 1ª Classe	Lic. em Seg. Social
	Maria Alice G. Teixeira Saraiva	Técnico Superior de 2ª Classe	Lic. em Direito
<b>Coordenação</b>	José A. Correia Fernandes	Auditor Chefe	Lic. em Direito
<b>Coordenação Geral</b>	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. em Organização e Gestão de Empresas