



Rua Cruz

Tribunal de Contas

Proc.º n.º 35/03-AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 30/2004

2ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO

Exercício de 2002



Nina Cruz

ÍNDICE

	Fls.
LISTA DE SIGLAS	5
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	6
NOTA PRÉVIA	6
PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA.....	6
RECOMENDAÇÕES	8
1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Considerações prévias.....	9
1.2. Fundamentos, âmbito e objectivos da acção.....	9
1.3. Metodologia de trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria.....	10
1.4. Colaboração dos serviços.....	11
1.5. Ajustamento global.....	12
1.6. Contraditório.....	13
2. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO (EXERCÍCIO DE 2002).....	14
2.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal.....	14
2.1.1. Documentos enformadores	14
2.1.2. Estrutura orgânica.....	14
2.1.3. Quadro de pessoal	15
2.1.4. Composição do órgão executivo, delegação e subdelegação de competências/Pelouros	17
2.2. Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno (SCI).....	22
2.2.1. Caracterização	22
2.2.1.1. Apreciação da Norma de Controlo Interno	22
2.2.1.2. Levantamento/Análise do SCI.....	24
2.2.2. Avaliação final do sistema de controlo interno.....	27
2.3. Exercício de 2002	30
2.3.1. Regras previsionais.....	30
2.3.2. Análise da execução orçamental	30
2.3.3. Apreciação de documentos.....	34
2.3.3.1. Conta de documentos.....	34
2.3.3.2. Despesa.....	37
2.3.4. Análise económico-financeira	38



2.3.5. Análises específicas.....	44
2.3.5.1. Limites legais – Despesas com pessoal, emolumentos notariais e endividamento.....	44
2.3.5.1.1. Despesas com o pessoal.....	44
2.3.5.1.2. Emolumentos notariais e custas de execuções fiscais.....	44
2.3.5.1.3. Endividamento – Empréstimos.....	46
2.3.5.2. Participações Financeiras/Resulima.....	48
2.3.5.3. Transferências.....	53
2.3.5.4. Fundos de Maneio.....	55
2.3.6. PARQUE EMPRESARIAL DE LANHESES.....	57
2.3.6.1. INTRODUÇÃO.....	57
2.3.6.1.1. Caracterização.....	57
2.3.6.1.2. Objectivos.....	59
2.3.6.1.3. Enquadramento jurídico.....	60
2.3.6.2. PROTOCOLO RELATIVO À INSTALAÇÃO E GESTÃO DE PARQUES EMPRESARIAIS NO CONCELHO DE VIANA DO CASTELO.....	63
2.3.6.3. GESTINVIANA, SA.....	64
2.3.6.3.1. Constituição e caracterização jurídica.....	65
2.3.6.3.2. Objecto social, órgãos e capital social.....	65
2.3.6.3.3. Contrato de comodato celebrado entre o Município e a Gestinviana, SA.....	66
2.3.6.3.4. Acordo de cooperação celebrado entre o Município e a Gestinviana, SA.....	70
2.3.6.3.5. Operação de loteamento.....	70
2.3.6.3.6. Apreciação.....	72
2.3.6.4. OUTRAS INTERVENÇÕES DO MUNICÍPIO NO PEL.....	74
2.3.6.4.1. Nota introdutória.....	74
2.3.6.4.2. Expropriações.....	74
2.3.6.4.3. Comparticipação comunitária.....	75
2.3.6.4.4. Empreitadas de construção do Parque Empresarial de Lanheses.....	77
2.3.6.4.4.1. Âmbito e empreitada analisada.....	77
2.3.6.4.4.2. Caracterização / Execução física e financeira.....	77
2.3.6.4.4.3. Trabalhos a mais.....	80
2.3.6.5. CONCLUSÕES.....	82
2.3.7. VIANAMAIS.....	88
2.3.7.1. Antecedentes.....	88
2.3.7.2. Os factos.....	89
2.3.7.3. O Direito.....	91
2.3.7.4. Conclusão.....	91

3. AUDITORIA ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DE 2002 DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE SANEAMENTO BÁSICO DE VIANA DO CASTELO. 94

3.1. Introdução.....	94
3.2. Caracterização da estrutura orgânica.....	94
3.2.1. Documentos enformadores.....	94
3.2.2. Estrutura orgânica.....	95
3.2.3. Quadro de pessoal.....	95
3.3. Breve caracterização e avaliação do Sistema de Controlo Interno.....	96
3.4. Análise económico-financeira.....	97
3.5. Conta de Exercício.....	105



Rina Cruz

4. DECISÃO	107
5. ANEXOS	109
5.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS	109
5.2. EMOLUMENTOS	112
5.3. RESPONSÁVEIS NO EXERCÍCIO	113
5.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES	114
5.5. CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO	115
5.6. FICHA TÉCNICA	116

*Nina Cruz*

LISTA DE SIGLAS

AEP	Associação Empresarial de Portugal
AG	Administração Geral
AL	Autarquias Locais
ALE	Áreas de Localização Empresarial
AMVC	Assembleia Municipal de Viana do Castelo
BCP	Banco Comercial Português
CA	Conselho de Administração
CAIE	Centros de Apoio à Instalação Empresarial
CASMSB	Conselho de Administração dos Serviços Municipalizados de Saneamento Básico
CC	Código Civil
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CI	Controlo Interno
CM	Câmara Municipal
CMVC	Câmara Municipal de Viana do Castelo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DA	Departamento de Auditoria
DF	Divisão Financeira
DGTC	Direcção – Geral do Tribunal de Contas
DR	Diário da República
EM	Empresa Municipal
EN	Estrada Nacional
FBM	Fundo Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FM	Fundo de Maneio
IC	Itinerário complementar
IP	Itinerário principal
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
OP	Ordem de Pagamento
PAO	Plano de Actividades e Orçamento
PC	Presidente da Câmara
PDM	Plano Director Municipal
PEL	Parque Empresarial de Lanheses
PF	Programa de Fiscalização
PG/PA	Plano Global / Programa de Auditoria
PI	Parque Industrial
PIDDAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
POE	Programa Operacional da Economia
POR	Programa Operacional da Região Norte
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
RE	Requisição Externa
REOSM	Regulamento da Estrutura e Organização dos Serviços Municipais
RI	Requisição Interna
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SMSB	Serviços Municipalizados de Saneamento Básico
TC	Tribunal de Contas
TOC	Técnico Oficial de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico



Nina Cruz

SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

No âmbito do PF/2003 do DA VIII/UAT.1-AL, foi realizada uma auditoria financeira ao exercício de 2002 do Município de Viana do Castelo.

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

PRINCIPAIS CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

CM

- ✘ Inobservância dos prazos estabelecidos para a entrega das cobranças efectuadas fora da tesouraria (ponto 2.2.1.1/f);
- ✘ Não são efectuadas reconciliações entre os extractos de conta dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia (ponto 2.2.1.1/h), situação esta em vias de solução de acordo com as alegações dos responsáveis;
- ✘ Realização de balanços à Tesouraria de acordo com as disposições legais aplicáveis (ponto 2.2.1.2/E);
- ✘ Existência de um Regulamento de Inventário e Cadastro do Património Municipal (ponto 2.2.1.2/H);
- ✘ Execução orçamental de cerca de 94% no exercício de 2002 (ponto 2.3.2.-A);
- ✘ Percepção de custas de execuções fiscais em excesso (ponto 2.3.5.1.2);
- ✘ Inexistência de um cadastro por entidade subsidiada (ponto 2.3.5.3.);
- ✘ Celebração de um contrato de comodato entre a CM e a Gestinviana, SA que titula a realização de obras para implantação de infra-estruturas do Parque Empresarial de Lanheses (PEL), cujas cláusulas não são subsumíveis ao conceito de comodato definido no art.º 1129º do Código Civil (ponto 2.3.6.3.3);



Nina Cruz

- * Realização, pelo município, de obras de urbanização no loteamento do PEL as quais, face ao estipulado no DL n.º 448/91, de 29/11 (regime jurídico dos loteamentos urbanos), e no “*PROTOCOLO RELATIVO À INSTALAÇÃO E GESTÃO DE PARQUES EMPRESARIAIS NO CONCELHO DE VIANA DO CASTELO*” pertencem ao domínio privado (ponto 2.3.6.3.3);
- * Construção das infraestruturas do PEL sem ter sido emitido o alvará (ponto 2.3.6.3.6);
- * Realização de obras de urbanização de loteamento do domínio privado (PEL), suportadas pelo orçamento da autarquia e pela comparticipação de fundos comunitários (FEDER-medida 2.2.) (ponto 2.3.6.4.3);
- * Financiamento público de obras (PEL) que integram o património da Gestinviana, SA, empresa privada com fins lucrativos, sem a correspondente contrapartida para a autarquia (ponto 2.3.6.4.3);
- * Incumprimento do regime jurídico de empreitadas de obras públicas na realização da empreitada designada por “Parque Empresarial de Lanheses – construção de infra-estruturas, arruamentos e acessos” no que respeita à qualificação de trabalhos a mais e ao consequente procedimento concursal adequado (ponto 2.3.6.4.4);
- * Inobservância do regime jurídico de empreitadas de obras públicas no que respeita à escolha do procedimento concursal (ponto 2.3.7);

SMSB

- * Inobservância do princípio de segregação de funções entre Contabilidade e Tesouraria (ponto 3.3), situação esta em vias de correcção face às alegações dos responsáveis;
- * Elaboração quinzenal dos balancetes efectuados à Tesouraria (ponto 3.3);
- * Resultados operacionais negativos no triénio 2000-2002 (ponto 3.4).



Nina Cruz

RECOMENDAÇÕES

Face às situações vertidas no presente Relatório, recomenda-se ao executivo municipal a adopção das seguintes medidas:

- a) Cumprimento da norma de controlo interno estipulada no ponto 2.9.10.1.4, do POCAL;
- b) Adequação da situação do Parque Empresarial da Lanheses ao regime legal em vigor para a instalação e gestão de Áreas de Localização Empresarial (DL n.º 46/2001, de 10 de Fevereiro);
- c) Regularização da situação relativamente às despesas de construção das infraestruturas do Parque Empresarial de Lanheses, uma vez que foram suportadas por financiamento público e as obras realizadas integram o património da Gestinviana, SA, empresa privada com fins lucrativos, sem a correspondente contrapartida para a autarquia;
- d) Respeito pelo regime jurídico de empreitadas de obras públicas no que respeita à qualificação de trabalhos a mais e à consequente abertura de concurso, nos casos aplicáveis.



Nina Cruz

1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações prévias

No presente relatório consubstanciam-se os resultados da auditoria financeira realizada ao Município de Viana do Castelo e respectivos Serviços Municipalizados de Saneamento Básico (SMSB), acção aditada ao Programa de Fiscalização para 2003 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 08/05/03, tendo o trabalho de campo decorrido entre 3 e 28 de Novembro do mesmo ano.

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 da autarquia 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 no exercício de 2002 e em algumas áreas consideradas prioritárias, conforme **Plano Global/Programa de Auditoria** (PG/PA) (fls. 3 a 10 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;



Nina Cruz

- ⇒ Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas dos fundos de maneo, emolumentos notariais, transferências, participações financeiras 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 e financeiras entre o município e a Resulima - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA.

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 29 de Setembro a 10 de Outubro de 2003 - conforme calendarização constante do PG/PA, a que se refere a Informação n.º 23/03 - UAT VIII.1 - AL (fls. 2 a 11 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 3 de Novembro de 2003 com uma reunião de apresentação em que estiveram presentes o Presidente da Câmara, o Director de Departamento da Administração Geral, o Chefe de Divisão Financeira, e a equipa de auditoria sob a coordenação do Auditor-Chefe, tendo sido dados a conhecer aos representantes da autarquia, de uma forma genérica, os fundamentos, âmbito, objectivos e metodologia da auditoria.



Nina Cruz

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 dos documentos de prestação de contas, com a realização de testes substantivos às operações contabilísticas das áreas consideradas prioritárias.

A acção terminou com uma reunião em que estiveram presentes, o Presidente da Câmara, o Director de Departamento da Administração Geral, o Chefe de Divisão Financeira, 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

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



Nina Cruz

1.5. Ajustamento global

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

Un.: Euro

DÉBITO	CONTA DE DOCUMENTOS	CONTA DE DINHEIRO		RESPONSABILIDADE TOTAL
		DA CÂMARA	DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS	
<i>Receita virtual liquidada.....</i>	63 733,20			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>				10 308,08
	63 733,20			
<i>Receita Orçamental cobrada.....</i>		41 340 716,02	6 639 647,20	47 980 363,22
<i>Entrada de fundos p/ Oper. Tesouraria</i>		6 649 928,67	518 823,02	7 168 751,69
<i>Saldo em 01/01/02.....</i>	236 510,01 ¹	1 314 774,49	505 739,39	2 057 023,89
TOTAIS	300 243,21	49 305 419,18	7 664 209,61	57 216 446,88
CRÉDITO				
<i>Receita anulada.....</i>	7 132,23			7 132,23
<i>Despesa Orçamental realizada.....</i>		41 111 200,94	6 594 535,47	47 705 736,41
<i>Saída de fundos p/ Oper. Tesouraria..</i>		6 649 242,67	482 153,87	7 131 396,54
<i>SOMA.....</i>		47 760 443,61	7 076 689,34	
<i>Receita virtual cobrada.....</i>	53 425,12			
<i>SOMA.....</i>				
<i>Saldo em 31/12/02.....</i>	239 685,86	1 544 975,57	587 520,27	2 372 181,70
TOTAIS	300 243,21	49 305 419,18	7 664 209,61	57 216 446,88

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2002 é favorável, com as reservas constantes deste relatório.

¹ Este valor difere, em €2.230,76, do constante do modelo 3/TC como saldo de encerramento da conta de documentos (€238.740,77), relativo ao ano de 2001, dado que já se encontra expurgado dos montantes dos documentos relativos a Operações de tesouraria e de um documento anulado nos valores de €2.209,05 e de €21,71, respectivamente.



Nina Cruz

1.6. Contraditório

Para efeitos de exercício do contraditório, nos termos do art.º 13º e n.º 3 do art.º 87º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pelo exercício de 2002 da CMVC foram instados a pronunciarem-se sobre o Relato de Auditoria, tendo todos apresentado alegações conjuntamente.

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



Rina Cruz

2. AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE VIANA DO CASTELO (EXERCÍCIO DE 2002)

2.1. Caracterização global da estrutura e organização municipal

2.1.1. Documentos enformadores

A autarquia possui um Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (inserto de fls. 3 a 13 do Vol. VII) cuja publicação foi efectuada no DR - II Série, n.º 149, Apêndice n.º 85-A, de 01/07/98.

Este documento integra um conjunto de princípios e objectivos de natureza estruturante através dos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipais, dele constando, igualmente, a definição da estrutura orgânica - encontrando-se a mesma dividida em Departamentos, Divisões e Gabinetes (macroestrutura) e em Repartições, Secções, Serviços e Unidades (microestrutura) - e, bem assim, o conjunto de competências das diversas unidades orgânicas.

2.1.2. Estrutura orgânica

No que concerne à **estrutura orgânica** a mesma é a constante do organograma inserto de fls. 11 a 13 do Vol. VII comportando, no que se reporta a **unidades operativas e de apoio instrumental**, 4 Departamentos e 15 Divisões, como seguidamente se apresenta:

Departamento	Administração Geral	Educação, Cultura e Desporto*	Obras	Urbanismo
Divisão	Administrativa	Acção Educativa e Desportiva	Obras Públicas	Licenciamento de Obras Particulares
	Financeira e de Desenvolvimento Económico	Acção Cultural	Instalações e Equipamentos	Planeamento Urbanístico e Projecto
	Jurídica	Museus*	Vias e Transportes	Gestão Urbanística
	Arquivo	Bibliotecas e Documentação		Ambiente e Qualidade de Vida**

* Os respectivos lugares de Director de Departamento e Chefe de Divisão encontram-se vagos;

**Em processo de concurso.



Nina Cruz

No que se reporta a **unidades de assessoria e apoio técnico** a estrutura orgânica da CMVC dispõe de três Gabinetes e uma divisão:

- Gabinete de Apoio ao Presidente;
- Gabinete de Apoio aos Vereadores;
- Gabinete de Informação e Relações Públicas;
- Divisão de Segurança e Protecção Civil².

Da análise comparativa com a situação de facto constatou-se o seguinte:

- Ⓢ Dos quatro departamentos existentes, não se encontra provido o cargo de director do Departamento de Educação, Cultura e Desporto;
- Ⓢ Das dezasseis divisões existentes, não se encontram providas das respectivas chefias as Divisões de Museus e de Segurança e Protecção Civil;
- Ⓢ À data da realização da auditoria estava a decorrer o concurso para provimento do cargo de chefe de Divisão de Ambiente e Qualidade de Vida;

2.1.3. Quadro de pessoal

A autarquia, à data da realização da auditoria, dispunha de 601 trabalhadores providos em lugares do quadro, o que equivale a 68,5% do total do mesmo.

O actual quadro de pessoal (de fls. 82 a 103 do Vol. VII) é resultante da composição aprovada pelo órgão deliberativo em 26/06/98 e publicado no DR n.º 149, II Série, Apêndice n.º 85-A (de fls. 15 a 20 do Vol. VII), com as alterações constantes de fls. 65 a 74 do Vol. VII que, no seu conjunto, prevê 877 lugares, (incluindo o pessoal dirigente e chefia) distribuídos do seguinte modo:

² O lugar de chefia encontra-se vago



Nina Cruz

Pessoal em serviço na Autarquia

PESSOAL	Setembro de 2003		
	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Dirigente e Chefia	29	24	82,8
Técnico Superior	63	51	81
Técnico	23	13	56,6
De informática	5	5	100
Técnico - Profissional	96	57	59,4
Administrativo	134	84	62,7
Auxiliar	247	180	72,9
Operário	195	132	67,7
Bombeiros	85	55	64,7
TOTAL	877	601	68,5

Fonte: Listagens fornecidas pela Secção de Administração de Pessoal

Da distribuição apresentada e em relação aos lugares providos, é de salientar que:

- O pessoal auxiliar e operário representam 51,9% dos mesmos;
- O pessoal técnico, de informática e administrativo corresponde a 24,9%;
- O pessoal técnico superior representa 8,4%.

Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que o pessoal provido apresenta um índice de tecnicidade de 20,1% e, por isso, muito aproximado ao perspectivado no quadro de pessoal em vigor (20,7%), como se pode verificar de seguida:

ÍNDICE DE TECNICIDADE

Fórmula	Setembro 2003	
	Quadro legal	Providos
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{63+23+96}{877} = 20,7\%$	$\frac{51+13+57}{601} = 20,1\%$



Nina Cruz

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

2.1.4.1 COMPOSIÇÃO DO ÓRGÃO EXECUTIVO / DESIGNAÇÃO DO VICE-PRESIDENTE E DE VEREADORES A TEMPO INTEIRO

A Câmara Municipal de Viana do Castelo, no exercício de 2002, tinha a seguinte composição:

- Presidente – Defensor Oliveira Moura
- Vereadora – Maria Flora Moreira Silva Passos Silva
- Vereador – Manuel Silva Ribeiro
- Vereador – José Maria Cunha Costa
- Vereador – Rogério Ramiro Silva Barreto
- Vereadora – Ilda Maria Menezes de Araújo Novo
- Vereador – Joaquim António Cardoso Ribeiro
- Vereador – César Augusto Mendes Vaz Brito
- Vereador – Alberto Jaime Marques Midões

Em consonância com o previsto no art.º 58º, n.º 3 da Lei n.º 169/99 de 18/09, no despacho n.º PR – 1/2002, datado de 08/01/02, o Presidente da Câmara designou Vice-Presidente a Vereadora Maria Flora Moreira da Silva Passos Silva (fls. 44 do Vol. III).

Em reunião do executivo camarário de 08/01/02, com os votos favoráveis dos oito primeiros autarcas e abstenção do último, foi deliberado elevar o número de vereadores em regime de tempo inteiro para 4 (fls. 47 do Vol. III).

Pelo Despacho n.º PR – 2/2002, datado de 08/01/02, o Presidente da Câmara no uso da competência prevista no citado art.º 58º, escolheu para exercerem o mandato a tempo



Nina Cruz

inteiro os vereadores Maria Flora Moreira da Silva Passos Silva, Manuel da Silva Ribeiro, José Maria Cunha da Costa e Rogério Ramiro da Silva Barreto (a fls. 51 do Vol. III).

2.1.4.2 DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NAS FREGUESIAS

A CMVC, na sequência de deliberação, por unanimidade, solicitou nos termos do art.º 66º, e para os efeitos da alínea c) do número 6 do art.º 64º da Lei n.º 169/99, de 18/09, autorização à Assembleia Municipal para proceder à delegação de competências nas Freguesias (fls. 58 e 58v do Vol. III), que lhe foi concedida.

A CMVC celebrou com as Freguesias os respectivos protocolos de delegação de competências (exemplos de fls. 571 a 585 do Vol. V).

2.1.4.3 DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL NO PRESIDENTE

A CMVC, ao abrigo do disposto no art.º 65º, n.º1 da Lei anteriormente referida, nas reuniões de 08/01/02 e de 18/12/02 deliberou, por unanimidade, aprovar as propostas de delegação de competências no seu Presidente (cfr. fls. 517 do Vol. -VII).

2.1.4.4 DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DA CÂMARA NOS VEREADORES

O Presidente da Câmara, pelo despacho n.º PR – 3/2002, datado de 08/01/02, nos termos previstos no n.º 2 do art.º 69º da mesma Lei n.º 169/99, delegou competências próprias nos Vereadores Flora Passos Silva, Manuel da Silva Ribeiro, José Maria Costa e Rogério Silva Barreto (cfr. fls. 76 a 79 do Vol. III).



Nina Cruz

2.1.4.5 SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DO PRESIDENTE DA CÂMARA NOS VEREADORES

Pelo despacho n.º PR – 4/2002, datado de 08/01/02, ao abrigo do disposto no n.º 2 do art.º 65º também da Lei n.º 169/99 o Presidente da Câmara subdelegou as competências que lhe haviam sido delegadas pela Câmara Municipal, em 08/01/02, das diversas áreas funcionais, nos Vereadores que se encontram em regime de permanência, Flora Passos Silva, Manuel da Silva Ribeiro, José Maria Cunha da Costa e Rogério Ramiro da Silva Barreto (cfr. fls. 80 a 84 do Vol. III) e pelo Despacho n.º PR – 7/2002, datado de 08/01/02, subdelegou nos Vereadores José Maria Cunha da Costa e Manuel da Silva Ribeiro as competências previstas em diplomas legais diversos.

Para além dos despachos mencionados no ponto anterior, e ao abrigo da mesma disposição legal subdelegou outras competências, nos Vereadores Manuel da Silva Ribeiro e Flora Passos Silva (cfr. Despacho n.º PR – 13/2002, datado de 02/05/02 e no Despacho n.º PR – 19/2002, datado de 20/12/02).

2.1.4.6 DISTRIBUIÇÃO DE PELOUROS

A distribuição de pelouros, em consonância com o art.º 58º, n.º 4 da Lei n.º 169/99 foi efectuada pelo despacho n.º PR – 5/2002, datado de 08/01/02, atribuindo certas áreas funcionais aos Vereadores Maria Flora Moreira da Silva Passos Silva, Manuel da Silva Ribeiro, José Maria Cunha da Costa e Rogério Ramiro da Silva Barreto (cfr. fls. 90 do Vol. III, constando do despacho n.º PR – 6/2002, datado de 08/01/02, que estes vereadores têm a seu cargo a direcção e superintendência dos serviços indicados nesse despacho, com “...o fim de um mais eficiente exercício dos poderes de direcção das diversas unidades orgânicas correspondentes às áreas funcionais distribuídas...” (fls. 91 do Vol. III).



Nina Cruz

2.1.4.7 NOMEAÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE SANEAMENTO BÁSICO

O CASMSB foi nomeado por deliberação do executivo camarário, ao abrigo do disposto na alínea i) do n.º 1 do art.º 64º também da Lei n.º 169/99, sendo a sua composição a seguinte: Presidente, o vereador José Maria Costa e vogais, os vereadores Manuel da Silva Ribeiro e Rogério Ramiro da Silva Barreto (cfr. fls. 92 do Vol. III).

2.1.4.8 SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM PESSOAL DIRIGENTE

O Vereador da área funcional de Planeamento e Gestão Urbanística, Manuel da Silva Ribeiro, ao abrigo do disposto no n.º 2 do art.º 35º do CPA, conjugado com o art.º 11º, n.º 9 do DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro, subdelegou competências no Chefe de Divisão de Gestão Urbanística e na Chefe da Divisão de Licenciamento de Obras Particulares.

2.1.4.9 SÍNTESE

Pela sua relevância na esfera financeira destacam-se as seguintes competências delegadas e subdelegadas:

Competências delegadas pela CMVC no Presidente

- Remeter ao Tribunal de Contas, nos termos da lei, as contas do município.
- Executar as opções do plano e orçamentos aprovados.
- Autorizar a realização de despesas até ao montante de 748.196,85 euros.
- Aprovar as minutas dos contratos de empreitada, de fornecimentos e de aquisição de serviços.

Competências delegadas e subdelegadas pelo Presidente nos vereadores em regime de permanência

- Constituir a comissão de abertura das propostas no acto público e a comissão de análise das propostas, nos concursos de empreitada ou de fornecimento.



Nina Cruz

-
- Proceder à audiência prévia dos interessados no procedimento nos termos do art.º 100º do CPA.
 - Fixar a repartição de encargos por cada ano económico, nos casos em que os actos ou contratos dêem lugar a encargos orçamentais em mais de um ano económico ou em ano que não seja o da sua realização.
 - Autorizar a realização de despesas orçamentadas até ao limite de 4.987,98 euros, por cada acto e deliberar sobre a locação e aquisição de bens móveis e serviços, nos termos da lei, até àquele limite, por cada acto também.

Da análise conclui-se pela regularidade e pelo cumprimento das previsões legais em matéria de delegações, subdelegações e distribuições de pelouros.



Nina Cruz

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

2.2.1. Caracterização

2.2.1.1. APRECIÇÃO DA NORMA DE CONTROLO INTERNO

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

Da conjugação do art.º 10.º, n.º 2 do citado DL n.º 54-A/99, com o ponto 2.9.3. do POCAL resulta que a autarquia deveria dispor de um Regulamento do Sistema de Controlo Interno devidamente aprovado, o que ocorreu em 18/12/01 com data de entrada em vigor em 01/01/02.

Da análise que se efectuou aos diversos artigos que integram o RSCI resultam as seguintes situações, as quais merecem especial destaque:

a) Cheques em trânsito

À data da realização da auditoria não estavam a ser cumpridas as al. f) e g) do **art.º 13.º** uma vez que existiam cheques em trânsito que datavam de 1982. Contudo, alertados os serviços, estes de imediato diligenciaram junto das instituições bancárias pela sua anulação (a fls. 226, 228, 230, 232, 234, 236, 237 e 244 do Vol. III);

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



Nina Cruz

b) Pagamentos

O **art.º 21.º** estabelece que os pagamentos devem ser feitos preferencialmente por transferência bancária, mas não está a ser integralmente respeitado uma vez que, na sua maioria, são efectuados por cheque;

c) Emissão de cheques

Não é cumprido o **art.º 23.º** nos termos do qual os cheques são emitidos na Contabilidade, porquanto tal ocorre na Tesouraria o que contraria o ponto 2.9.5. al. c) do POCAL;

d) Guarda de cheques

Do **art.º 24.º** resulta que os cheques devem ser guardados num cofre na Contabilidade, mas na realidade encontram-se à guarda do tesoureiro, o que não se conforma com o ponto 2.9.10.1.3. do POCAL;

e) Contas correntes com instituições bancárias

Esta norma, a que corresponde o **art.º 28.º**, prevê que as contas correntes sejam permanentemente actualizadas pela Tesouraria, o que contraria os princípios da segregação de funções, e vai contra o disposto no ponto 2.9.10.1.5. do POCAL;

f) Entrega dos montantes cobrados fora da tesouraria

O **art.º 27.º**d) refere que a entrega daqueles montantes seja feita semanalmente, o que contraria o ponto 2.9.10.1.4. do POCAL, nos termos do qual deve ser feita diariamente;

g) Compras

O **art.º 35.º** apenas faz referência que as compras são promovidas pelo aprovisionamento, contudo são duas as secções que as desencadeiam – Secção de Aprovisionamento e Secção de Expropriações e Concursos;



Nina Cruz

h) Reconciliações entre os extractos de conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia

O art.º 39.º não está a ser cumprido uma vez que não são efectuadas as referidas reconciliações:

i) Reconciliações nas contas de empréstimos bancários

Segundo o art.º 41.º devem ser efectuadas reconciliações nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito e determinarem-se os respectivos juros sempre que haja lugar a qualquer pagamento por conta desses débitos. Constatou-se que nada está a ser feito neste sentido pelo que este artigo não está a ser cumprido.

2.2.1.2. LEVANTAMENTO/ANÁLISE DO SCI

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

A - Segurança

O local onde a Tesouraria está instalada reúne boas condições de segurança.

B - Regulamento de Sistema de Controlo Interno

Como já se deu conta, a autarquia dispõe de um RSCI aprovado na sua reunião de 18/12/01, sendo todavia de salientar que algumas das suas normas não são observadas na prática.

C – Procedimentos contabilísticos

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



Nina Cruz

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

Atenta a circunstância de se tratar de um período de transição, entre o modelo anterior (DL n.º 341/83, de 21/07) e o novo (POCAL), com a conseqüente necessidade de alterar profundamente os procedimentos contabilísticos e de, depois daquela data, serem “repscados” e integrados no novo orçamento todos os movimentos ocorridos, admite-se que tenham existido situações como as descritas, que só posteriormente puderam ser regularizadas, tal como foi explicado pelos serviços camarários.

D – Segregação de funções

A organização dos serviços e a distribuição e execução das tarefas não salvaguardam o princípio da segregação de funções, nomeadamente no que concerne à Contabilidade e à Tesouraria, uma vez que a emissão dos cheques é feita na Tesouraria, sendo também aí que são movimentadas e controladas as contas correntes com as instituições bancárias bem como recebidos e arquivados os extractos bancários.

Com efeito, verifica-se que quem detém o controlo físico dos correspondentes activos é também responsável pelo seu registo contabilístico, ou seja, é o Tesoureiro que detém e emite os cheques e movimenta e controla as contas correntes das instituições bancárias, o que contraria um dos princípios básicos de um sistema de controlo interno.

E – Operações de controlo

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

As reconciliações bancárias, sob a responsabilidade de um funcionário da Contabilidade, apenas são formalizadas no final do ano aquando da elaboração da conta de gerência, contudo, é feito um controlo quando chegam os extractos bancários,



Nina Cruz

na medida em que estes são conferidos/confrontados com os registos informáticos existentes.

F – 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.

G – Aprovisionamento/Secção de Expropriações e Concursos/Armazéns

O Aprovisionamento e a Secção de Expropriações e Concursos dividem os processos de compras – o primeiro tem à sua responsabilidade as aquisições de valor igual ou inferior a €24.939,90 (5.000 contos) e o segundo, as de valor superior àquele montante (Despacho AG-3/99 de fls. 425 a 427 do Vol. VII).

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

Para além daquele depósito existem armazéns e oficinas, onde são guardados os materiais de sinalização de trânsito (sinais, tintas e cimento) e outros produtos.

As oficinas fazem um controlo, por viatura, de abastecimentos, reparações, revisões e inspecções.

H – Património municipal

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

Existem as respectivas descrições/cargas dos bens por salas, e por bens adstritos a cada funcionário.



Nina Cruz

No que se reporta aos bens imóveis, quer pertencentes ao domínio privado quer ao domínio público, observou-se que foi efectuado um levantamento e feita a sua valorização.

Salienta-se ainda a existência de Regulamento de Inventário e Cadastro do Património do Município de Viana do Castelo (de fls. 369 a 402 do Vol. IV).

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. 520 a 523 do Vol. VII), e tendo em conta os aspectos antes descritos retira-se que o mesmo apresenta os seguintes pontos fortes e pontos fracos:

Pontos Fortes:

- a) São efectuadas reconciliações bancárias e contagens físicas das existências com alguma regularidade;
- b) São realizados Balanços à Tesouraria e formalizados os seus termos;
- c) Estão informatizados na totalidade os procedimentos correspondentes aos processamentos da receita e da despesa.

Pontos Fracos:

- d) Não é salvaguardada a segregação de funções, nomeadamente entre a Contabilidade e a Tesouraria;
- e) Não é efectuada diariamente a entrega dos montantes cobrados fora da tesouraria;
- f) Não são efectuadas reconciliações entre os extractos de conta dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia local;
- g) Não são efectuadas reconciliações nas contas de empréstimos bancários com instituições de crédito.



Nina Cruz

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

Sobre a **emissão e guarda de cheques**, os responsáveis alegaram que *“O procedimento conforme ao sistema de controlo interno não estava a ser executado por meras dificuldades de ordem logística, procedimento esse que está em vias de ser corrigido, tendo sido já adquiridos um cofre e uma impressora adequadas à realização destas operações no Serviço de Contabilidade”*.

Do exposto, resulta que a CMVC já diligenciou pela alteração do procedimento, o que se regista.

Quanto às **contas correntes das instituições bancárias**, os alegantes vêm informar que *“A par da actualização efectuada na Tesouraria, as contas correntes bancárias são igualmente conferidas pela Contabilidade, onde ficam arquivadas, método este que supomos, cumpre o princípio da segregação de funções (cfr. doc. n.º A)”*.

Tal como no ponto anterior, nada se tem a acrescentar uma vez que a CMVC já diligenciou no sentido de alterar o procedimento.

No que se refere à **entrega dos montantes cobrados fora da tesouraria**, os responsáveis alegam que *“As importâncias arrecadadas pelos serviços periféricos (Museus, Piscinas e Teatro) são, a grande maioria das vezes, de pequeno montante, considerando-se constituir uma deseconomia proceder à prestação diária de contas, com o correspondente transtorno resultante das necessárias deslocações à sede da Câmara Municipal”*.

Independentemente do valor total das receitas cobradas por entidades diversas do tesoureiro, o POCAL estabelece no ponto 2.9.10.1.4. que a sua entrega seja feita diariamente, pelo que se mantém a posição expressa no Relato. Acresce que a



Nina Cruz

deslocação à sede da autarquia pode ser substituída, por exemplo, por depósito em cofre nocturno. Recomenda-se, pois, uma alteração de procedimentos neste domínio.

No que se reporta à **reconciliação nas contas de clientes e fornecedores**, os alegantes informaram que: *“Dadas as dificuldades de ordem prática na implementação do mecanismo de reconciliação dos saldos das contas correntes, considerando o universo de cerca de dois mil fornecedores, ainda não foi possível montar o respectivo esquema, também devido a deficiência do actual programa informático (o qual não fornece o saldo de contas correntes de fornecedores), situação esta que está em vias de ser resolvida, após contacto com a empresa responsável pela assistência técnica ao programa instalado, o que permitirá que até ao final do corrente ano seja desenvolvida esta operação.”*

Sobre este facto, uma vez que estão a ser envidados esforços no sentido de ser implementado o procedimento em análise, nada mais se tem a acrescentar.

Quanto às **reconciliações nas contas de empréstimos bancários**, os responsáveis nas alegações apresentadas informaram: *“Com a implementação do controlo dos extractos bancários, tem vindo a ser elaborados os mapas síntese das reconciliações bancárias (cfr. doc. n.º B).”*

Regista-se o facto de a autarquia já estar a proceder em conformidade com o ponto 2.9.10.2.7. do POCAL.



Nina Cruz

2.3. Exercício de 2002

2.3.1. Regras previsionais

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

A regulamentação daquele instrumento previsional consta do DL n.º 54-A/99 de 22/02, especificamente no seu ponto 3.3. que contém as regras a observar na respectiva elaboração.

Da análise sobre a documentação facultada e como resulta dos quadros insertos a fls. 536 e 537 do Vol. VII, conclui-se que a autarquia cumpriu as disposições legais aplicáveis. Contudo, verificou-se que no cálculo das dotações das rubricas 01.04-Derrama; 04.01.01-Juros de depósitos; 05.01.02.01.02 Acção Social Escolar e 05.01.02.01.02 Transportes Escolares, a regra não foi totalmente observada, tendo a autarquia apresentado a justificação de fls. 3 a 45 do Vol. IV, relevando-se porém que os valores obtidos, por confronto com os correctos, não apresentam diferenças significativas.

2.3.2. Análise da execução orçamental

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

Assim, a análise que se apresenta teve como suporte os dados constantes das Contas de Gerência, dos Orçamentos e Relatórios de Actividades de 2000 e 2001 e os documentos finais de prestação de contas de 2002, através dos quais se elaboraram os



Nina Cruz

mapas insertos de fls. 527 a 530 do Vol. VII, cujas conclusões, consideradas mais relevantes, são apresentadas seguidamente.

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

Relativamente à execução orçamental no indicado triénio, salienta-se que a média aritmética simples da cobrança rondou os 92,6% (101,13%, 82,23% e 94,5%, respectivamente), relevando-se que, na gerência de 2001, a autarquia arrecadou 82,23% das receitas previstas para esse ano.

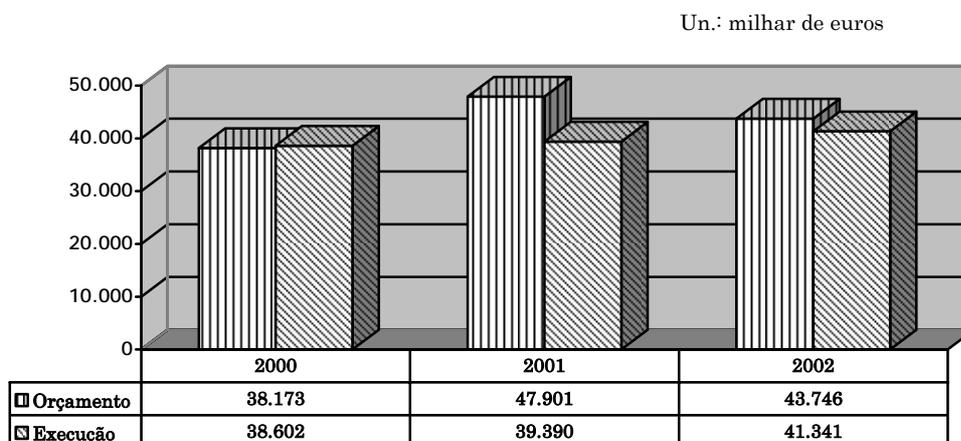
O orçamento para o ano de 2001, no montante de 9.603.252 contos (€17.900.819,03), comparativamente com a execução do ano anterior 7.739.072 contos (€8.602.328,39), apresentou um valor global superior a esta, na ordem dos 25%.

Na elaboração do orçamento da receita para o ano de 2002, o executivo baseou-se essencialmente nas regras previsionais estipuladas no POCAL verificando-se, assim, que foi estimado um crescimento de cerca de 11% face à execução da gerência anterior.

Para o mesmo ano, a receita cobrada teve um acréscimo de 5%, relativamente à do ano anterior, o que, conjugado com o menor crescimento do orçamento (em valor absoluto foi inferior ao do ano anterior) conduziu a uma execução de 94,50%.



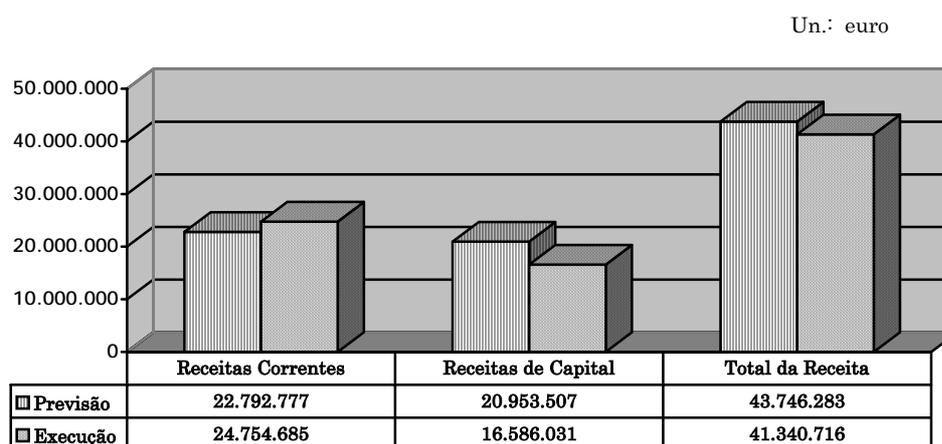
Nina Cruz



B) Estrutura da receita e da despesa no exercício de 2002

B1) Receita

Em 2002 foram arrecadadas receitas que ascenderam a €41.340.716,02, em vez de €43.746.283,47 como fora previsto, o que representa um grau de execução orçamental de 94,50%, como se pode verificar no gráfico seguinte.



(realizado / previsto)*100	108,61%	79,16%	94,50%
----------------------------	---------	--------	--------

Dos resultados apurados na cobrança global (€41.340.716,02), €24.754.685,04 correspondem a Receitas Correntes (representando 59,9% do total) e €16.586.030,98 a Receitas de Capital (40,1%).

*Rina Cruz*

A estrutura da receita evidencia que as Transferências Correntes e de Capital representam 51,92% (22,75%+29,17%) do total arrecadado.

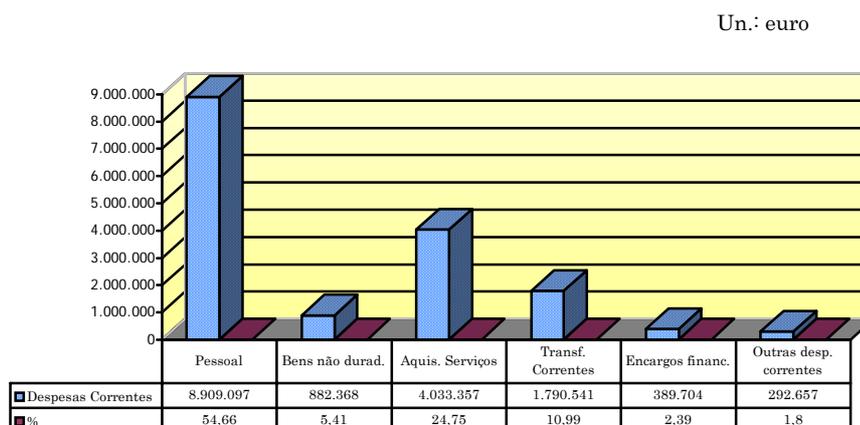
Verifica-se uma dependência substancial do orçamento municipal em relação às mesmas, existindo outro tipo de receitas, nomeadamente impostos directos, que apresentam uma percentagem com algum significado (25,97%) do montante arrecadado.

B2) Despesa

A despesa global no mesmo ano ascendeu a €11.111.200,94 em vez dos €13.746.283,47 previstos, o que representa uma execução de 93,98%.

Do total dos pagamentos efectuados, €16.297.724,43 correspondem a Despesas Correntes (39,64% na estrutura total) e €24.813.476,51 a Despesas de Capital, representando 60,36% do mesmo total.

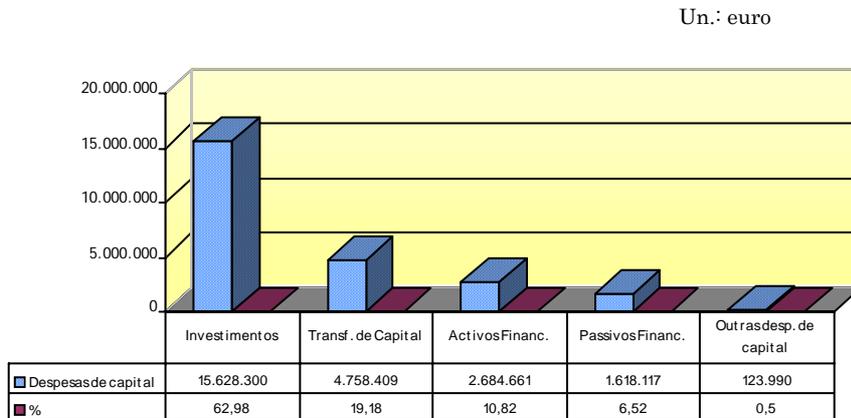
Na estrutura da despesa corrente as contas que tiveram maior peso foram as de Pessoal (54,66%), Aquisição de Serviços (24,75%) e Transferências Correntes (10,99%) como se pode observar no gráfico seguinte:



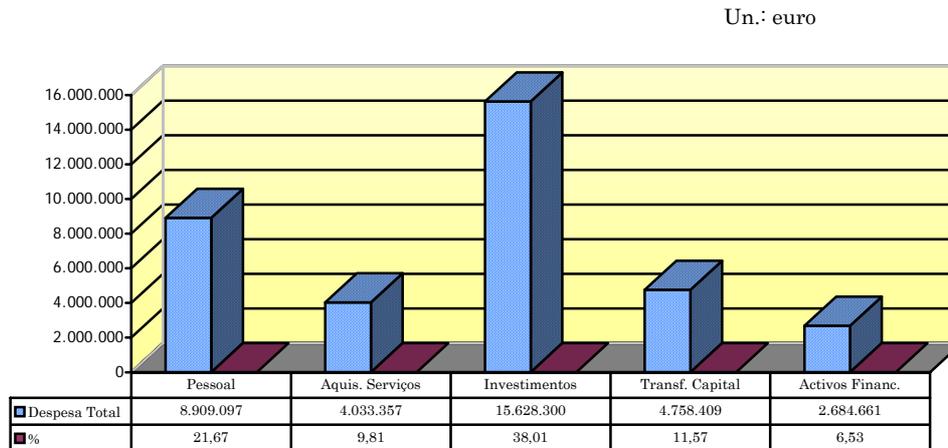
Quanto às despesas de capital, as contas de Investimentos são as mais significativas, representando no exercício, 62,98% do total daquelas despesas.



Rina Cruz



No cômputo global da despesa, as contas de Investimentos e de Pessoal são as mais significativas, representando 38,01% e 21,67% do total da despesa, respectivamente.



2.3.3. Apreciação de documentos

2.3.3.1. CONTA DE DOCUMENTOS

No que concerne a esta matéria, de acordo com o ponto 2.6.2 do POCAL “... *as receitas são cobradas virtualmente se os respectivos documentos de cobrança forem debitados ao tesoureiro por deliberação do órgão executivo*”.



Nina Cruz

No exercício em análise, apesar da existência de documentos debitados ao tesoureiro, já com a aplicação do novo sistema contabilístico, constatou-se que até ao final da acção (28/11/03), o executivo não deliberou no sentido da virtualização de qualquer tipo de receita, tendo-lhe sido feita tal referência no decorrer do trabalho de campo.

Em 31/12/01, como evidencia a Conta de Gerência Mod. 3/TC (a fls. 359 e 360, do Vol. II) o saldo de encerramento de documentos ascendia a 47.863.169\$00 (€238.740,48). Porém, o saldo de abertura para o exercício de 2002 evidenciado no mapa de contas de ordem (fls. 431, do Vol. II) é de €236.510,01 registando-se por isso uma diferença de €2.230,47 nos valores apresentados para o mesmo momento (vd. ajustamento no ponto 1.5).

Questionados os serviços sobre tal divergência estes, através dos documentos insertos de fls. 52 e 53 do Vol. IV, justificam a diferença, nos seguintes termos:

“O valor relativo a documentos de cobrança considerado pela Contabilidade para o arranque do sistema POCAL 2002 foi o total de documentos em débito nas rubricas orçamentais em 31/12/2001, no valor de 236.531,72€, mais as contas 1501 (Operações de tesouraria no valor de 2.084,34€ e a conta 1503 (imposto de selo) no valor de 124,71€ o que justifica o total de 238 740,77€ do modelo 3/TC do respectivo ano. No lançamento dos saldos iniciais de contas de ordem considerou-se a anulação parcial do documento colectivo n.º 56 no valor de 21,71€, inserindo o valor de 236.510,01 €, embora a soma de documentos individuais e colectivos efectivamente lançados na aplicação estejam pelo valor correcto de 236.531,72€ (listagem em anexo) de fls. 54 a fls. 109 do Vol. IV.

No antigo sistema informático o imposto de selo e as operações de tesouraria, lançadas em guias debitadas, estavam incluídas nos documentos em débito.”

Também relativamente às medidas tomadas com vista à arrecadação da receita virtual após as diligências efectuadas pela Tesouraria, o serviço de execuções fiscais em informação subscrita pela chefe de secção (vd. fls. 192 e 193 do Vol. IV), indicou um conjunto de acções que enumeram do modo seguinte:



Nina Cruz

- “1.Recebidas as certidões de dívida ao município, procede-se à instauração dos processos executivos;*
- 2.Procede-se às respectivas citações;*
- 3.Elaboram-se os verbetes dos processos instaurados organizando-os alfabeticamente;*
- 4.Emitem-se guias para pagamento logo que solicitadas pelo executado;*
- 5.Averiguam-se as novas moradas caso sejam desconhecidos os executados nas moradas indicadas nas respectivas certidões de dívida;*
- 6.Elabora-se relação mensal dos processos cobrados dos Serviços Municipalizados de Saneamento Básico, para posterior envio aos mesmos das quantias cobradas;*
- 7.Findo o prazo posterior à citação sem que o executado tenha efectuado o pagamento procede-se à penhora de bens, passando-se os correspondentes mandados para penhora e auto de penhora, efectuando-se de seguida o registo da penhora no caso de bens imóveis ou móveis sujeitos a registo;*
- 8.Procede-se à venda dos bens penhorados que até à presente data não foi necessário;*
- 9.Organizam-se ainda, os processos para emissão de cartas precatórias (que em 2001 foram enviadas 46 e cumpridas 10 e em 2002 enviadas 2 e cumpridas 2);*
- 10.Organizam-se processos para reclamação de créditos junto dos Tribunais competentes, no caso de declaração de Recuperação de Empresa e de Falência publicadas em Diário de República, e ainda, no caso de solicitação pelos Tribunais através de Carta/Citação elaboram-se certidões das dívidas existentes a fim de o Ministério Público proceder à sua reclamação;*
- 11.Organizam-se processos de oposição para remessa ao Tribunal Tributário (tendo sido enviados desde o ano de 2002, catorze processos e julgados dois a favor da Câmara Municipal, estando os restantes ainda por julgar;*
- 12.Elaboram-se certidões de não existência de dívida a este município em relação às entidades pelas mesmas solicitadas.”*

No Termo de Balanço, lavrado em 30/12/02, referente ao encerramento do ano económico de 2002 (vd. fls. 469 do Vol. IV), consta o saldo de €239.685,86 (48.052.700\$00) de documentos de cobrança. Igual montante consta do mapa de prestação de contas “Contas de Ordem” (recibos para cobrança).



Nina Cruz

Sobre esta matéria, e apesar do que se referiu, constata-se que a autarquia não conseguiu diminuir o saldo final, verificando-se um ligeiro aumento de €3.175,85 (€39.685,86 – €36.510,01).

2.3.3.2. DESPESA

Relativamente à despesa, conforme resulta do ponto 1.5.2. do PG/PA (vd. fls. 7 do Vol. III) procedeu-se à conferência das contas/rubricas aí elencadas utilizando-se para o efeito a técnica de **amostragem sistemática**, cuja amostra se retrata no quadro que se segue, tendo-se verificado que os “processos de despesa” apresentavam-se normalmente instruídos com a documentação de suporte às Ordens de Pagamento.

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

Classificação Orçamental	Designação	Montante global	Amostra (%)
01/03.01.01.01	Encargos Correntes da Dívida – Instituições de Crédito – Juros – Emprést. Curto Prazo	€8.678,05	100,00
01/08.02.01	Transferências de Capital – Administrações Privadas – Instituições Particulares	€413.819,86	100,00
03/07.02.03.01	Aquisição de Bens de Investimento – Edifícios e Outras Construções - Construções Diversas – Outros – Zonas Industriais	€1.003.422,67	100,00
04/02.03.11.01	Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Outros – Prestações de Serviços	€599.521,44	68,00
04/04.02.01.02	Transferências Correntes – Administrações Privadas – Instituições Particulares – Fins Culturais e Turísticos	€419.246,81	61,00
04/04.02.01.03	Transferências Correntes – Administrações Privadas – Instituições Particulares – Fins Desportivos	€338.450,54	56,00



Nina Cruz

2.3.4. Análise económico-financeira

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

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

ANÁLISE ECONÓMICA

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

*Nina Cruz*

CUSTOS E PERDAS		2002		
		€	% Total	% Oper.
61	Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas	171.611,19	0,53	1,02
62	Fornecimentos e serviços externos	5.001.087,92	15,49	29,61
641+642	Remuner. Membros órgãos de administração e pessoal	7.766.075,58	24,05	45,97
643 a 648	Encargos sociais	1.143.021,61	3,54	6,77
63	Transferências e sub. concedidos e prestações sociais	1.790.541,26	5,54	10,60
66	Amortizações do exercício	776.063,23	2,40	4,59
67	Provisões do exercício	0,00	0,00	0,00
65	Outros custos operacionais	242.849,07	0,75	1,44
	A	16.891.249,86	52,30	100,00
68	Custos e perdas financeiros	389.703,84	1,21	
	C	17.280.953,70	53,51	
69	Custos e perdas extraordinários	5.306.260,37	16,43	
	E	22.587.214,07	69,94	
88	Resultado líquido do exercício	9.706.563,33	30,06	
	TOTAL	32.293.777,40	100,00	
PROVEITOS E GANHOS				
7111	Vendas de mercadorias	7.103,30	0,02	0,02
7112+7113	Produtos	0	0,00	0,00
712	Prestações de serviços	235.719,31	0,73	0,82
715	Reemb. e restituições vendas e prestações de serviços	0	0,00	0,00
72	Impostos e taxas	13.770.749,40	42,64	47,94
74	Transferências e Subsídios obtidos	14.711.107,85	45,55	51,21
	B	28.724.679,86	88,95	100,00
78	Proveitos e ganhos financeiros	1.304.572,07	4,04	
	D	30.029.251,93	92,99	
79	Proveitos e ganhos extraordinários	2.264.525,47	7,01	
	F	32.293.777,40	100,00	
Resumo	Resultados Operacionais: (B)-(A)	11.833.430,00	36,64	
	Resultados Financeiros: (D-B)-(C-A)	914.868,23	2,83	
	Resultados Correntes: (D-C)	12.748.298,23	39,48	
	Resultados Extraordinários	(3.041.734,90)	-9,42	
	Resultado Líquido do Exercício: (F)-(E)	9.706.563,33	30,06	

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

A – Proveitos

As Vendas de mercadorias (€7.103,30) e as prestações de serviços (€235.719,31) representam no seu conjunto 0,84% dos proveitos operacionais, ao passo que as transferências e subsídios obtidos (€14.711.107,85) e os Impostos e taxas (€13.770.749,40) atingem, respectivamente, 51,21% e 47,94% dos mesmos.



Nina Cruz

Os Proveitos operacionais (€28.724.679,86) representam, só por si, 88,95% do total dos proveitos e ganhos, enquanto que os Proveitos e ganhos extraordinários (€2.264.525,47) e os financeiros (€1.304.572,07) representam respectivamente, 7,01% e 4,04% do total referido.

B – Custos

Os custos operacionais globais ascenderam a €6.891.249,86 no exercício, representando 52,3% dos custos e perdas totais.

No capítulo dos custos operacionais regista-se a participação dos “Fornecimentos e serviços externos”, €5.001.087,92 e “Transferências e subsídios concedidos” €1.790.541,26 que representam respectivamente 29,61% e 10,6% dos mesmos, e 21,03% (15,49%+5,54%) dos custos totais.

Os custos com o pessoal correspondentes a Remunerações dos membros dos órgãos autárquicos e pessoal (€7.766.075,58) e encargos sociais (€1.143.021,61), representam também, parcelas significativas de 45,98% e 6,77% dos custos operacionais.

C – Resultados

Analisando cada um deles, extrai-se a seguinte síntese:

Resultados Operacionais – No exercício, os proveitos operacionais totais ascendem a €28.724.679,86 enquanto que os custos operacionais totais assumem €6.891.249,86, advindo deste facto um resultado operacional positivo, no montante de €1.833.430,00, isto é 36,64% do total geral.

Resultados Financeiros – Registam um valor positivo no montante de €914.868,23, os quais representam 2,83% do total.

Resultados Extraordinários – Apresentam-se negativos, na ordem dos €3.041.734,90. Este resultado assenta fundamentalmente na diferença dos montantes das transferências de capital concedidas - Juntas de Freguesia e Associações - €1.657.534 e



Nina Cruz

perdas em imobilizações (€498.798), em contrapartida dos subsídios para investimento (ganhos em imobilizações) €2.198.148.⁴

Resultado Líquido – Apresenta-se positivo, na ordem dos €9.706.563,33 e na exacta medida em que os resultados correntes (resultados financeiros mais os resultados operacionais), que são positivos, suplantam os resultados extraordinários, resultando essencialmente do investimento directo realizado pela autarquia.

ANÁLISE FINANCEIRA

Com o objectivo de analisar a situação financeira da autarquia apresenta-se de seguida o correspondente balanço:

⁴ Valores extraídos da demonstração de resultados extraordinários a fls. 23 do Vol. II

*Nina Cruz*

BALANÇO

Un.: euro

DESCRIÇÃO	2002	
	Valor	%
ACTIVO		
ACTIVO FIXO		
Bens do domínio público	1841592,87	2,72
Imobilizado Corpóreo	60047026,38	88,53
Investimentos Financeiros	3955737,63	5,83
Total do Activo Fixo	65844356,88	97,08
ACTIVO CIRCULANTE		
Existências	195401,94	0,29
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	239685,86	0,35
Disponibilidades	1544975,57	2,28
Total do Activo Circulante	1980063,37	2,92
Acréscimos e Diferimentos: Acréscimos de Proveitos Custos Diferidos		
TOTAL DO ACTIVO	67824420,25	100,00
FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO PATRIMÓNIO, RESERVAS E RESULTADOS		
Património	28051045,05	41,36
Reservas	0	0,00
Result. Transitados	0	0,00
Resultado Líquido do Exercício	9706563,33	14,31
Total dos Fundos Próprios	37757608,38	55,67
PASSIVO		
Dívidas a Terceiros - M/L Prazo	12798514,84	18,87
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	9812845,58	14,47
Acréscimos e Diferimentos: Acréscimos de Custos Proveitos Diferidos	700270,44 6755181,01	1,03 9,96
Total do Passivo	30066811,87	44,33
TOTAL DOS FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO	67824420,25	100,00

Fonte: Balanço 02 CMVC

Deste documento, destacam-se os seguintes aspectos:

O Imobilizado corpóreo com €60.047.026,38 e os Investimentos financeiros com €3.955.737,63, são as contas com maior expressão no total do activo representando 88,53% e 5,83%, respectivamente.

No que concerne ao Activo Circulante este representa 2,92% do conjunto do Activo. Nos Fundos Próprios e Passivo (€67.824.420,25) o Património com o valor de €28.051.045,05 ascende a 41,36% do respectivo total.



Nina Cruz

As Dívidas a Terceiros de Médio e Longo Prazos (€12.798.514,84) e as Dívidas a Terceiros de Curto Prazo (€9.812.845,58), no seu cômputo global perfazem 33,34% (18,87% e 14,47% respectivamente) dos Fundos Próprios e Passivo.

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

Designação	Fórmulas	Ano
		2002
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante/}}{\text{Exigível de curto Prazo.}}$	0,18
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Dispon.+Realizavel/}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	0,18
Fundo de Maneio	Act. Circ .- Pas. Circ.	-€8.036.744,95
Autonomia Total	Fundos Próp./Act. Total	0,41
Cobertura do Serviço da Dívida	Resultados Operacionais / Serviço da dívida	5,92

(Cálculos auxiliares a fls. 538 do Vol. VII)

Do que antecede extrai-se, em síntese, que a autarquia:

Apresenta dificuldades em satisfazer os seus compromissos de curto prazo, uma vez que os rácios de liquidez têm valores muito abaixo da unidade.

Através da comparação dos rácios de liquidez reduzida e liquidez geral, constata-se que as existências não têm peso na sua estrutura financeira, representando cerca de 9,9% do Activo Circulante. Este segundo rácio mostra que a tesouraria não consegue suplantar os compromissos de curto prazo.

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

Apresenta um grau de dependência do financiamento externo na ordem dos 59%.

Com a sua actividade expressa nos resultados operacionais (€1.833.430,00), conseguiu superar em 592% o serviço da dívida (amortização e juros dos empréstimos bancários) que, no exercício, atingiu os €1.998.556,75.



Nina Cruz

2.3.5. Análises específicas

2.3.5.1. LIMITES LEGAIS – DESPESAS COM PESSOAL, EMOLUMENTOS NOTARIAIS E ENDIVIDAMENTO

2.3.5.1.1. DESPESAS COM O PESSOAL

O montante global de despesas efectuadas pela autarquia com o pessoal ascendeu a €181.564 no ano de 2002, sendo que, desse montante, €5.799.904 dizem respeito a despesas com pessoal do quadro e os restantes €381.660 a despesas com pessoal em qualquer outra situação.

No seguimento dos cálculos (constantes a fls. 524 do Vol. VII), de acordo com o estipulado no art.º 10º, n.º 1 e n.º 2 do DL n.º 116/84, de 06/04, na redacção da Lei n.º 44/85, de 13/09, foram apurados os limites legais para este Município, tanto para despesas com pessoal do quadro como para despesas com pessoal em qualquer outra situação, concluindo-se que os mesmos não foram ultrapassados, como se pode constatar pelo quadro resumo que se apresenta seguidamente:

	Limite legal	Despesa paga	% Utilizada
Pessoal dos quadros	€ 13.471.985	€ 5.799.904	44
Pessoal em qualquer outra situação	€ 3.367.996	€ 381.660	12

2.3.5.1.2. EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS DE EXECUÇÕES FISCAIS

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



Rina Cruz

Do confronto dos valores recebidos por aqueles funcionários, constantes da Relação de Emolumentos Notariais e Custas de Execuções Fiscais (fls. 546 do Vol. II) com os limites legais vigentes, tendo em atenção o Parecer n.º 7-GE/92, aprovado em sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 19/03/92, apurou-se que os montantes percebidos a título de emolumentos notariais não excederam os limites legais. Contudo, no que respeita a custas de execuções fiscais constatou-se que, nalgumas situações, o montante auferido excedeu o limite legal, o que contraria os n.ºs. 2 e 3 do art.º 58º do DL n.º 247/87, de 17/06, mantido em vigor por força do disposto no n.º 2 do art.º 43º do DL n.º 353 – A/89, de 16/10, conforme se pode verificar pelo quadro seguinte:

Nome	Categoria	N.º Diuturnidades	Montante Auferido (€)	Limite (€)	Excesso (€)
Rosa Maria Afonso	Chefe Secção	0	4.019,31	2.723,33	1.295,98
M.ª Isabel Ferreira	Adm. Especialista	0	2.438,42	2.378,27	60,15
Júlio Agostinho Conceição	Adm. Especialista	0	2.438,43	2.378,27	60,16

Acresce ainda que, não obstante ter havido trabalho desenvolvido pelos funcionários, o certo é que, uma vez atingido o limite de percepção de custas fiscais, o mesmo tem de continuar a ser desenvolvido, revertendo para a autarquia os valores cobrados. Estes pagamentos foram autorizados pelo Presidente da Câmara (€1.233,07) e pela Vereadora Maria Flora Moreira Silva Passos Silva (€183,22) (vd. Ordens de Pagamento de fls. 135 a 188 do Vol. VII), considerando-se, face ao exposto, ilegais e indevidos.

Sobre esta matéria, os responsáveis alegam que: *“Em face da constatação de erros no cálculo, e repartição, dos montantes das participações nas custas fiscais, os respectivos mapas passaram a ser conferidos e visados pelo dirigente responsável pelo Serviço de Execuções fiscais, tendo sido já dadas instruções ao DAG no sentido de os funcionários em questão reporem as quantias auferidas em excesso.”*



Nina Cruz

Uma vez que não há qualquer evidência de que as quantias auferidas em excesso tivessem sido repostas nos cofres da autarquia mantém-se tudo quanto antes foi relatado. A ultrapassagem dos mencionados limites legais consubstancia eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos do art.º 65º n.º 1, al. b) e do art.º 59º, n.º 1 ambos da Lei n.º 98/97, de 26/08.

2.3.5.1.3. ENVIDAMENTO – EMPRÉSTIMOS

2.3.5.1.3.1 - Empréstimos de médio e longo prazos

Tomando como referência o art.º 23º da Lei n.º 42/98, de 06/08 – que estabelece o regime de crédito dos Municípios – bem como os parâmetros definidos no n.º 3 do art.º 24º da mesma lei, foram efectuados cálculos (constantes a fls. 525 do Vol. VII) que permitem concluir que **o limite de endividamento com empréstimos de médio e longo prazos não foi ultrapassado**, uma vez que os encargos com amortizações e juros, foram inferiores ao mesmo, como resulta do quadro seguinte:

Limite legal	Encargos com amortizações e juros	% Utilizada
€ 3.394.641	€ 1.403.763 ⁵	42

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

2.3.5.1.3.2 - Empréstimos de curto prazo

O município, no ano de 2002, contraiu um empréstimo de curto prazo em regime de conta corrente até ao montante de €1.000.000, para ocorrer a dificuldades de tesouraria.

⁵ Deste montante, €344.254,37 respeitam aos encargos vencidos e não pagos



Nina Cruz

Feita a análise aos dados constantes do processo e efectuados os respectivos cálculos (a fls. 525 e 526 do Vol. VII), tendo por base o estatuído no art.º 23º e n.º 1 do art.º 24º da lei citada anteriormente, conclui-se que o limite de **endividamento com empréstimos de curto prazo não foi ultrapassado**, uma vez que o seu montante médio anual não excedeu 10% das receitas provenientes das participações nos Fundos Municipais.

Sobre esta matéria importa, ainda, realçar o facto de o município contabilizar, indevidamente, o referido empréstimo como “Operações de Tesouraria”.

Solicitada explicação escrita para o fundamento deste procedimento obteve-se o seguinte esclarecimento, através de nota do Chefe de Divisão Financeira (vd. fls. 342 do Vol. III): “(...) *Atendendo que, as dificuldades de tesouraria não são constantes ao longo do ano o empréstimo de tesouraria será, necessariamente, várias vezes utilizado. Por isso, se este movimento for contabilizado por operações orçamentais a execução orçamental será significativamente influenciada, tanto na despesa como na receita.*

Penso que a dificuldade, ou mesmo a impossibilidade técnica, de contabilizar as várias utilizações do empréstimo por operações orçamentais, torna-se mais perceptível se recorrermos a um pequeno exemplo:

1. *Valor empréstimo de tesouraria – 1 250 000€;*
2. *Número de utilizações – 10;*
3. *Tempo médio de utilização – 15 dias.*

Com base nestas variáveis, num plano teórico, teríamos dez movimentos de receita e de despesa que totalizariam 12 500 000€, traduzindo-se num empolamento significativo do valor e execução do orçamento. Mas, do ponto de vista técnico verificamos, ainda, que as dificuldades são praticamente intransponíveis. Assim, no pressuposto que no momento da elaboração do orçamento a operação já se encontra contratada, o valor inscrito no orçamento (receita/despesa) seria de 1 250 000€, o que nos iria permitir uma utilização de igual valor (ou várias até atingir o valor), obrigando nas seguintes a recorrer a alterações orçamentais e, inevitavelmente, a partir de determinado momento a revisões orçamentais, solução que



Nina Cruz

seria incomportável para as finanças municipais e funcionamento da Assembleia Municipal. (...)”

Não obstante esta situação configurar apenas um erro técnico sem reflexo na esfera financeira, recomenda-se para o futuro que se dê cumprimento ao determinado pelo POCAL sobre esta matéria, ou seja, apenas as cobranças para terceiros constituem “Operações de Tesouraria”, sendo os empréstimos de curto prazo registados na contabilidade orçamental através da classificação económica 11.01 – Passivos Financeiros – Empréstimos de curto prazo (vd. também o DL n.º 26/02, de 14/02, que classifica os empréstimos de curto prazo como operações orçamentais).

2.3.5.2. PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS/RESULIMA

O Município de Viana do Castelo, em 2002, era detentor de participações sociais nas cinco primeiras entidades constantes no quadro seguinte e associado nas restantes:

Un.: euro

Designação	verbas pagas em 2002	contribuição	Data da Constituição	Capital Social	Participação da autarquia	
					Valor	%
Matadouro Regional Alto Minho*	-	-	-	498.797,89	12.469,95	2,50
Resulima – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.	148.500,00	-	5/08/96 (DL n.º 114/96)	1.750.000,00	231.000,00	13,20
Viana Polis, - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Viana do Castelo, S.A.	2.983.984,26	-	11/08/00 (DL n.º 186/00)	7.500.000,00	3.000.000,00	40,00
Águas do Minho e Lima, S.A.	235.160,50	-	25/07/00 (DL n.º 158/00)	16.500.000,00	1.343.775,00	8,14
Gestinviana, S.A.	-	-	24/11/00	250.000,00	37.500,00	15,00
Associação Nacional de Municípios	4.840,00	3.340,00	30/03/85			
Valima – Associação de Municípios do Vale do Lima	220.907,77.	15.000,00	13/05/94			
Eixo Atlântico	12.270,43	12.270,43	28/09/92			

*Foi dissolvido por deliberação da Assembleia Geral, de 02/05/02.



Nina Cruz

Sobre estas participações sociais, com excepção da Gestinviana e da Resulima, apenas se fez uma breve análise sobre o objecto estipulado nos estatutos nada de anormal se tendo constatado.

Quanto à Resulima, saliente-se que a presente auditoria decorreu em simultâneo com a acção efectuada a esta empresa, pelo que neste relatório apenas se analisam as questões relacionadas com a constituição, nomeadamente quanto à sua génese, conformidade dos actos preparatórios conducentes à sua criação, objecto social, bem como as relações jurídicas e financeiras estabelecidas entre as duas entidades, isto é, a autarquia e a empresa.

No que respeita à Gestinviana, procedeu-se a uma análise da participação do município nesta empresa no ponto 2.3.6.3 (Parque Empresarial de Lanheses).

2.3.5.2.1. GÉNESE E FUNDAMENTAÇÃO DA CRIAÇÃO DA RESULIMA, SA

Os Municípios de Arcos de Valdevez, Barcelos, Esposende, Ponte da Barca, Ponte de Lima e Viana do Castelo apresentaram ao Ministério do Ambiente estudos indicando o local de Vila Fria para a realização de infraestruturas de aterro sanitário com um período de vida útil de cerca de 10 anos.

Em 1996, através do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Ambiente, foi comunicado ao Presidente da Câmara de Viana do Castelo que, na sequência de estudos desenvolvidos com o objectivo de garantir uma solução para o tratamento dos resíduos sólidos urbanos e tendo em conta as orientações que decorrem da exigibilidade dos projectos ao Fundo de Coesão, aqueles municípios reuniam as condições necessárias para a criação de um sistema multimunicipal financiável pelo Fundo em causa.

Em 17/06/96, a Empresa Geral do Fomento enviou uma carta ao PCMVC a solicitar a deliberação da Assembleia Municipal de Viana do Castelo com vista à criação do



Nina Cruz

sistema multimunicipal de valorização e tratamento de resíduos sólidos até ao início de Julho, uma vez que o Conselho de Ministros aprovava no dia 05/06/96 o diploma que criou o Sistema Multimunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) do Vale do Lima e Baixo Cávado e atribuía a respectiva concessão à Resulima – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA.

2.3.5.2.2. CONFORMIDADE LEGAL DOS ACTOS PREPARATÓRIOS

Para o efeito indicam-se os passos seguidos no que à matéria concerne. Assim:

- a) A CMVC, em 06/08/96, tomou conhecimento de que a Assembleia Municipal, na sua reunião de 11/07/96, aprovou a proposta do executivo, formulada por deliberação na reunião de 13/06/96 que integrava os estatutos da sociedade de Gestão do Sistema Multimunicipal de Tratamento de Resíduos Urbanos e o Acordo Parassocial.
- b) O Acordo Parassocial foi celebrado entre os municípios e a Empresa Geral do Fomento em 16/08/96.
- c) O DL n.º 114/96, de 05/08, criou o sistema multimunicipal do Vale do Lima e Baixo Cávado, integrando os municípios de Arcos de Valdevez, Barcelos Esposende, Ponte da Barca, Ponte de Lima e Viana do Castelo.
- d) Pelo mesmo diploma foi constituída a sociedade Resulima – Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, SA, tendo-lhe sido adjudicada também em regime de concessão exclusiva a exploração e a gestão do sistema multimunicipal do Vale do Lima e Baixo Cávado por um período de 25 anos.
- e) Os estatutos da sociedade foram aprovados pelo citado diploma, tendo esta por objecto social principal as actividades de recolha selectiva, triagem, tratamento e valorização de resíduos sólidos.
- f) A sociedade foi constituída com o capital social de 150.000 contos (€748.196,85).



Nina Cruz

- g) A atribuição da concessão operou-se mediante a celebração de contrato administrativo celebrado entre o Estado, representado pelo Ministério do Ambiente e a sociedade Resulima, em 26/10/96.
- h) As relações entre os municípios e a Resulima são reguladas pelo contrato de entrega e recepção de resíduos sólidos urbanos (RSU) e de recolha selectiva para a valorização, tratamento e destino final.

2.3.5.2.3. FLUXOS FINANCEIROS NO EXERCÍCIO DE 2002

- a) No exercício de 2002, a autarquia pagou à Resulima os seguintes valores:

Nº OP	Data emissão	Data pagamento	Autorização pagamento		Tipo de serviço	Valor em euro
			Data	Despacho		
4416	22/05/02	28/05/02	28/05/02		Subscrição de acções	99.000,00
4466	29/05/02	31/05/02	29/05/02	PC	Subscrição de acções	49.500,00
TOTAL						148.500,00

- b) O pagamento da facturação emitida pela sociedade, em termos de RSU, é feito pelos Serviços Municipalizados de Saneamento Básico.

2.3.5.2.4. CONCLUSÃO

Os sistemas multimunicipais, nos termos do DL n.º 379/93, de 5/11, são aqueles que a jusante da colecta e tratamento de resíduos sólidos englobam dois ou mais municípios e exijam um investimento predominante do Estado.

Por seu turno, o DL n.º 294/94, de 16/11, consagra o regime da construção, exploração e gestão dos sistemas multimunicipais de tratamento de resíduos sólidos urbanos quando atribuídos por concessão a empresa pública ou a sociedade de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos.



Nina Cruz

A gestão e exploração são exercidas em regime de exclusividade, sendo atribuídas por concessão.

As relações entre a concessionária e cada município são reguladas através da celebração de um contrato de entrega e recepção.

Face ao exposto, conclui-se que do ponto de vista da conformidade legal o processo de criação do sistema multimunicipal do Vale do Lima e Baixo Cávado e o estabelecimento das relações com o município de Viana do Castelo não suscita quaisquer observações críticas.



Nina Cruz

2.3.5.3. TRANSFERÊNCIAS

Nos termos do DL n.º 54-A/99, de 22/02 que aprovou o POCAL, e de acordo com o novo classificador orçamental os apoios a entidades legalmente constituídas deixaram de ser designados “subsídios” passando a ser denominados por “transferências”.

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

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

A autarquia não dispõe de cadastros por entidade apoiada, onde constem os elementos pertinentes para a concessão de subsídios;

Não existe um regulamento municipal onde estejam formalmente previstos os critérios para a sua atribuição.

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

Entidade	Montante global das transferências
Companhia Teatro do Noroeste - Centro Dramático de Viana, CRL	€30.735,56
Fundação de Cultura Juvenil Mestre José Pedro	€49.273,66
Lar de Santa Teresa	€1.395,00
Serviços Sociais dos Trabalhadores Municipais	€7.534,55
Sport Clube Vianense	€102.632,63
Vianafestas	€3.750,00

Após apreciação documental, constatou-se que as transferências foram autorizadas pelo órgão executivo e que as entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõem a al. o) do n.º 1 e as alíneas a) e b)



Nina Cruz

do n.º 4 do art.º 64º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18/09, sendo também de mencionar o seguinte:

Com o Sport Clube Vianense a autarquia celebrou em 2001 um protocolo de cooperação desportiva para a época 2001/2002 (de fls. 118 a fls. 120 do Vol. V).

Com a Companhia de Teatro do Noroeste – Centro Dramático de Viana e com a Fundação Maestro José Pedro foram celebrados, em 2002, protocolos de cooperação cultural.

Com o Lar de Santa Teresa a autarquia celebrou, em 1995, um protocolo de desenvolvimento cultural e social que tem vindo a ser renovado, como se encontra previsto na sua cláusula 4.ª (de fls. 270 a 271 do Vol. V).

Por último, é apenas de realçar o facto de não ter sido dado integral cumprimento ao estatuído no art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19/08, ou seja, a CMVC não publicitou todos os “subsídios” atribuídos, verificando-se que, por vezes, os montantes publicitados ficaram aquém dos realmente transferidos.

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

Sobre as **transferências**, os responsáveis nas alegações apresentadas informam que: “*Foram aprovadas, por proposta da câmara, em sessões da Assembleia Municipal nas datas indicadas, os seguintes regulamentos, de modo a dar satisfação às recomendações da Auditoria:*

Regulamento do Programa de Apoio ao Associativismo Cultural e Recreativo (Dez. 2003)

Regulamento do programa de Apoio ao associativismo Desportivo (Dez. 2003)

Regulamento de Apoio às Organizações de Solidariedade Social (Fev. 2004).”



Nina Cruz

Salientando o acolhimento das recomendações formuladas no Relato e atento o facto de terem sido aprovados os citados regulamentos, apenas se chama a atenção para que sejam constituídos cadastros, por entidade apoiada, onde constem os elementos pertinentes para a concessão de subsídios.

2.3.5.4. FUNDOS DE MANEIO

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

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

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

Tendo por base os requisitos constantes do Regulamento de Sistema de Controlo Interno (de fls. 419 a 420 do Vol. VII), foi feita uma análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos fundos de maneiio (FM) existentes na autarquia, sendo de realçar os seguintes aspectos:



Nina Cruz

1. Não existe regulamento definidor das regras de utilização dos Fundos de Maneio, embora estes estejam previstos no RSCI;
2. No ano de 2002 foram constituídos 53 FM atribuídos a 20 funcionários totalizando €22.000,19;
3. Os valores dos fundos não são cabimentados no início do ano pelo valor correspondente, aquando do despacho do Vereador/PC para a criação dos mesmos. A cabimentação é efectuada quando são apresentados à Contabilidade os documentos da despesa realizada, para efeitos de reconstituição;
4. Cada detentor do respectivo fundo possui uma conta corrente para registo da movimentação das correspondentes verbas;
5. Tanto os valores como o tipo de despesas efectuadas através dos fundos de maneio coadunam-se com o que se entende ser a sua natureza;
6. Os montantes pagos no ano de 2002 através dos fundos de maneio ascenderam a €1.690,91, tendo sido autorizados pelo Presidente da Câmara.

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

Sobre os **fundos de maneio**, os responsáveis nas suas alegações informam que:

- a) Foram dadas instruções no sentido de, futuramente, ser feita a cabimentação do valor global de cada fundo de maneio, na data da respectiva constituição.*
- b) Irá ser promovida a elaboração do regulamento de utilização dos Fundos de Maneio, conforme determina o R.S.C.I.”*



Nina Cruz

2.3.6. PARQUE EMPRESARIAL DE LANHESES

2.3.6.1. INTRODUÇÃO

Visando, em traços gerais, a construção de um parque industrial e empresarial em Viana do Castelo, conforme previsto no âmbito do “Plano Director de Parques e Pólos Empresariais do Vale do Lima”, pela empresa Eurisko – Estudos, Projectos e Consultadoria, S.A. (filiada do universo AEP – Associação Empresarial de Portugal e tendo por objectivo intervir como parceiro de empresas e autarquias no apoio à promoção e ao desenvolvimento da actividade empresarial e das regiões), foi desenvolvido um projecto para a construção do denominado Parque Empresarial de Lanheses (PEL).

A construção e a gestão do PEL levaram à constituição de uma sociedade, com a denominação de Gestinviana – Parques Empresariais de Viana do Castelo, SA, à celebração de contratos, à execução de empreitadas e à realização de investimentos por parte da autarquia, de que ao longo deste ponto se dará conta.

2.3.6.1.1. CARACTERIZAÇÃO

O projecto em causa está identificado no PDM, localizando-se junto do IP9 a escassos quilómetros do IP1 e do IC1 e com ligação directa à EN 305 e EN 202, que estabelecem as ligações locais. Estas acessibilidades permitiram projectar o Parque considerando que se encontravam garantidas boas condições de funcionamento e que o mesmo tinha características de equipamento económico de ordem superior na região do Vale do Lima.

Localização do Parque Empresarial de Lanheses Mapa de Lanheses



O Parque localiza-se junto ao IP9 que “...é o grande eixo de aproximação regional do Vale do Lima – Entre Viana e Arcos – e de externalização da região – com Braga, com o Ave, com a área metropolitana do Porto e com a Galiza”.

Fonte: Projecto

FONTE: Site da Parque-Invest – Sociedade Promotora de Parques Industriais, S.A

No projecto, o parque é composto pelas cinco seguintes zonas distintas, que se articulam e complementam:

- Área destinada a estabelecimentos industriais;
- Área destinada a pavilhões para localização de pequenas empresas industriais, de serviços ou armazenagem – Centros de Apoio à Instalação Empresarial (CAIE);
- Área destinada a serviços, na qual se articulam áreas destinadas a espaços comerciais, restauração e serviços às empresas;
- Área verde que promove espaços tratados ambientalmente e que vai também cuidar da manutenção do espaço florestado existente;
- Área de circulação, de estacionamento e de carga e descarga.



Nina Cruz

Dados do Parque Empresarial de Lanheses

Área total do terreno: 150 074,29 m²
Área total do loteamento (parque): 93 803,32 m²
Lotes para indústria: 14
Lotes CAIE: 18
Lotes para serviços: 1
Área de lotes: 56 805,24 m²
Área dos polígonos de implantação: 35 472,79 m²
Áreas verdes a plantar: 5 022,84 m²
Áreas verdes a manter: 4 508,78 m²
Áreas de equipamentos e de infra-estruturas
 Vias: 11 276,00 m²
 Aparcamento: 4463,71 m²
 Separadores: 2 351,01 m²
 Passeios: 7 101,50 m²
 Cargas e descargas: 2 142,30 m²
 Rsu: 131,94 m²

Fonte: Projecto

2.3.6.1.2. OBJECTIVOS

O PEL visa assim, criar uma nova zona de localização empresarial atractiva, atendendo a um conjunto de factores:

- Ter boa localização e acessibilidades;
- Pautar a sua actividade por uma gestão de solos não especulativa e flexível que permita adaptar os vários tipos de oferta à evolução das necessidades efectivas dos empresários instalados e dos potenciais interessados;
- Garantir uma oferta alargada de serviços de apoio às empresas, nomeadamente no âmbito da instalação, formação profissional, serviços jurídicos, consultadoria de gestão, de ambiente, apoio a candidatura de incentivos e à internacionalização e serviços de base tecnológica;
- Disponibilizar a utilização de infra-estruturas e de equipamentos de uso comum de apoio à actividade económica;
- Salvaguardar o cumprimento da legislação relacionada com a preservação do ambiente.



Nina Cruz

O Parque foi, pois, projectado na perspectiva de criar uma Área de Localização Empresarial (ALE), como um verdadeiro centro de negócios, com funcionamento e gestão flexível que potenciasses melhorias efectivas do desempenho dos agentes económicos regionais e catalisasse o desenvolvimento de toda a região.

2.3.6.1.3. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

No estudo do PEL indicava-se que *“O conceito em que se baseia o Projecto do Parque Empresarial de Lanheses, assenta no espírito do DL n.º 232/92, de 22 de Outubro, bem como no espírito das Áreas de Localização Empresarial consignadas no POE e que serão a breve prazo regulamentadas, actualmente encontra-se regulamentado de acordo com o DL n.º 448/91”*.

Ora, o DL n.º 232/92, regula a instalação e gestão de parques industriais, definindo estes como uma aglomeração planeada de actividades industriais, cujo estabelecimento visa a prossecução de objectivos de desenvolvimento industrial [(vd. al. a) do art.º 2º], carecendo de autorização administrativa nos termos do seu art.º 4º⁶.

O modelo proposto, conforme se explana no preâmbulo deste último diploma, *“permite retirar os benefícios da existência de infra-estruturas e serviços de apoio de utilização comum, sem prejuízo da gestão integrada do aglomerado por uma única entidade, de forma a garantir a prossecução dos objectivos enunciados”*, sugerindo a criação de uma espécie de «condomínio industrial».

⁶ À data da publicação do diploma por portaria conjunta dos Ministros do Planeamento e da Administração do Território e da Indústria e Energia



Nina Cruz

Note-se que o citado diploma apenas exclui do seu âmbito de aplicação as operações de loteamento para fins industriais e demais operações industriais que não revistam a forma de parque industrial, regendo-se pelas normas legais e regulamentares aplicáveis, designadamente o DL n.º 448/91, 29/11. Salienta-se que este se aplica, por remissão do DL n.º 232/92, ao **licenciamento** das **operações de loteamento** integradas no parque industrial e à realização de **obras de urbanização** destinadas a servir os parques industriais.

Entretanto, foi publicado e entrou em vigor o **DL n.º 46/2001**, de 10/02, que estabelece o regime de licenciamento da instalação das **áreas de localização empresarial**, bem como os princípios gerais relativos à sua gestão. Este diploma, conforme refere o seu preâmbulo, é inovador, permitindo a criação de zonas devidamente licenciadas para a instalação de determinado tipo de actividades industriais, comerciais e de serviços.

Nele define-se área de localização empresarial (ALE) como a *“zona territorialmente delimitada e vedada licenciada para a instalação de determinado tipo de actividades industriais, podendo ainda integrar actividades comerciais e de serviços, administrada por uma sociedade gestora”*.

Também neste regime, a instalação de áreas de localização empresarial está sujeita à atribuição de uma licença pela entidade coordenadora (Direcção-Regional de Economia territorialmente competente – art.º 3º do DL n.º 46/2001), tendo legitimidade para iniciar o procedimento de licenciamento de instalação da ALE e para nele intervir como único interlocutor da entidade coordenadora a sociedade gestora (sociedade comercial de capitais privados ou mistos responsável pelo integral cumprimento da licença da área de localização empresarial, bem como pela fiscalização das actividades nela exercidas, e ainda pelo funcionamento e manutenção das infra-estruturas, serviços e instalações comuns).

A entidade coordenadora, após a recepção do requerimento solicitando o licenciamento da instalação de áreas de localização empresarial, envia uma cópia à autarquia



Nina Cruz

territorialmente competente para que esta se pronuncie sobre a conformidade da localização com os planos municipais de ordenamento do território e proceda ao licenciamento das obras de urbanização e das operações de loteamento definidas no projecto ALE, nos termos do art.º 7º, n.º 3 do DL n.º 46/2001.

Ainda de acordo com o disposto neste diploma (art.º 10º) consagra-se que, quando no âmbito do licenciamento da ALE, haja lugar à realização de procedimentos integrados, nomeadamente o licenciamento das obras de urbanização e de operações de loteamento, **tem necessariamente de ser emitida a respectiva autorização ou licença, nos termos da legislação aplicável.**

O licenciamento das operações de loteamento e das obras de urbanização encontrava-se regulado no DL n.º 448/91, de 29/11⁷. Este diploma estipulava no art.º 9º n.º 1 que o licenciamento de operações de loteamento era requerido ao PC pelo proprietário do prédio ou por quem tivesse poderes bastantes para o representar e, no seu art.º 20º, n.º 1, dispunha que o licenciamento das obras de urbanização fosse também requerido ao PC pelo proprietário ou por quem tivesse poderes bastantes para o representar. O licenciamento da operação de loteamento ou das obras de urbanização era **titulado por alvará, só podendo iniciar-se os trabalhos após a sua emissão** (art.º 28 e art.º 35º do DL n.º 448/91).

Finalmente, note-se que a entidade coordenadora deveria emitir um alvará da área de localização empresarial que representaria o respectivo título constitutivo (art.º 14º, n.º 1 do citado DL n.º 46/2001).

⁷ Aprova o regime jurídico dos loteamentos urbanos, revogado pelo art.º 129º do DL n.º 555/99, de 16/12. A vigência deste DL foi suspensa até 31/12/00 pelo art.º 1º da Lei n.º 13/00, de 20/07, a qual reprecinhou o DL n.º 448/91, até à referida data. Porém, a Lei n.º 30-A/00, de 20/12 vem autorizar o Governo a alterar o DL n.º 555/99, pelo que a suspensão da vigência deste diploma, prevista na Lei n.º 13/00, foi prorrogada até à entrada em vigor do DL a emitir ao abrigo da autorização legislativa. O DL n.º 555/99 foi alterado pelo DL n.º 177/01, de 04/06 e entrou em vigor 120 dias após a sua publicação.



Nina Cruz

2.3.6.2. PROTOCOLO RELATIVO À INSTALAÇÃO E GESTÃO DE PARQUES EMPRESARIAIS NO CONCELHO DE VIANA DO CASTELO

Em 24/11/00 – o Município de Viana do Castelo, a AEP – Associação Empresarial de Portugal e a Associação Empresarial de Viana do Castelo celebraram um **Protocolo relativo à Instalação e Gestão de Parques Empresariais no Concelho de Viana do Castelo**, o qual entrou em vigor nessa data, nele se estipulando que:

- O protocolo tem por **objecto** estabelecer os termos em que será promovida a implantação dos Parques Empresariais do concelho de Viana do Castelo;
- A AEP – Associação Empresarial de Portugal actuará sempre no exercício das funções conferidas pelo presente protocolo, através da sua participada Parque-Invest – Sociedade Promotora de Parques Industriais, SA;
- Os outorgantes acordam constituir uma sociedade anónima, estipulando o seu objecto, o capital social, as participações sociais e as obrigações de cada uma das partes;
- A autarquia obriga-se, nos termos da cláusula 4^a, n.º 1 al. b) a **“assegurar, ... a execução, fora dos Parques Empresariais, das infraestruturas públicas, designadamente os acessos, saneamento básico e rede de águas, que repute por necessários e convenientes à construção e requalificação dos Parques Empresariais, sem prejuízo do disposto na cláusula sétima”** (bold nosso).
- Compete à empresa a constituir, a aquisição dos terrenos a afectar aos Parques Empresariais e a construção, promoção, venda ou cedência dos direitos de utilização dos lotes infra-estruturados, integrados nos Parques Empresariais, estipulando-se no n.º 2 al. b) da citada cláusula que se obriga a **“promover a elaboração ou revisão dos projectos e a execução das obras de infraestruturção necessárias à instalação dos Parques Empresariais”** (bold nosso).



Nina Cruz

Conclui-se que, este protocolo aprovado pela AMVC em 02/06/00 e pela CMVC em 06/06/00, estipulava expressamente que a execução das obras de infraestruturização necessárias à instalação dos Parques Empresariais seria da responsabilidade da empresa, **o que não aconteceu**, conforme mais adiante se relatará.

2.3.6.3. GESTINVIANA, SA

O município, para o desenvolvimento do projecto do PEL participou com outras entidades na constituição de uma empresa a quem incumbia a instalação e gestão do parque, com quem celebrou diversos contratos.

Para o efeito, a CMVC, em 26/04/00, aprovou a minuta do protocolo relativo à instalação e gestão de Parques Empresariais no concelho de Viana do Castelo e o contrato social relativo à constituição da sociedade anónima Viana-Invest, SA (denominação alterada para Gestinviana – Parques Empresariais de Viana do Castelo, SA).

A Assembleia Municipal na 2ª reunião de 02/06/00 aprovou, por maioria, com 42 votos a favor e 4 votos contra, a proposta da CMVC referente ao Protocolo e ao Pacto Social.



Nina Cruz

2.3.6.3.1. CONSTITUIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO JURÍDICA

A **escritura pública** de constituição da sociedade foi celebrada em **24/11/00**, sendo outorgada pelo PC, pelo Presidente do Conselho de Administração da firma Parque-Invest - Sociedade Promotora de Parques Industriais, SA, pelos Presidente e Tesoureiro da Direcção da Associação Empresarial de Viana do Castelo e por dois particulares, tomando a forma jurídica de sociedade anónima sob a firma Gestinviana – Parques Empresariais de Viana do Castelo, SA⁸

2.3.6.3.2. OBJECTO SOCIAL, ÓRGÃOS E CAPITAL SOCIAL

A Gestinviana tem por **objecto social a construção, promoção, comercialização e gestão de parques empresariais no concelho de Viana do Castelo.**

Os órgãos sociais são a **Assembleia Geral** (Presidente da Mesa da Assembleia Geral – PC; Secretário da Mesa da Assembleia Geral – representante da Parque-Invest), o **Conselho de Administração** (Presidente do Conselho de Administração – representante da Parque-Invest; 4 vogais, o Vereador do pelouro do Desenvolvimento Económico, em representação da autarquia, o Presidente da Associação Empresarial de Viana do Castelo, em representação da Associação Empresarial de Viana do Castelo e 2 representantes da Parque-Invest) e o **Fiscal Único**.

O capital social foi integralmente realizado em dinheiro, no montante de 250.000 euros, dividindo-se em 250 mil acções do valor nominal de um euro cada, distribuídos da seguinte forma: 199.998 acções para a Parque-Invest; 37.500 acções para a

⁸ A constituição da sociedade e o contrato de sociedade foram publicados no DR de 03/04/2001, III Série.



Nina Cruz

autarquia; 12.500 acções para a Associação Empresarial de Viana do Castelo; uma acção para cada um dos particulares.

2.3.6.3.3. CONTRATO DE COMODATO CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO E A GESTINVIANA, SA

1. O Município e a Gestinviana celebraram em **26/06/01** um **contrato de comodato**, entrando em vigor na data da sua assinatura o qual foi objecto de uma adenda em 22/10/01. Deste contrato ressalta o seguinte:

A Gestinviana é proprietária e legítima possuidora dos prédios destinados a construção do PEL, com uma área global de aproximadamente 18 ha, sendo aplicável à 1ª fase de infra estruturação, 93.803 m², sitos na freguesia de Lanheses, concelho de Viana do Castelo; A Gestinviana entrega à autarquia, em regime de comodato e pelo prazo de 20 anos, a área dos referidos prédios necessária à implantação das infra-estruturas do PEL;

A autarquia fica com a plena fruição da área de terreno entregue em conformidade com o fim a que se destina, ou seja, realização de todas as obras de infra estruturação do loteamento que constitui o Parque;

As partes obrigaram-se a celebrar um protocolo onde se definam as responsabilidades mútuas no tocante à manutenção e gestão dos espaços públicos e demais infra estruturas;

A autarquia obrigou-se a candidatar o projecto de infra-estruturação do PEL à medida 2.2. Minho – Lima, do Programa Operacional da Região Norte;

Findo o prazo de comodato, a propriedade das infra-estruturas que tenham sido executadas reverterão automaticamente, sem dependência de qualquer formalidade e não dando lugar a qualquer indemnização ou compensação, para a propriedade da Gestinviana.



Nina Cruz

2. Este contrato foi aprovado pela CM, por unanimidade, em 05/06/01.
3. A Lei n.º 169/99, de 18/09 determina no art.º 53º, n.º 2, alínea m) que a Assembleia Municipal tem competência para autorizar o município, nos termos da lei, a criar empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, fixando as condições gerais dessa participação.
4. A Lei n.º 58/98, de 18/08, nos termos do art.º 1º, n.º 1, por sua vez, regula as condições em que os municípios podem criar empresas dotadas de capitais próprios e o art.º 40º dispõe que estes podem participar, nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 1º, no capital de empresas privadas.
5. De notar que segundo a Lei n.º 159/99, de 14/09, art.º 13º, n.º 1, alínea n) e 28º n.º 1, alínea a) é da atribuição e da competência dos órgãos municipais a promoção do desenvolvimento e a criação de sociedades de desenvolvimento regional.
6. É, ainda, nos termos do art.º 13º, n.º 1, al. n) e art.º 28º, n.º 1, al. c) desta Lei, das atribuições das autarquias, apoiar o desenvolvimento local, nomeadamente colaborando no apoio a iniciativas locais de emprego.
7. Ora, a participação do município na sociedade Gestinviana, SA, atendendo à sua natureza e ao seu objecto, é uma participação numa **empresa privada, com fins lucrativos**.
8. **Relativamente ao contrato de comodato**, atente-se que o art.º 1129º do Código Civil define-o como o *“contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela, com a obrigação de a restituir”*.



Nina Cruz

Como ensinam Pires de Lima e Antunes Varela, *in* Código Civil Anotado, vol. II, pág. 659 e seguintes, o contrato de comodato tem natureza real no sentido que só se completa pela **entrega** da coisa. A lei diz intencionalmente que o comodato é o contrato pelo qual uma das partes *entrega* ... certa coisa, e não pelo qual se *obriga a entregar*. No comodato, a coisa é logo entregue apenas para que o comodatário se **sirva** dela (para determinado uso ou durante certo tempo) e a **restitua** seguidamente. Não há, assim, uma obrigação autónoma ao lado do acto de entrega da coisa: a entrega é que já é feita sob o signo da temporalidade.

Seguindo ainda estes autores, considera-se que **o comodato é um contrato gratuito, onde não há, por conseguinte, a cargo do comodatário, prestações que constituam o equivalente ou o correspectivo da atribuição efectuada pelo comodante**. As obrigações do comodatário previstas no art.º 1135º não estão ligadas a esta atribuição pelo nexó próprio do sinalagma, ou dos contratos onerosos. Se em troca do uso da coisa, o contraente, que a recebe, promete alguma prestação, o contrato deixa de ser comodato (sublinhado nosso). Apesar de gratuito, o comodato não deixa de ser em regra um contrato bilateral imperfeito, uma vez que o contrato envolve obrigações, não só para o comodatário mas também para o comodante. Não há, porém, entre umas e outras obrigações, a relação de interdependência e reciprocidade que, através do sinalagma, define os contratos bilaterais ou sinalagmáticos (perfeitos).

O comodato é ainda um contrato feito no **interesse do comodatário**. Não há, por isso, comodato, se uma pessoa cede a outra um prédio para que esta realize nele obras, no interesse do dono⁹.

A entrega da coisa ao comodatário tem por fim o uso desta. Trata-se, pois, da simples atribuição do uso da coisa, para todos os fins lícitos ou alguns deles,

⁹ Autores e obra citada.



Nina Cruz

dentro da função normal das coisas da mesma natureza e não, em princípio, da atribuição do direito de fruição¹⁰.

9. Ora no caso concreto, a Gestinviana entregou ao Município as áreas necessárias para que este realizasse as obras de infra-estruturas no loteamento do Parque. Tais obras foram realizadas no interesse daquela empresa (comodante) e não da Câmara (comodatário); a entrega não foi gratuita, pois a autarquia integrou nas áreas de terreno em causa benfeitorias resultantes da realização das obras; por outro lado, a Câmara não se serviu daquelas áreas (não usou nem fruiu), apenas é detentor para executar as obras de construção e manutenção das infra-estruturas, ou seja, para lhe incorporar as benfeitorias, já que os terrenos serão restituídos para uso e fruição da Gestinviana após a sua conclusão.

Face ao exposto e à análise das suas cláusulas contratuais, conclui-se que, na realidade, não existe um verdadeiro comodato.

De facto, considerando que as obras de infra-estruturação eram da responsabilidade da Gestinviana, nos termos do DL n.º 448/91, de 29/11 e do “*Protocolo relativo à instalação e gestão de parques empresariais no concelho de Viana do Castelo*”, neste contrato apenas está em causa a transferência da obrigação de que era responsável a Gestinviana, SA.

¹⁰ Autores e obra citada.



Nina Cruz

2.3.6.3.4. ACORDO DE COOPERAÇÃO CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO E A GESTINVIANA, SA

Em 19/09/02, entrando em vigor na data em que estivessem concluídas as obras de urbanização do Parque, foi celebrado entre o município de Viana do Castelo e a Gestinviana, um **acordo de cooperação**, do qual se destaca:

- Os termos em que será promovida a gestão das infraestruturas e dos espaços verdes de utilização colectiva existentes no PEL, resultantes da operação de loteamento aprovada pela CMVC;
- A CMVC confiou à Gestinviana a gestão dos serviços de limpeza e jardinagem e conservação dos espaços verdes existentes; a gestão dos meios comuns de sinalização informativa do Parque; a recolha de resíduos sólidos urbanos depositados nos ecopontos e no ecocentro; a vigilância das áreas de utilização comum;
- A **manutenção das infra-estruturas é da responsabilidade da autarquia**, entendendo-se por infra-estruturas, nomeadamente, arruamentos, passeios, lugares de estacionamento e de cargas e descargas, redes enterradas de distribuição de água, electricidade, telecomunicações, gás e rede de drenagem de águas residuais e pluviais;
- A CMVC aprovou por unanimidade este acordo em 14/08/02.

2.3.6.3.5. OPERAÇÃO DE LOTEAMENTO

- a) A Gestinviana apresentou, em 12/01/01, à autarquia um requerimento referente a uma operação de loteamento elaborado nos termos e para os efeitos do disposto no DL n.º 448/91, de 29/11;
- b) A Divisão de Licenciamento de Obras, em 15/01/01 ao receber o processo, informou que se encontravam em falta as declarações dos técnicos



Nina Cruz

intervenientes no projecto. Esclareceu também que a eventual emissão de alvará ficaria dependente do envio das certidões de Registo Predial comprovativas da propriedade em causa;

- c) A CMVC aprovou por unanimidade, em 16/01/01 o projecto de execução do Parque Empresarial de Lanheses. Com efeito, foi submetido a aprovação do executivo o processo de loteamento n.º 4/01, do qual constava a informação técnica. Nesta informação, os serviços técnicos consideraram que a proposta de loteamento, no que concerne ao desenho urbano, usos previstos, parcelamento proposto e inserção no local se afigurava viável, devendo ponderar-se e justificar as questões aqui apontadas aquando da apresentação dos projectos de especialidade. Tratou-se de um projecto de operação de loteamento com fins industriais em Lanheses;
- d) Os terrenos tinham sido adquiridos pela Gestinviana, SA;
- e) Aquela empresa apresentou em 14/05/03 um pedido de alteração do projecto elaborado ao abrigo do DL n.º 555/99, de 16/12;
- f) Questionados os serviços sobre o alvará de loteamento, pelos mesmos foi referido em 27/11/03, no decurso do trabalho de campo, que ainda não se encontrava *“emitido o alvará de loteamento do Parque Empresarial de Lanheses, aguardando-se a apresentação pela GestinViana, SA, dos títulos de Registo da propriedade dos terrenos objecto da respectiva operação”*;
- g) O DL n.º 448/91, de 29/11, posteriormente revogado pelo DL n.º 555/99, de 16/12 (entrou em vigor 120 dias após a sua publicação do DL n.º 177/01, de 04/06¹¹) estipula no art.º 9º n.º 1 que o licenciamento de operações de loteamento é requerido ao PC pelo proprietário do prédio ou por quem tenha poderes bastantes para o representar e, no art.º 20º, n.º 1, que o licenciamento das obras de urbanização é também requerido ao Presidente da Câmara pelo proprietário ou por quem tenha poderes bastantes para o representar.

¹¹ Vd. nota de rodapé n.º 7



Nina Cruz

Nos termos do art.º 28º, o licenciamento da operação de loteamento ou das obras de urbanização é titulado por alvará, só podendo iniciar-se os trabalhos após a sua emissão, conforme dispõe o art.º 35º do DL n.º 448/91;

- h) O processo de loteamento foi iniciado pela Gestinviana ao abrigo do regime previsto no DL n.º 448/91;
- i) Face a este regime, a operação de loteamento e as obras de urbanização são do **domínio privado**, incumbindo ao **proprietário** dos terrenos ou a quem tenha poderes bastantes para o representar. Acresce que no *“Protocolo relativo à instalação e gestão de parques empresariais no concelho de Viana do Castelo”* os outorgantes acordaram que a **Gestinviana promoveria a execução das obras de infraestruturização necessárias à instalação dos parques industriais**;
- j) A execução das obras de infraestruturização iniciou-se em 18/02/02, contrariando o disposto no art.º 35º do DL n.º 448/91.

2.3.6.3.6. APRECIÇÃO

Importa, neste momento, fazer uma apreciação global do que anteriormente se expôs. Assim:

- a) Tendo em vista a construção do Parque Empresarial de Lanheses, foram celebrados diversos acordos outorgados pelo Município de Viana do Castelo e diversas entidades privadas;
- b) Na sequência desses acordos, a autarquia participa (com 15%) no capital social de uma empresa privada, com fins lucrativos, que se constituiu com a designação de Gestinviana – Parques Empresariais de Viana do Castelo, SA;
- c) A autarquia construiu as infra-estruturas do loteamento do PEL, obras essas que são do domínio privado uma vez que o proprietário dos terrenos é a Gestinviana, SA, e não estão aqui em causa infra-estruturas públicas. Salienta-se, neste âmbito, que o



Nina Cruz

loteamento e as obras de urbanização são ilegais, uma vez que não foi emitido o respectivo alvará (sublinhado nosso);

d) Na verdade, verificou-se que a Gestinviana, SA procedeu à transferência da obrigação de realizar as obras de infra-estruturação para a autarquia, através de um contrato de comodato. Contudo, o conteúdo das respectivas cláusulas contratuais não é subsumível no conceito de comodato;

e) Ora, não sendo qualificado de comodato o contrato em causa e não podendo a autarquia fazer as obras, não há título legítimo para a transferência da obrigação de que era responsável a Gestinviana nem para o financiamento comunitário (vd. ponto 2.3.6.4.3).

Em suma, as obras foram executadas pela autarquia na qualidade de dono da obra e o seu custo foi suportado pelo orçamento camarário e por fundos comunitários, integrando na sua totalidade o património da sociedade, sem a correspondente contrapartida para a autarquia.

Por último, releve-se mais uma vez que o “*Protocolo relativo à instalação e gestão de parques empresariais no concelho de Viana do Castelo*” aprovado pela CMVC e pela AMVC, **estipulava expressamente** que a execução das obras de infra-estruturação necessárias à instalação dos parques seria da única e exclusiva responsabilidade da empresa.

Assim, os pagamentos das obras de infra-estruturação do PEL são ilegais e indevidos, face ao disposto nos art.ºs 1129º do Código Civil, art.ºs 9º, n.º 1, 20º, n.º 1, 28º e 35º do DL n.º 448/91, de 29/11, art.º 3º do CPA e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL. No exercício em análise, os pagamentos ascenderam a €16.759,38 referenciados à empreitada que será analisada mais à frente.



Nina Cruz

2.3.6.4. OUTRAS INTERVENÇÕES DO MUNICÍPIO NO PEL

2.3.6.4.1. NOTA INTRODUTÓRIA

Para além da participação que a autarquia teve neste processo, indirectamente, por via da sua participação no capital social da empresa Gestinviana, desenvolveu ainda outras formas de intervenção, directamente, conforme de seguida se dará conta.

2.3.6.4.2. EXPROPRIAÇÕES

A CMVC deliberou, por unanimidade, estando presentes a totalidade de membros em efectividade de funções, em 30/01/02, dar início ao processo expropriatório de parcelas de terreno que eram imprescindíveis para a instalação, prossecução e desenvolvimento dos trabalhos de infraestruturização do PEL, em obediência à deliberação de 16/01/01, que aprovou o projecto do aludido Parque Empresarial.

Em conformidade, a Secção de Expropriações e Concursos deu início aos processos de expropriações daquelas parcelas de terreno, tendo o vereador do pelouro, na sequência de negociações com os particulares, acordado com cada um deles o valor dos prédios a adquirir e o PC, no uso da competência conferida pelo art.º 65º, n.º 1, da Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, proferido despacho para se proceder à aquisição dos mesmos.

As aquisições foram celebradas por escritura pública de compra e venda verificando-se, porém, que uma das parcelas foi doada e duas objecto de contratos de permuta.

Das parcelas de terreno a adquirir pela autarquia a particulares e destinadas à construção do acesso ao parque, salientam-se as do quadro seguinte, uma vez que a despesa e os pagamentos foram autorizados no exercício de 2002.

*Nina Cruz*

PARCELA				ORDEM DE PAGAMENTO				
N.º	Data da escritura	Valor acordado (€)	Data despacho do PC	Deliberação CM	N.º	Data da OP	Data do Pag.to	Valor Líquido (€)
7	25/11/02	15.130,50	15/7/02	08/01/02	10580	22/11/02	25/11/02	7.565,25
11	26/11/02	3.000,00	25/09/02	08/01/02	8404	25/09/02	26/09/02	1.500,00
14		23.524,00	25/09/02		8555	30/09/02	02/10/02	
15			25/09/02					10.980,00
18		-----	25/09/02					
21		-----	25/09/02					
12	02/12/02	2.000,00	07/10/02	08/01/02	9114	11/10/02	14/10/20	1.000,00
16	05/12/02	3.500,00	15/10/02	08/01/02	9212	16/10/02	17/10/02	1.750,00
29	27/11/02	9.000,00	28/10/02	08/01/02	9836	29/10/02	30/10/02	4.500,00
17	25/11/02	6.195,77	05/08/02	08/01/02	10579	22/11/02	25/11/02	3.097,88
					10581	22/11/02	26/11/02	5.636,42
20	29/11/02	648,00	25/07/02	08/01/02	10583	22/11/02	29/11/02	324,00
11	idem	idem					26/11/02	1.500,00
(2ª Prestação)								
22	27/11/02	3.600,00	27/08/02		10585	22/11/02	27/11/02	1.800,00
32	27/11/02	1.005,00	21/11/02	08/01/02	10589	22/11/02	27/11/02	1.005,00
29	idem	idem			10607	26/11/02	27/11/02	4.500,00
12	idem	idem			10606	26/11/02	02/12/02	1.000,00
80 vinhas (lote 16)			25/11/02	08/01/02	10673	05/12/02	05/12/02	200,00
16	idem	idem			10676	05/12/02	05/12/02	1.750,00
TOTAL		58.603,27						48.108,55

2.3.6.4.3. COMPARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

- a) A Câmara Municipal de Viana do Castelo¹² apresentou em 29/01/01 a candidatura ao Programa Operacional da Região Norte, Eixo Prioritário, Medida Minho-Lima (2.2), para o projecto do Parque Empresarial de Lanheses, cujo principal objectivo era a criação de uma Área de Localização Empresarial.
- b) A candidatura tinha o investimento elegível de 600.000 contos (€2.992.787,38) e uma taxa de participação comunitária de 75%, ou seja, o montante de 450.000 contos (€2.244.590,54).

¹² A Gestiniana não podia ser entidade beneficiária do Programa Operacional da Região Norte, Eixo Prioritário, Medida Minho-Lima (2.2)



Nina Cruz

-
- c) Nela encontra-se inscrita a construção de infra-estruturas, equipamento/material e acções imateriais/estudos.
 - d) O projecto de execução foi aprovado em 16/01/01, sendo o montante elegível de 583.600 contos e o valor do projecto de concepção e/ou estudos especiais no montante de 16.400 contos.
 - e) Na candidatura, a programação física previa que a realização do projecto decorreria entre 01/08/01 e 31/08/02 e a programação financeira consagra que as fontes de financiamento contemplam uma comparticipação do FEDER no montante de 450.000 contos e contrapartida nacional da administração local no montante de 150.000 contos (€748.196,85).
 - f) Nos anexos à candidatura caracterizam-se e explanam-se os objectivos do Parque Empresarial de Lanheses.
 - g) A candidatura foi homologada pela Ministra do Planeamento em 17/12/01.

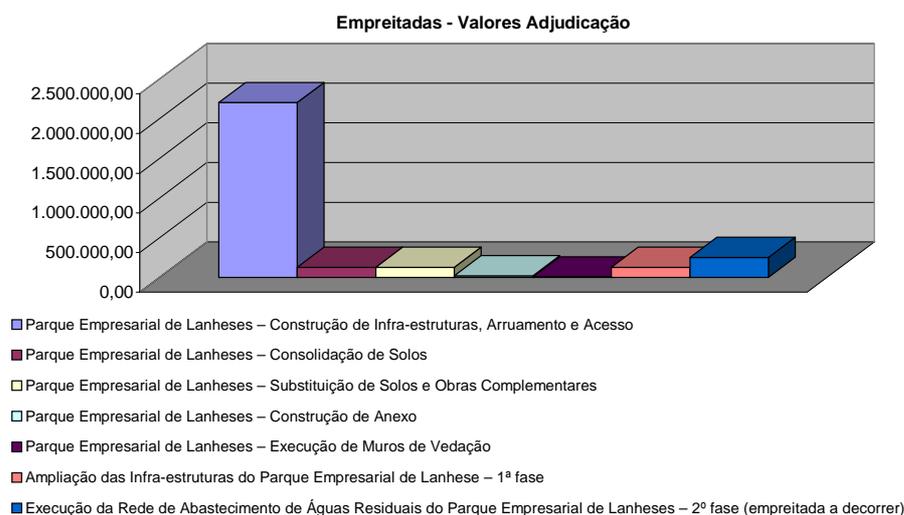


Nina Cruz

2.3.6.4.4. EMPREITADAS DE CONSTRUÇÃO DO PARQUE EMPRESARIAL DE LANHESES

2.3.6.4.4.1. Âmbito e empreitada analisada

Como atrás se relatou a autarquia foi o dono das obras nas empreitadas para a construção das infra-estruturas do PEL pelo que, de seguida, se procede à identificação das mesmas (7 empreitadas, perfazendo o valor total de €2.843.468,03).



2.3.6.4.4.2. Caracterização / Execução física e financeira

- a) A principal empreitada¹³ executada pela autarquia foi a relativa ao Parque Empresarial de Lanheses – Construção de Infra-estruturas, Arruamento e Acesso, sendo a adjudicação aprovada por unanimidade na reunião do executivo de 20/11/01, pelo montante de €2.198.825,99 (s/ IVA);
- b) Foi regulada pelo DL n.º 59/99, de 02/03, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 163/99, de 14/09, e seguiu o **regime de série de preços**;

¹³ Tendo em conta o critério da materialidade, esta empreitada foi seleccionada para análise.



Nina Cruz

- c) A remuneração do empreiteiro resultou, assim, da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar, às quantidades desses trabalhos realmente executadas (art.º 18º do DL n.º 59/99);
- d) O financiamento foi assegurado pelo orçamento municipal e pelo FEDER, Medida 2.2;
- e) O contrato de empreitada, entre a **autarquia** e a empresa **MONTE & MONTE, SA**, foi celebrado em 18/01/02;
- f) Foi submetido a visto do Tribunal de Contas em 30/01/02, tendo sido objecto de **visto tácito**;
- g) **A Fiscalização da obra foi** efectuada pelo dono da obra;
- h) **Forma, prazo e regime de pagamentos:** mediante a apresentação dos autos de medição - 44 dias a contar de cada auto de medição, não havendo lugar neste prazo a pagamento de juros;
- i) O prazo de execução total da empreitada foi de cerca de 20 meses, apresentando um desvio de cerca de oito meses, conforme consta do seguinte quadro:

Execução				Desvio Total
Prazo	Auto de consignação	Termo do prazo	Recepção Provisória	
12 meses	18/02/02	19/02/03	15/10/03	7 meses e 26 dias

- j) O desvio total da obra tem a suportá-lo 3 pedidos de prorrogação de prazo, cujas causas têm a ver, designadamente, com as indefinições do projecto de execução do *“tabuleiro do pontão”*, conforme se refere no quadro seguinte:



Nina Cruz

N.º	DATA	PRAZO (DIAS)	FUNDAMENTAÇÃO
1º	20/02/03	90	Indefinições do projecto de execução do Acesso ao Parque Empresarial devido à falta de informação de pormenores construtivos necessários à execução do tabuleiro do pontão e o não envio da implantação da rotunda de ligação da E.N. 305 com Acesso ao Parque Empresarial à escala exigida pelo Instituto das Estradas de Portugal, para a sua apreciação e aprovação.
2º	30/04/03	60	Tardio envio por parte do Instituto das Estradas de Portugal das correcções geométricas impostas para a execução da rotunda de ligação da E.N. 305 com o acesso ao Parque Empresarial.
3º	01/07/03	Final do mês de Setembro/03	Necessidade de repor acessos a propriedades e corrigir traçados de caminhos interceptados pela implantação do Parque Empresarial.

- k) **Prazo de garantia da obra:** 5 anos, contados a partir da data do auto da última recepção provisória.
- l) Os pagamentos, no exercício de 2002, relativos aos autos de medição desta empreitada foram os seguintes:

Valores em Euros

Autos de Medição			Factura				Ordens de Pagamento				Desc. CGA
N.º	Data	Valor	N.º	Data emissão	Data vencimento	Valor+IVA	N.º	Data da OP	Data do Pagto	Valor Líquido	
1	06/05/02	14.097,53	Q50133	28/03/02	27/05/02	14.802,41	8401	25/09/02	27/09/02	14.802,41	70,49
2	28/05/02	73.227,37	O30108	15/05/02	14/07/02	76.888,74	8403	25/09/02	27/09/02	76.888,74	336,14
3	21/06/02	59.732,72	Q50215	31/05/02	30/07/02	62.719,36	8406	25/09/02	27/09/02	62.719,36	298,66
4	31/07/02	65.042,68	Q50257	15/07/02	13/09/02	68.294,81	10587	22/11/02	27/11/02	68.294,81	325,21
5	21/08/02	37.878,85	O30203	09/08/02	08/10/02	39.772,79	10586	22/11/02	27/11/02	39.772,79	189,39
6	21/08/02	155.218,48	O30204	09/08/02	08/10/02	162.979,40	10588	22/11/02	27/11/02	162.979,40	776,09
7	01/10/02	182.192,26	Q50319	30/08/02	29/10/02	191.301,87	10981	27/12/02	30/12/02	191.301,87	910,96
8	30/10/02	239.227,94									
9	22/11/02	10.654,47									
10	27/11/02	195.588,96									
11	26/12/02	9.128,21									
12	26/12/02	128.653,88									
13	20/02/03	1.619,20									
14	03/02/03	95.049,91									
15	12/03/03	67.779,34									
16	27/03/03	132.272,26									
17	16/04/03	16.381,84									
18	07/05/03	239.964,87									
19	29/05/03	37.294,15									
20	29/05/03	54.576,50									
21	25/06/03	106619,90									
22	29/07/03	93.972,12									
23	21/08/03	24.136,97									
24	27/10/03	48.415,89									
Total		2.089.068,30				616.759,38				616.759,38	2.906,94



Nina Cruz

- m) Na data da auditoria ainda não tinha sido elaborada a conta final da empreitada, a qual deve ser elaborada nos termos do art.º 220º do DL 59/99, de 02/03, nos 44 dias seguintes à recepção provisória (efectuada em 15/10/03);
- n) Os trabalhos a mais foram compensados com trabalhos a menos, estando os serviços a proceder ao acerto de medições para elaboração da conta final. No entanto, o valor da facturação não ultrapassará, segundo a informação prestada o valor da adjudicação, **estando previsto um saldo final de €124,88**;
- o) A revisão de preços calculada no decurso da auditoria pelos serviços no valor de €143.382,72, foi por estes considerada provisória pois só possuíam índices até Junho de 2003;
- p) Em 2002, foram autorizados pelo Presidente da Câmara 7 ordens de pagamento, que perfazem a quantia total de €16.759,38, conforme resulta do quadro anterior;
- q) O pagamento destas facturas foi co-financiado pelo FEDER (PO NORTE – Medida 2.2).

2.3.6.4.4.3. Trabalhos a mais

- a) De acordo com a informação prestada pelos serviços municipais, os trabalhos a mais relativos à empreitada Parque Empresarial de Lanheses – construção de infra-estruturas, arruamentos e acessos, originaram a abertura dos seguintes procedimentos pré-contratuais:



Nina Cruz

Un: Euro

Designação da empreitada	Procedimento	Valor Adj.	TM
Parque Empresarial de Lanheses – Consolidação de Solos	Concurso limitado	123.583,73	27.103,91
Parque Empresarial de Lanheses – Substituição de Solos e Obras Complementares	Concurso limitado	124.143,14	
Parque Empresarial de Lanheses – Construção de Anexo	Ajuste directo, com consulta a 3 entidades	18.131,95	
Parque Empresarial de Lanheses – Execução de Muros de Vedação	Ajuste directo	4.225,64	

- b) No processo da empreitada “*Construção de Infra-estruturas, Arruamentos e Acessos*” constam informações dos serviços referentes à execução de trabalhos a mais, não previstos, propondo-se a sua compensação com trabalhos a menos e/ou com o saldo positivo da mesma.
- c) No exercício de 2002, destacam-se os seguintes trabalhos a mais cujo pagamento se inclui na OP n.º 10.588, de 22/11/02:

Data Inf.	Despacho	TM	Valor Total
29/05/02	PC 20/06/02	<ol style="list-style-type: none">Alteração do pavimento nas zonas de estacionamento, para pedra de chão tipo Secil Unicon cor cinza, uma vez que o pavimento previsto (grelha de arrelvamento tipo Ritter, com sistema de rega) não é o adequado ao estacionamento de uma zona industrial;Necessidade de escavação dos lotes 4, 5 e 6, com o objectivo de os deixar à cota final para o futuro comprador;Alteração das cotas do perfil longitudinal;Loteamento/infra-estruturas de telecomunicações.	115.656,59 € (de acordo com o Mapa resumo dos TM)

Tendo em conta a natureza dos trabalhos referidos no quadro supra, evidencia-se que os mesmos não cabem no conceito de trabalhos a mais previsto no art.º 26º do DL n.º 59/99, uma vez que a execução destes trabalhos não se tornou necessária na sequência de qualquer circunstância imprevista, podendo ter sido os mesmos previstos na fase de projecto. Este conceito aplica-se quer nas empreitadas por preço global quer por série de preços (cf. Acórdão do TC, 1ª Secção, n.º 29/2001, de 24 de Abril).



Nina Cruz

Assim, face ao valor dos trabalhos em causa deveria ter sido efectuado concurso limitado sem publicação de anúncio, nos termos do art.º 48º, n.º 2, al. b) do DL n.º 59/99.

A falta do procedimento legal implica sempre a sanção da nulidade, nos termos do art.º 133º, n.º 2, al. f) do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

Dessa forma, a despesa foi ilegalmente autorizada pelo PC (despacho proferido em 20/06/02), face à nulidade resultante da inexistência do concurso limitado sem publicação de anúncio que se impunha, o mesmo ocorrendo com o pagamento dos trabalhos a mais, autorizado pelo PC em 2002, no montante de €115.656,59, por violação do disposto no art.º 26º e art.º 48º, n.º 2, al. b) do DL n.º 59/99, e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

2.3.6.5. CONCLUSÕES

Do que se descreveu quanto à construção do PEL, pode concluir-se o seguinte:

A – Relativamente à construção do Parque Empresarial

1. O projecto de criação do parque baseou-se no modelo previsto no DL n.º 232/92, que regula a instalação e gestão de parques industriais e no das áreas de localização empresarial que viriam a ser regulamentadas pelo DL n.º 46/2001;
2. A Gestinviana, SA foi constituída como sociedade gestora para instalar e gerir o parque;
3. O contrato de comodato estipula que a Gestinviana entrega à CMVC a área de terreno necessária à implantação das infra-estruturas do Parque Empresarial de Lanheses para que esta realize todas aquelas obras;

Porém, os conteúdos das cláusulas contratuais daquele contrato não são subsumíveis no conceito de comodato definido no art.º 1129º do Código Civil.

4. As obras de urbanização no loteamento do parque face ao estipulado no DL n.º 448/91, de 29/11 (regime jurídico dos loteamentos urbanos), e no “*PROTOCOLO RELATIVO À INSTALAÇÃO E GESTÃO DE PARQUES EMPRESARIAIS NO CONCELHO DE*



Nina Cruz

- VIANA DO CASTELO* são do domínio privado, uma vez que incumbem ao proprietário do terreno;
5. Os trabalhos de construção das infraestruturas do parque foram iniciados sem ser emitido o alvará, o qual titula o licenciamento da operação de loteamento e das obras de urbanização;
 6. Os terrenos onde foi construído o parque são propriedade da Gestinviana;
 7. A comparticipação comunitária foi concedida à autarquia;
 8. Assim, os custos das obras de urbanização do loteamento, que são obras do domínio privado pois os terrenos são propriedade da Gestinviana, foram suportados pelo orçamento da autarquia e pela comparticipação de fundos comunitários (FEDER-medida 2.2), face à candidatura apresentada por aquela;
 9. Os custos apurados ascendem ao montante aproximado de €2.986.909,32, reportando-se €2.843.468,00 às empreitadas, €143.382,72 à revisão de preços e €58.603,27 às expropriações dos terrenos para o acesso ao Parque;
 10. O Presidente da Câmara, no exercício de 2002 autorizou os pagamentos, que perfazem a quantia total de €616.759,38;
 11. Todos os custos de construção das infraestruturas do Parque Empresarial de Lanheses foram suportados por financiamento público e aquelas integram o património da Gestinviana, SA, empresa privada com fins lucrativos, sem a correspondente contrapartida para a autarquia.

B – Relativamente à empreitada designada “Parque Empresarial de Lanheses – construção de infra-estruturas, arruamentos e acessos”

- 1) Quanto ao prazo de execução da empreitada, verificou-se que o desvio teve suporte em pedidos de prorrogação regularmente formulados e concedidos;
- 2) Quanto aos prazos de pagamentos, não foram os mesmos pontualmente cumpridos, em desrespeito pelo disposto no art.º 212º do DL n.º 59/99.



Nina Cruz

Porém, os serviços informaram que embora alguns pagamentos tivessem sido feitos fora do prazo estipulado nunca foi debitado pelos empreiteiros qualquer tipo de encargos;

- 3) Quanto aos trabalhos a mais, os mesmos foram remetidos para a conta final de empreitada.

No entanto, verificou-se que foram autorizados trabalhos a mais em violação do disposto no art.º 26º do DL n.º 59/99, de 02/03.

A despesa foi autorizada ilegalmente pelo PC em 20/06/02, face à nulidade resultante da inexistência do concurso limitado sem publicação de anúncio que se impunha.

O pagamento dos trabalhos a mais autorizado pelo PC em 2002, no montante de €15.656,59, também é ilegal por violação do disposto no art.º 26º e art.º 48º, n.º 2, al. b) do DL n.º 59/99 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.

Quanto à matéria tratada globalmente no ponto 2.3.6 e no exercício do direito de contraditório, vieram os responsáveis alegar o que abaixo se transcreve:

“Para cabal esclarecimento das questões relacionadas com o empreendimento do P.E.L., de modo a compreender-se a razoabilidade e adequação jurídica das soluções encontradas, há que completar o quadro referencial com mais os seguintes dados:

- a) *A parceria estabelecida entre a C.M., a A.E.P. e a A.E.V.C., no âmbito de concepção, construção, promoção e gestão de parques empresariais, corresponde a um modelo de execução, amplamente difundido e foi, inclusivamente, apoiado e estimulado pelo próprio Governo, através dos documentos preparatórios do diploma legal que viria a criar a figura das Áreas de Localização Empresarial (Decreto-Lei n.º 46/2001, de 10 de Fevereiro).*

As entidades que são parceiras no desenvolvimento deste projecto são instituições idóneas e que prosseguem fins públicos. Os accionistas da GestinViana são a Câmara Municipal de Viana do Castelo, a AEVC e a Parque Invest — Sociedade Promotora de Parques Industriais, S.A. Esta última sociedade tem como únicas accionistas a AEP e a API – Agência Portuguesa para o Investimento. A AEP é uma entidade pública sem fins lucrativos. A API é o organismo do estado encarregue da captação de investimento directo estrangeiro para o País. Todas estas entidades prosseguem fins públicos com incidência específica em projectos e actividades que promovam o desenvolvimento económico do País.

- b) *Os parques empresariais têm como principais objectivos:*

- *Contribuir para o ordenamento do território;*
- *Permitir a instalação e fixação de novas empresas numa região;*



Nina Cruz

- *Desenvolver económica e socialmente as regiões onde se inserem.*
 - *Criação de emprego*
- c) *No Protocolo com a A.E.P. e A.E.V.C., celebrado em 24.11.00, estava previsto que a execução das infraestruturas competiria à GestinViana, porque se pressupunha ser possível que a candidatura ao financiamento comunitário fosse apresentada pela sociedade gestora do P.E.L.*
- d) *Após a constituição da sociedade gestora (GestinViana), foi pela mesma, em função do que estava estabelecido e correspondia ao seu desiderato estatutário, manifestada a intenção de candidatura, à Medida 2.2. da Acção Integrada de Base Territorial, relativa à construção do P.E.L., a qual não foi admitida pelo facto de os Complementos de Programação da Medida 2.2. entretanto aprovados pela respectiva U.G. da A.I.B.T. disporem que as candidaturas teriam de ser apresentadas por sociedades gestoras de capitais públicos ou maioritariamente públicos, ou, caso não fossem, o beneficiário do cofinanciamento poderia ser “entidade pública, ao abrigo de protocolo com a sociedade gestora, ou entidade pública parceira na sociedade gestora e por esta mandatada”. (cfr. doc. 1)*
- e) *Em face do teor da versão final dos ditos Complementos de Programação prepararam-se um protocolo, pelo qual a sociedade gestora constituía o direito de superfície relativo aos espaços canais e mandatava a Câmara Municipal para a construção do Parque Empresarial, e um contrato-promessa de constituição do direito de usufruto das infraestruturas a favor daquela, e com as respectivas compensações (docs n.º 2 e 3), os quais não chegaram a ser outorgados.*
- f) *A própria coordenadora da Medida 2.2. da A.I.B.T. — Minho-Lima, após solicitar um parecer à Divisão de Apoio Jurídico da C.C.R.N., de que deu conhecimento a esta Câmara Municipal em 16 de Maio de 2001, apontou como solução a celebração de um contrato de comodato entre a sociedade gestora e a Câmara Municipal, de modo a conferir a esta a necessária legitimidade para candidatura ao financiamento comunitário, conforme veio a ser feito. (cfr. Doc. n.º 4).*
- g) *Entretanto, a Gestora do Eixo 2 do O.N. consultou a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (cfr. doc. n.º 5) que, avalizando implicitamente esta solução, apenas sugeriu a dilatação do prazo do comodato para 20 anos, por ser esse o prazo que corresponderia à “amortização do investimento realizado com as infraestruturas”.*
- h) *Perante esta evolução da parceria, alterando o que estava protocolado em 24 de Novembro de 2000, no sentido de obrigar a Câmara Municipal a suportar, no conjunto do empreendimento, encargos superiores aos previstos (contrapartida nacional de 25% do investimento) a Autarquia acordou com a GestinViana (facto registado em várias reuniões do Conselho de Administração) que esta assumiria a realização de investimento de carácter social, na freguesia de Lanheses, até à concorrência do valor do financiamento directo da Câmara Municipal (cerca de 750.000 €). (Cfr. actas juntas como docs n.ºs 6 e 7), e que seria objecto de protocolo logo que estivesse feita a conta final da empreitada, condição esta que ainda não se verificou, por estarem ainda em curso obras complementares das redes de água e saneamento.*
- i) *Face, todavia, ao teor do Relatório a que se responde, esta Câmara Municipal contactou já a GestinViana que se mostrou disponível para apresentar aditamento ao projecto de loteamento em ordem a integrar no domínio público municipal todos os arruamentos e infraestruturas, com a emissão do alvará de loteamento, de forma a regularizar a questão relativa ao enquadramento legal da figura do comodato de bem imóvel, que, por esta forma se extinguirá automaticamente.*
- j) *Com o mesmo objectivo de dar satisfação aos reparos contidos no relatório, irá ser celebrado com a GestinViana, contrato que estabeleça, concretamente, a forma e condições de “ressarcimento” do valor dos encargos directos que a Câmara Municipal suportou com a execução das obras de urbanização, para investimento público em Lanheses (Escola), o qual será assinado logo que seja realizada a conta final da respectiva empreitada.*



Nina Cruz

k) *O relatório critica, também, o facto de as obras de urbanização terem sido executadas sem que à data estivesse emitido o competente alvará de loteamento, situação que se deve justamente ao facto (agora, pensamos, que já perfeitamente entendível) de a Câmara Municipal ter assumido a responsabilidade pela sua construção e, deste modo, ter convertido o respectivo projecto em obra pública, dispensada, por tal facto, de qualquer acto de licenciamento. Bastou, para o efeito, que tivesse sido aprovado (como foi) o projecto de loteamento e das respectivas obras de infraestruturas, este sim indispensável ao lançamento da empreitada de obra pública, embora o processo de loteamento esteja titulado, por uma questão de legitimidade formal-procedimental, em nome da Gestinviana.*

l) *Por último, concluiu-se no relatório pela ilegalidade da despesa resultante da adjudicação de “trabalhos a mais” no montante de 115.656,59 €, dado, na opinião da Auditoria, terem sido erradamente considerados como trabalhos a mais.*

Relativamente a estes trabalhos, que foram levados à conta final, não houve lugar a aumento de encargos financeiros, nem a adicional ao contrato de empreitada.

De facto as tarefas deveram-se a:

- I. Substituição de material nas áreas de estacionamento, mantendo-se a área pavimentada;*
- II. Escavação de lotes para lhes permitir acesso a partir do arruamento e condições de edificabilidade;*
- III. Ajuste ao perfil longitudinal tornando-o melhor adaptado à topografia local;*
- IV. Dotação de infraestruturas telefónicas imprescindível para o empreendimento cuja execução evitou a posterior danificação do arruamento.*

Com excepção dos trabalhos relativos às infraestruturas telefónicas, e cujo valor foi de tão só 48 contos, os restantes trabalhos só se tornaram necessários em face de circunstâncias só conhecíveis durante a execução da obra, dado o facto de o levantamento topográfico que serviu de base à elaboração do projecto de infraestruturas viárias não deter o pormenor necessário à previsão das aludidas circunstâncias, que, por esse facto, se deverão considerar imprevisíveis.

EM CONCLUSÃO:

- A. Este processo foi orientado, sob o ponto de vista técnico-jurídico, pela própria Coordenação da Medida 2.2. da A.I.B.T. Minho-Lima e pela Gestão do Eixo 2 do ON, e ainda suportada pela própria Direcção Geral de Desenvolvimento Regional que aprovou o financiamento comunitário bem como o Regulamento Interno do Eixo Prioritário 2 do Programa Operacional Região Norte e os complementos de Programação (doc. no 1), os quais enquadram o modelo de gestão escolhidos e as soluções jurídicas adaptadas em sua concretização.*
- B. O entendimento dos serviços jurídicos da Câmara Municipal e da Parque-Investe nem sequer são coincidentes com os da C.C.R.Norte, sendo que, obviamente, a Coordenadora da Medida 2.2 da A.I.B.T. haveria de adoptar a solução proposta pela D.J. da C.C.R.N. e àquelas não restava outra opção, senão seguir a orientação dimanada desta, por que disso dependia a aprovação da candidatura.*
- C. Consideramos, assim, que não foi cometida qualquer ilegalidade com a realização da empreitada da obra pública relativa à construção do Parque Empresarial de Lanheses e com a assunção dos respectivos encargos financeiros.*



Nina Cruz

D. Não obstante, os aspectos considerados no Relatório da Auditoria serão sanados com a concretização dos actos indicados no ponto 9¹⁴, do que se dará conta à D.G. do Tribunal de Contas, logo que se encontrem cumpridos”.

Os factos alegados pelos responsáveis e que se acabaram de se transcrever vêm, em geral, confirmar o exposto no Relato, apresentando propostas para a regularização de algumas situações apontadas que carecem, no entanto, de ser levadas à prática.

Neste contexto, destaca-se das alegações produzidas que:

1. A execução do Parque Empresarial de Lanheses não seguiu o modelo que viria ser consagrado no DL 46/2001, de 10/02, nomeadamente no que concerne ao licenciamento de instalação das Áreas de Localização Empresarial.
2. A Gestinviana era a proprietária dos terrenos, a quem incumbia proceder à operação de loteamento, ou seja, a obra não tem natureza pública, nem integra o domínio público, uma vez que visa a urbanização de uma propriedade privada.
3. Quanto ao financiamento comunitário e à opção jurídica tomada – celebração de contrato de comodato – com vista à atribuição da comparticipação comunitária, salienta-se que no relato de auditoria incumbia apreciar da sua legalidade relativamente à autarquia, enquanto parte contratante.
4. Quanto às soluções apresentadas – celebração de um contrato com a Gestinviana que estabeleça a forma e as condições de “*ressarcimento*” do valor dos encargos directos que a autarquia suportou com a execução das obras de urbanização, para investimento público em Lanheses (Escola) e a disponibilidade da Gestinviana para apresentar aditamento ao projecto de loteamento em ordem a integrar no domínio público municipal todos os arruamentos e infraestruturas, com a emissão do competente alvará de loteamento, por forma a extinguir automaticamente o comodato – estas não alteram o relatado no que respeita aos factos descritos quanto ao exercício de 2002, e não foram apresentados até à presente data quaisquer documentos que comprovem a sua realização.

¹⁴ **Refª nossa:** não havendo correspondência deste ponto nas alegações pensa-se que tal corresponda à al. i).



Nina Cruz

Nestes termos, mantém-se as conclusões constantes do Relato sendo a situação susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65º, n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97 e reintegratória, nos termos do art.º 59º, n.º 1 da mesma Lei, na medida em que não existe contraprestação efectiva que leve a concluir que o município teve o correspondente aumento do seu património. Todavia, quanto à eventual responsabilidade financeira reintegratória, a verificar-se o ressarcimento adequado do Município, como se retira da vontade expressa pelos responsáveis, relativamente aos pagamentos suportados por este, poderá a mesma ser afastada.

Relativamente aos trabalhos a mais realizados na *“Empreitada de construção do Parque Empresarial de Lanheses”*, conforme se evidencia dos factos alegados, se tivesse sido adequadamente feito o respectivo levantamento topográfico, os trabalhos em causa teriam sido inicialmente previstos, confirmando-se que não revestem, assim, o requisito da imprevisibilidade previsto no art.º 26º do DL n.º 59/99, de 02/03, não podendo, pois, ser qualificados como trabalhos a mais.

Mantém-se, assim, tudo quanto se expendeu no Relato sendo a situação passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1 al.b) da Lei n.º 98/97.

2.3.7. VIANAMAIS

2.3.7.1. ANTECEDENTES

A CMVC, representada pelo PC e a sociedade Vianamais – Empreendimentos Imobiliários, Unipessoal, Lda., representada pelos seus gerentes, outorgaram um *“Protocolo de Acordo de Investimento e de Colaboração Técnico-Financeiro”*, tendo por base os seguintes considerandos:



Nina Cruz

- A sociedade Vianamais é constituída principalmente por empresas instaladas na Zona Industrial de Viana do Castelo, que tenham por objectivos o desenvolvimento da dita zona, de acordo com os princípios partilhados pela autarquia, assumindo, nesse contexto, o papel de parceiro social e económico da autarquia;
- Dentro deste projecto, cabia a urbanização de uma vasta área disponível, a ficar dotada de todas as infra-estruturas necessárias, permitindo, assim, aumentar a oferta de lotes para instalação de novas empresas e dotando ainda a Zona Industrial de um equipamento de interesse geral (centro de negócios), assegurando, entre outras valências, um posto de enfermagem, uma creche, uma agência bancária e um posto de correios;
- O projecto é referenciado como de interesse municipal.
- Refira-se ainda que a Vianamais foi constituída por escritura pública, de 05/09/00, pela Vianamais – SGPS, SA, tendo por **objecto** a “*compra e venda de imóveis para revenda, arrendamentos de bens imóveis próprios, construção civil e obras públicas e promoção imobiliária*”, com o capital social de 50.000 euros.
- A Viamamais – SGPS, SA, única sócia da Vianamais – Empreendimentos Imobiliários, Unipessoal Lda. foi constituída por escritura pública, datada de 31/03/00, por entes privados (particulares e sociedades), tendo por **objecto** a “*gestão de participações sociais de outras sociedades como forma indirecta do exercício de actividades económicas, com o capital social de 345.000 euros*”.

2.3.7.2. OS FACTOS

- a) O executivo camarário deliberou, por unanimidade, em 10/10/00, aprovar o protocolo de investimento e de colaboração técnico-financeira;
- b) O dito protocolo foi celebrado no dia 13/11/00, sendo partes outorgantes o Município de Viana do Castelo e a sociedade Vianamais – Empreendimentos



Nina Cruz

Imobiliários, Unipessoal, Lda., com a designação de ***“PROTOCOLO DE ACORDO DE INVESTIMENTO E DE COLABORAÇÃO TÉCNICO-FINANÇEIRO”***,

- c) Nos termos das suas cláusulas, a Vianamais adquirirá ao município 30 lotes de terreno, situados na Zona Industrial de Viana do Castelo, 2ª fase, freguesia do Neiva, com a área aproximada de 260 m² cada pelo preço de 4.930\$00/m², totalizando a quantia de 38.454 contos;
- d) A sociedade obriga-se ainda a adquirir um lote, com a área de 1.467 m², com a mesma localização destinado à construção de equipamento (Centro de Negócios), pelo preço de 4.930\$00/m², o que totaliza a quantia de 7.232.310\$00;
- e) O valor do m² do terreno (4.930\$00/m²) foi calculado, de acordo com esclarecimentos prestados pelos serviços, por aplicação das regras aprovadas pela Assembleia Municipal e Câmara Municipal em 1990 e 1994, aquando da aprovação das condições de venda dos lotes de terreno na Zona Industrial de Viana do Castelo;
- f) A Vianamais obrigou-se a executar a expensas suas todos os trabalhos de infra-estruturas necessárias à constituição dos referidos lotes de terreno de acordo com o projecto e cujo valor estimado era de 120.000 contos;
- g) A CMVC obrigou-se a participar no custo das infra-estruturas no montante de 30.000 contos que corresponde a 25% do valor global estimado, e que representa a parte das mesmas, imputável a 10 lotes que não foram alienados à Vianamais, mas estavam abrangidos pelas obras de urbanização projectadas;
- h) A contrapartida financeira, segundo o plano de pagamentos acordados, a suportar pela CMVC, seria paga em tranches proporcionais às prestações que a Vianamais fosse efectuando por conta do preço de aquisição dos lotes



Nina Cruz

de terreno, ou seja, 30% na data da celebração da escritura de aquisição dos lotes, outros 30% no prazo de um ano a contar da data de celebração da escritura e os restantes 40%, no prazo de um ano contado do termo do prazo anterior;

- i) Do mesmo protocolo consta ainda que a autarquia fiscalizará a execução das infra-estruturas, que serão objecto de recepção provisória e definitiva, como se de empreitada de obra pública se tratasse, devendo ser executadas por empreiteiro legalmente habilitado;
- j) No exercício de 2002 foi paga a quantia de €44.891,81, correspondente a 30% do valor do Protocolo citado, conforme o ponto IV (2ª prestação). O pagamento foi autorizado pelo PC.

2.3.7.3. O DIREITO

Abstraindo das formas legalmente prescritas para a transmissão dos bens imóveis, anteriormente descritos, a comparticipação do montante de 30.000 contos não tem suporte legal. Com efeito, face ao estipulado no protocolo, a realização da obra de infra-estruturas dos 10 lotes de que o município continua titular consubstancia um verdadeiro ajuste directo, uma vez que cabia ao município a sua realização de acordo com o regime jurídico aplicável constante do diploma sobre empreitadas de obras públicas, previsto no DL n.º 59/99, de 02/03.

2.3.7.4. CONCLUSÃO

Face ao que se expôs resulta que o Município realizou obras públicas por intermédio da empresa Vianamais sem a observância do regime jurídico a que estavam sujeitas, mais concretamente o art.º 48º, n.º 2, al. a), do citado DL n.º 59/99, nos termos do qual as obras cujo valor atinja 25.000 contos são realizadas por concurso público ou limitado com publicação de anúncio.



Nina Cruz

A falta de procedimento legal implica sempre a sanção da nulidade, nos termos do art.º 133º, n.º 2, al. f) do Código de Procedimento Administrativo (CPA), pelo que o pagamento, no exercício em análise, autorizado pelo PC, no montante de €44.891,81, é ilegal por violação do disposto no art.º 48º, n.º 1, al. a) do DL n.º 59/99 e al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Relativamente a esta matéria, os responsáveis alegam o seguinte: “O conveniente esclarecimento desta situação exige a explanação dos pressupostos e antecedentes negociais, conforme segue:

1- Por força do Regulamento Municipal que aprovou as condições de venda dos lotes da Zona Industrial de Viana do Castelo, estes são alienados por negociação directa, uma vez que quer o preço quer as condições acessórias estão previamente definidas.

2- A realização das obras de infraestruturização desta área disponível nunca fora concretizada por esta Câmara Municipal, apesar da prevista, pelo facto de o produto da venda dos lotes resultantes da correspondente operação de loteamento ser insuficiente para cobrir os custos de realização daqueles, uma vez que o arruamento infraestruturado a construir só num dos lados teria lotes para construção industrial.

O conjunto de 40 + 1 lotes renderiam à Câmara Municipal cerca de 58.500 contos de (acordo com o Regulamento da Zona Industrial de Viana do Castelo) e a estimativa orçamental das obras de urbanização apontava para o valor de 120.000 contos + IVA

3- Através deste acordo com a VianaMais a Câmara Municipal ficaria proprietária de 10 dos lotes e despenderia tão-só 30.000 contos (25% da estimativa orçamental), conseguindo desta forma alcançar o objectivo primordial de colocar no mercado 40 novos lotes para instalações empresariais, com o mínimo de sacrifício financeiro.

4- Assentes as bases do acordo entre a Câmara Municipal e a VianaMais, S.G.P.S., importava encontrar o figurino jurídico mais adequado à situação, tendo-se optado, numa primeira fase, por alienar a área global do terreno em questão, com a contrapartida de dação em pagamento de 10 dos lotes que viessem a ser constituídos, acrescido da importância pecuniária correspondente à diferença entre os dois valores considerados (45.686 contos - 30.000 contos = 15.686 contos);

5- De acordo com este modelo de estruturação do acordo, não se levantaria a objecção agora colocada no Relatório de Auditoria.

6- Todavia, por razões que se prendiam com a celeridade processual, dado que, de resto, o projecto de loteamento era da Câmara Municipal, optou-se por (sem desvirtuar as bases do acordo e o equilíbrio das prestações patrimoniais recíprocas), fazer aprovar o loteamento em nome da Câmara alienando-se, de seguida, 30+1 dos lotes constituídos, incumbindo-se a VianaMais da realização da totalidade das infraestruturas, como, aliás, se previa desde o início das negociações, e pagando a Câmara Municipal unicamente a quota-parte que proporcionalmente lhe tocava (30% dos custos esperados).

7- Por outro lado, não era tecnicamente aconselhável executar, através de empreitada própria da autarquia, o troço das infraestruturas na frente dos 10 lotes que lhe ficaram a pertencer, uma vez que, estes interpunham-se no meio dos outros lotes, pelo que razões de economia e eficiência aconselhavam à execução de uma única empreitada.



Nina Cruz

8- Não houve, pois, qualquer propósito de contornar o regime legal das empreitadas de obra pública (nem pensamos que tal tenha sucedido), por isso mesmo que neste processo, e feita uma análise substantiva, a Câmara Municipal está numa posição análoga à de qualquer particular que entra em relação jurídica com o promotor de uma urbanização (é este, na verdade, o figurino acordado), assumindo-se esta como obra particular e correspondendo a dita participação da Câmara Municipal a um verdadeiro e próprio pagamento do “custo de produção” dos 10 lotes que ficaram sua propriedade e viabilizando de forma expedita a criação de mais 40 novas unidades empresariais”.

Quanto aos factos expressos no Relato sobre a **Vianamais**, os responsáveis nada trazem de novo que não seja a confirmação do que aí se expendeu, porquanto o facto relevante prende-se com a realização das obras levadas a cabo pelo município usando como intermediário aquela empresa sem a realização do adequado procedimento concursal face ao disposto no art.º 48º, n.º 1, al. a) do DL n.º 59/99, de 02/03, pelo que se mantém o relatado. A situação é passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65º, n.º 1 al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08.



Nina Cruz

3. AUDITORIA ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS DE 2002 DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE SANEAMENTO BÁSICO DE VIANA DO CASTELO

3.1. Introdução

A presente acção incluiu uma auditoria financeira às contas de 2002 dos SMSB, a qual, atenta a sua dimensão financeira (€7.076.689,34 no que concerne a pagamentos, por comparação com €17.760.443,61, na CMVC), foi de abrangência mais reduzida.

No ano indicado, os SMSB encerraram as suas contas com um Resultado Operacional negativo na ordem dos €8.473, e um Resultado Líquido do Exercício positivo, de cerca de €15.870.

Os trabalhos realizados cingiram-se em especial a aspectos decorrentes da análise dos documentos de prestação de contas salientando-se desde já que, no que respeita à prestação, organização e documentação das demonstrações financeiras dos SMSB, foi seguido o POCAL (uma vez que o diploma que o aprovou revogou o DL n.º 226/93, de 22/06), e as Instruções n.º 1/2001-2ª Secção do TC.

3.2. Caracterização da estrutura orgânica

3.2.1. Documentos enformadores

A AMVC aprovou, na sua sessão de 26/06/98, precedendo proposta também aprovada em reunião do executivo camarário de 02/06/98, a actual estrutura orgânica dos SMSB e o quadro de pessoal, publicada no Apêndice n.º 85-A do DR II Série n.º 149/98, de 01/07 (de fls. 223 a 233 do Vol. VIII), 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 de 18/06/03, conforme consta de outra proposta e correspondente publicação no Apêndice n.º 140 do DR, II Série, n.º 213/03, de 15/09, a AMVC aprovou a alteração do quadro de pessoal dos SMSB (de fls. 236 a 239 do Vol. VIII).



Nina Cruz

3.2.2. Estrutura orgânica

O organograma, que espelha a referida estrutura orgânica, foi publicado no referido DR - II Série n.º 149/98, de 01/07, e consta a fls. 234 do Vol. VIII, comportando 1 (um) Director Delegado, 3 (três) Gabinetes (de Apoio e Relações Públicas, de Informática, e Jurídico) e 5 (cinco) Divisões (Água, de Águas Residuais, Administrativa e Financeira, de Planeamento e Projectos e de Resíduos Sólidos Urbanos), encontrando-se, na sua maioria, desprovido de chefias.

3.2.3. Quadro de pessoal

Com o objectivo de visualizar os recursos humanos afectos aos SMSB, no ano de 2002, aduz-se o seguinte quadro:

Pessoal em serviço nos SMSB

PESSOAL	Dezembro de 2002		
	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Dirigente e Chefia	12	4	33,3
Técnico Superior	8	6	75,0
Técnico	7	4	57,1
Técnico - Profissional	6	4	66,6
Administrativo	36	19	52,8
Informática	2	2	100,0
Operário	90	55	61,1
Auxiliar	179	131	73,2
TOTAL	340	225	66,2

Fonte: Listagens fornecidas pelos Serviços
Quadro de Pessoal.

Do quadro anterior extrai-se que (com excepção do pessoal dirigente e de chefia cujos lugares estão preenchidos a 33,3%), existe uma afectação superior a 50% em todas as restantes categorias profissionais.

Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que os lugares providos apresentam um índice de tecnicidade de 6,2% e, por isso, ligeiramente superior ao perspectivado no



Rina Cruz

quadro de pessoal publicado no DR (6,1%), como se pode verificar pelo quadro seguinte:

INDICE DE TECNICIDADE

Fórmula	Dezembro 2002	
	Quadro legal	Providos
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{8+7+6}{340} = 6,1\%$	$\frac{6+4+4}{225} = 6,2\%$

3.3. Breve caracterização e avaliação do Sistema de Controlo Interno

Em cumprimento do disposto no ponto 2.9.3. do POCAL o CA dos SMSB deliberou em 30/11/01, remeter à CMVC a proposta de regulamento do “*Sistema de Controlo Interno*”, (de fls. 240 a 283 do Vol. VIII) consagrando que a sua entrada em vigor ocorreria no dia 01/01/02. Tal documento mereceu aprovação em reunião do executivo camarário de 18/12/01 e de acordo com as disposições conjugadas do art.º 53º, n.º 2, al. a) e art.º 64º, n.º 6, al. a) da Lei n.º 169/99, de 18/09, e do POCAL, este deliberou ainda submetê-lo à AMVC, que o aprovou em reunião de 27/12/01.

Da análise sumária (que antecedeu o estudo das áreas previamente seleccionadas) feita ao Sistema de Controlo Interno implementado nos SMSB, constatou-se que os cheques são guardados e preenchidos na Tesouraria, situação que atenta contra o princípio de segregação de funções e designadamente os pontos 2.9.5 al c) e 2.9.10.1.3. do POCAL.

O acompanhamento das medidas de controlo interno é da competência dos membros do CASMSB identificados no ponto 5.3.

É de assinalar que os procedimentos contabilísticos, à data da auditoria, se regiam de acordo com o estipulado no POCAL, uma vez que, como se disse, o DL n.º 226/93, de 22/06 foi revogado e têm em conta, em situações pontuais, o regulamento aprovado pela AMVC, em sessão de 26/06/98.



Nina Cruz

Regista-se, no entanto, o facto de os serviços, para verificação do estado de responsabilidade do tesoureiro pelos fundos, montantes e documentos à sua guarda, formalizarem os balancetes à Tesouraria acompanhados de conferência de caixa (exemplos de fls. 108 a fls. 156 do Vol. VIII), com uma regularidade quinzenal, inferior à prevista no ponto 2.9.10.1.9 do POCAL (trimestralmente sem aviso prévio).

Sobre a **inobservância do princípio da segregação de funções no que se refere ao preenchimento e guarda dos cheques pela tesouraria** os responsáveis alegam que: *“De acordo com a Norma de Sistema de Controlo Interno em vigor nos S.M.S.B, o preenchimento e guarda dos cheques são da competência da tesouraria. Com vista à regularização deste procedimento os Serviços municipalizados encetaram o processo de revisão da referida Norma de Controlo Interno encontrando-se a mesma em fase conclusiva.”*

Do exposto, resulta que os SMSB estão a envidar esforços para que o princípio de segregação de funções, nomeadamente no que respeita à emissão e guarda dos cheques, seja respeitado, pelo que nada mais se acrescenta.

3.4. Análise económico-financeira

A presente análise tem como suporte as demonstrações financeiras dos SMSB, designadamente, Balanço e Demonstração de Resultados referentes ao período de 01/01/00 a 31/12/02 e Mapa de Fluxos Financeiros de 2002.

Os proveitos registados no exercício 2002, no valor de €6.435.499,18, representam um acréscimo relativamente ao ano anterior de 6,61%, reflexo de algum aumento de actividade e de um incremento nos subsídios à exploração (em relação a 2001).



Nina Cruz

ANÁLISE ECONÓMICA

Por forma a apreciar a situação económica dos SMSB, apresenta-se a fls. 532 e 533 do Vol. VII, o mapa comparativo das Demonstrações de Resultados para o período antes referido.

Analisando 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 2000/2002 uma evolução positiva de 10,59%.

As Vendas de produtos, rubrica com forte expressão no conjunto dos proveitos, representa no primeiro ano da análise 39,85% e nos dois últimos anos -2001 e 2002- cerca de 39,3% e 39,9% respectivamente.

As receitas relacionadas com as prestações de serviços também bastante representativas nos três anos da análise na ordem dos 34,86%, 35,85% e 37,43% respectivamente, apresentaram um crescimento em 2002, relativamente a 2001, na ordem dos 11,34%.

Os subsídios à exploração que tiveram valor nulo em 2001, registaram em 2002 o valor de €24.484,86 o que representa uma diminuição de 76,08% relativamente ao ano de 2000. Em qualquer dos outros anos da análise nunca se verificaram montantes significativos dado que no primeiro e no último ano do período em estudo estes subsídios representaram respectivamente 1,75% e 0,38%, no cômputo global dos proveitos.



Nina Cruz

B – Custos

Os custos operacionais globais tiveram, no triénio, um acréscimo de 3,89%, tendo-se registado no ano de 2001 um decréscimo na ordem dos 3,41% relativamente ao ano de 2000.

Neste capítulo, nos casos específicos dos “Fornecimentos e serviços externos” e “Amortizações do exercício”, os quais representam em 2002, 31,4% e 14,6% dos custos operacionais, registaram-se ligeiras variações negativas relativamente a 2000, que em termos relativos se cifram nos 6,54% e 14,85%, respectivamente.

Os “Custos com o pessoal”, que representam, sem dúvida, uma parcela significativa (41,5% em média aritmética simples) deste tipo de custos, registaram no último ano da análise uma variação positiva na ordem de 0,6% e, no triénio, de cerca de 2,78%, (€2.493.998,36, €2.548.024,86 e €2.563.213,29). No entanto, verificou-se que, no cômputo dos custos operacionais ocorreu em 2002 uma diminuição na sua representatividade de cerca de 3% relativamente ao ano anterior (43,1% em 2001 e 40,3% em 2002).

C – Resultados

O comportamento dos resultados, observados nas suas diversas vertentes, apresenta-se um pouco homogéneo ao longo do triénio, sendo que, no que respeita aos resultados operacionais, e correntes, são sempre negativos ao passo que os financeiros e os extraordinários são sempre positivos. Quanto ao resultado líquido, o mesmo registou valor negativo em 2000, e valores positivos nos dois anos seguintes.

Analisando cada um deles, extrai-se a seguinte síntese:

Resultados Operacionais – são sempre negativos com evolução oscilante.

Estes resultados nos anos de 2000 e 2001 registaram valores negativos cujos montantes ascenderam a -€132.569,94 e -€13.228,50, respectivamente.



Nina Cruz

Em 2002 os proveitos operacionais totais ascendem a €6.287.589,52, enquanto que os custos operacionais totais assumem os €6.356.063,32, advindo deste facto um resultado operacional negativo, no montante de -€68.473,80, superior ao do ano anterior em 58,4%.

Resultados Extraordinários – desde 2000 que apresentam sempre valores positivos tendo sofrido uma diminuição em 2002, relativamente a 2001, de 25,6%. Comparativamente ao ano de 2000, em 2002 estes resultados registaram uma variação negativa na ordem dos 23,32%, passando de €19.101,65 para €91.325,67.

Resultados Financeiros – nos três anos da análise apresentam-se com valores positivos. Em 2001 estes resultados no montante de €11.574,17 regrediram em 22,09% comparativamente com os resultados do ano anterior €14.856,61. Em 2002, ano em que estes resultados atingiram os €23.018,89 foram ultrapassados os valores observados em 2000 e 2001 na ordem dos 98,88% e 54,94%, respectivamente.

Resultado Líquido – negativo no ano de 2000 no montante de (-€298.611,69) e positivo em 2001, €91.090,98, registando um crescimento na ordem dos 130,5%. Em 2002 este resultado no montante de €45.870,76 regrediu em 49,64% comparativamente com o do ano anterior.

Tal resultado apresenta-se positivo nos anos de 2001 e 2002 na exacta medida em que os resultados extraordinários e financeiros suplantam, no seu conjunto, os resultados operacionais que são sempre negativos.

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

Designação	Fórmulas	Anos		
		2000	2001	2002
Vendas Líquidas	Vendas+Prest. Serviços	€4.386.989	€4.554.416	€4.991.594
Rendibilidade dos Capitais Próprios	(Res.Líquido/Cap. Próprio)*100	-4,03%	1,2%	0,6%
Rendibilidade do Activo	(Res.Líquido/Act. Total)*100	-2,58%	0,79%	0,39%

Cálculos auxiliares a fls. 531 do Vol. VII

As vendas líquidas apresentam valores sempre crescentes.



Nina Cruz

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 SMSB, situou-se nos 1,2% em 2001 e nos 0,6% no ano seguinte.

O rácio que avalia o desempenho dos capitais investidos nos SMSB apresenta valores positivos nos dois últimos anos, representando uma rendibilidade de exploração do activo na ordem de 0,79% em 2001 e 0,39% em 2002, valores que, tal como no caso da rendibilidade dos capitais próprios se apresentam quase sem significado.

ANÁLISE FINANCEIRA

Com o objectivo de analisar os activos e os passivos, apresenta-se o mapa seguinte evidenciando a estrutura patrimonial dos SMSB.



Nina Cruz

ANÁLISE COMPARATIVA DE BALANÇOS

Unid.: Euros

DESCRIÇÃO	2000		2001		2002		% Variação		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	01/00	02/01	02/00
ACTIVO									
ACTIVO FIXO									
Bens do domínio público			4178385,64	36,33	4264100,58	36,47	#DIV/0!	2,05%	#DIV/0!
Imobilizado Incorpóreo	3366,89	0,03	5736,18	0,05	5736,18	0,05	70,37%	0,00%	70,37%
Imobilizado Corpóreo	7441943,80	64,20	3187565,09	27,72	3051333,98	26,10	-57,17%	-4,27%	-59,00%
Total do Activo Fixo	7445310,69	64,23	7371686,91	64,10	7321170,74	62,62	-0,99%	-0,69%	-1,67%
ACTIVO CIRCULANTE									
Existências	240396,81	2,07	188499,71	1,64	256911,11	2,20	-21,59%	36,29%	6,87%
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	3423702,80	29,54	3267208,44	28,41	3365384,92	28,78	-4,57%	3,00%	-1,70%
Estado e Out. entes públicos			6112,36	0,05	0	0,00	#DIV/0!	-100,00%	#DIV/0!
Disponibilidades	320112,86	2,76	505739,39	4,40	587520,27	5,02	57,99%	16,17%	83,54%
Total do Activo Circulante	3984212,47	34,37	3967559,90	34,50	4209816,30	36,00	-0,42%	6,11%	5,66%
Acréscimos e Diferimentos:									
Acréscimos de Proveitos	161882,01	1,40	161882,02	1,40	161882,02	1,38	0,00%	0,00%	0,00%
Custos Diferidos									
TOTAL DO ACTIVO	11591405,17	100,00	11501128,83	100,00	11692869,06	100,00	-0,78%	1,67%	0,88%
FUND. PRÓPRIO E PASSIVO									
FUND.PRÓP, RESERV. RESULTA									
Património	5018782,40	43,30	5018782,40	43,64	5018782,40	42,92	0,00%	0,00%	0,00%
Prestações suplementares	1130512,27	9,75	1130512,27	9,83	1130512,27	9,67	0,00%	0,00%	0,00%
Reservas (Reavaliç. e legais)	3976607,62	34,31	3976607,62	34,58	3976607,62	34,01	0,00%	0,00%	0,00%
Result.Transitados	-2419207,85	-20,87	-2649301,43	-23,04	-2558210,45	-21,88	-9,51%	3,44%	-5,75%
Resultado Líquido do Exercício	-298611,69	-2,58	91090,98	0,79	45870,76	0,39	130,50%	-49,64%	115,36%
Total dos Fundos Próprios	7408082,75	63,91	7567691,84	65,80	7613562,60	65,11	2,15%	0,61%	2,77%
PASSIVO									
Provisões p ^a riscos e encargos	24054,00	0,21	24054,00	0,21	24054,00	0,21	0,00%	0,00%	0,00%
Dívidas a Terceiros - M/L Prazo	0	0,00	0	0,00	0	0,00	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	1646576,41	14,21	1131102,59	9,83	973723,28	8,33	-31,31%	-13,91%	-40,86%
Acréscimos e Diferimentos:									
Acréscimos de Custos	633899,46	5,47	640752,95	5,57	688724,16	5,89	1,08%	7,49%	8,65%
Proveitos Diferidos	1878792,55	16,21	2137527,45	18,59	2392805,02	20,46	13,77%	11,94%	27,36%
Total do Passivo	4183322,42	36,09	3933436,99	34,20	4079306,46	34,89	-5,97%	3,71%	-2,49%
TOTAL DOS F. PRÓP. E PASS.	11591405,17	100,00	11501128,83	100,00	11692869,06	100,00	-0,78%	1,67%	0,88%

Fonte: Balanços 02/00 SMSB

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

O Imobilizado corpóreo, rubrica com a maior expressão no total do activo, em 2000, €7.441.943,80 (64%), registou, nos dois anos seguintes montantes menores em cerca de



Nina Cruz

36%, €3.187.565,09 e €3.051.333,98 respectivamente, em virtude de parte deste Imobilizado ter sido classificado no Activo como “Bens do domínio público”.

No que concerne ao Activo Circulante, a rubrica “Dívidas de Terceiros de Curto Prazo” apresentou um decréscimo, no período em análise (2000-2002), de cerca de 1,7%, (€3.423.702,80 no primeiro ano e €3.365.384,92 no último) apesar de ter havido um acréscimo, em 2002, na ordem dos 3,0% relativamente a 2001 (€3.267.208,44).

Os Fundos Próprios registaram uma evolução positiva, com os valores a apresentarem anualmente aumentos relativamente ao ano transacto. Esta evolução deveu-se essencialmente aos aumentos dos resultados líquidos (que passaram de negativos em 2000, para positivos nos anos seguintes).

As “Dívidas a Terceiros de Curto Prazo” registaram, nos anos de 2001 e 2002, decréscimos relativamente aos anos anteriores de 31,31% e de 13,91% respectivamente, o que em termos de triénio significa uma redução na ordem dos 40,86%. Esta rubrica corresponde, em média aritmética simples, a 10,6% do total dos “Fundos Próprios e Passivo”.

No que concerne aos Acréscimos e diferimentos, os “Acréscimos de custos” e “Proveitos diferidos” são rubricas que, no seu conjunto, assumem um peso relevante no global dos Fundos Próprios e Passivo (21,68% em 2000, 24,16% em 2001 e 26,35% em 2002) sendo que, relativamente ao Passivo a relação ascende a 60,1%, 70,6% e 75,5%, respectivamente.

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



Nina Cruz

Designação	Fórmulas	Anos		
		00	01	02
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante/}}{\text{Exigível de curto Prazo.}}$	2,42	3,51	4,32
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Dispon.+Realizavel/}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	2,27	3,33	4,06
Fundo Maneio (Euros)	Act. Circ .- Pas. Circ.	€2.337.635	€2.836.457	€3.236.093
Autonomia Total	Cap. Próp./Act. Total	0,64	0,66	0,65
Solvabilidade	Cap. Próp./Capital alheio	1,77	1,92	1,87

Cálculos auxiliares a fls. 531 do Vol. VII

Refira-se em síntese:

A ocorrência, a partir de 2001, de um incremento acentuado na actividade da entidade (Venda de produtos e prestações de serviços) o que, aliado a uma certa contenção nos custos, permitiu a ocorrência de resultados líquidos positivos nos dois últimos anos.

Os serviços não têm grandes dificuldades em satisfazer os seus compromissos de curto prazo, uma vez que ao longo do triénio os rácios de liquidez têm apresentado sucessivamente valores acima da unidade e com um crescimento acentuado em 2002.

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 5% do Activo Circulante.

O fundo de maneo regista valores positivos e com tendência crescente, 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 SMSB têm vindo a apresentar um grau de independência do financiamento externo praticamente estável na ordem dos 65%.



Nina Cruz

Os SMSB possuem capacidade financeira para fazer face aos compromissos assumidos com o exterior, dado que os Fundos Próprios, que aumentaram ao longo do triénio, são largamente superiores às dívidas assumidas com terceiros, sem grandes alterações ao longo destes exercícios.

3.5. Conta de Exercício

De acordo com o previsto no Plano Global/Programa de Auditoria (fls. 8 do Vol. III), procedeu-se à conferência dos documentos da conta a seguir indicada:

Rubrica/Conta	Designação	Montante
07.02.03.06	Aquisição de Bens de Investimento – Captação, tratamento e distribuição de água	€ 85.546,48

Da análise efectuada aos respectivos documentos, nada de anormal se detectou.

Como já atrás se relatou, no exercício de 2002, os SMSB obtiveram um resultado líquido positivo no montante de €15.870,76 e a conta 59 “Resultados transitados” apresentava em 31/12/02 um saldo negativo de €2.558.210,45.

Sobre este ponto há ainda a realçar que o POCAL estabelece no seu ponto 2.7.3. – “Resultado líquido do exercício”, o seguinte:

“2.7.3.1-A aplicação do resultado líquido do exercício é aprovado pelo órgão deliberativo mediante proposta fundamentada do órgão executivo;

2.7.3.2-No início de cada exercício, o resultado do exercício anterior é transferido para a conta 59 “Resultados transitados”.

2.7.3.3-Quando houver saldo positivo na conta 59 “Resultados transitados”, o seu montante pode ser repartido da seguinte forma:

- a) Reforço do património;*
- b) Constituição ou reforço de reservas.” ...*



Nina Cruz

Ora, não obstante tal imperativo, o CA dos SMSB, no Relatório de Gestão (a fls. 175v do Vol. II), formulou a proposta para aplicação daquele Resultado líquido em Reservas legais (€2.293,54), e em Reservas livres (€43.577,22), situação a ter lugar em 2003.

Ao serem confrontados com a questão colocada pela equipa de auditoria (requisição 1A, a fls. 2 do Vol. VIII), os serviços responderam o seguinte: *“Ao ser interpretado o ponto 2.7.3.3 do DL 54 A/99, de 23/02 foi entendido que o saldo positivo na conta 59- Resultados transitados se referia só ao resultado do exercício e não ao acumulado na conta ao longo dos anos. Daí a distribuição do resultado pelas contas 57.1 e 57.4.”* (sublinhado nosso), (a fls. 4 do Vol. VIII).

Nestes termos, o procedimento seguido foi ilegal, pelo que se recomendou que se procedessem às correcções necessárias.

Sobre o **resultado líquido do exercício de 2002** os responsáveis, nas alegações apresentadas, informam que: *“Em resultado das sugestões efectuadas pelos auditores do Tribunal de Contas, procedeu-se no exercício de 2003 às correcções necessárias, tendo o resultado líquido positivo de 2002 sido transferido para a conta de resultados transitados.”*



Tribunal de Contas

4. DECISÃO

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

- Notifiquem-se os responsáveis pelo exercício, identificados no Anexo 5.3, com envio de cópia do relatório;
- No prazo de três meses, a autarquia deverá informar o Tribunal de Contas da sequência dada às als b) e c) do item “RECOMENDAÇÕES” do presente relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 57º, n.º 1 e art.º 58º, n.º 1, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 5.2): €15.516,50.

Tribunal de Contas, em **21** de Outubro de 2004

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

(João Pinto Ribeiro)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia) *Votei vencido e declaro isto em anexo.*



Tribunal de Contas

*José Alves Cardoso (Votos e Relatórios com
a igual declaração - anexo)*

(José Alves Cardoso)

*Manuel Raminhos Alves de Melo com declara-
ção de voto e ligação à J. Almeida -
José Alves Cardoso*

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

Armando Sousa Ribeiro

(Armando Sousa Ribeiro)

*Voto em linha com o que se encontra nos pareceres da
Comissão de Contas do Município de Viana do Castelo
quanto à gestão da rede de águas municipais e
as condições de trabalho dos empregados da
Águas de Viana*

(José de Castro de Mira Mendes)

Manuel Henrique de Freitas Pereira

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



Tribunal de Contas

Juíza Conselheira Lia Olema Videira

Declaração de Voto

Votamos vencidos o presente relatório pelos fundamentos seguintes:

1 – Não subscrevemos o enquadramento jurídico do designado “contrato de comodato” identificado no respectivo relatório de auditoria. Na verdade,

1.1 A **causa função** constitui no contrato em apreço o elemento essencial caracterizador do **tipo**;

1.2 O contrato em análise tem por **fim** promover o **desenvolvimento local**, considerando-se, por essa razão, inserido nas **atribuições** do Município (artº 235º, nº 2 da CRP e artº 13º, nº 1, da Lei nº 159/99 e D.L. 46/01, de 10 de Fevereiro) ;

1.3 O contrato em causa tem por **objecto** a realização de obras de infraestruturação, as quais reúnem todos os elementos do conceito legal de “**obras públicas**” (artº 1º, nº 1, do D.L. nº 59/99, de 2 de Março, com as alterações introduzidas pela Lei nº 163/99, de 4 de Setembro);

1.4 O contrato “sub judice” sendo um **contrato atípico** é, todavia, qualificável como **contrato administrativo de atribuição** (cfr. artº 179º do CPA)¹.

2 – Do anteriormente exposto decorre o seguinte²:

2.1 O contrato celebrado e a sua execução são **legais**.

2.2 A comparticipação comunitária das obras em causa **respeitou o quadro legal em vigor**.

2.3 **Não é aplicável** às obras de infraestruturação questionadas o **regime jurídico de licenciamento de obras particulares**.

Lisboa em 21 de Outubro de 2004-10-21

A Juíza Conselheira


(Lia Olema Videira Correia)

¹ Cfr. Sérvulo Correia, “Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos”, Almedina, 1987 pags. 421 e segts; Mário Esteves de Oliveira, “Código de Procedimento Administrativo”, pags. 809 e segts.; Menezes Cordeiro, “Direito das Obrigações”, Vol. I, pags. 418 e segts, Pedro Pais de Vasconcelos, “Contratos Atípicos”, pags. 207 e segts; Cabral de Moncada, “O problema do Critério do Contrato Administrativo e os Novos Contratos-Programa”, pags. 44 e segts, e Marcelo Caetano “Manual de Direito Administrativo”, Almedina, 1987, Vol. I, pags. 588 e segts.

² Cfr. Para maiores desenvolvimentos, o Parecer nº 14/04-DCP



Tribunal de Contas

DECLARAÇÃO DE VOTO

Votei o Relatório com exceção do que, no ponto 2.3.6, se refere ao contrato de comodato e aos trabalhos a mais.

Embora, em rigor, o contrato celebrado entre a Câmara Municipal de Viana do Castelo e a Gestinviana não deva considerar-se de comodato, não deixa de ser um contrato válido.

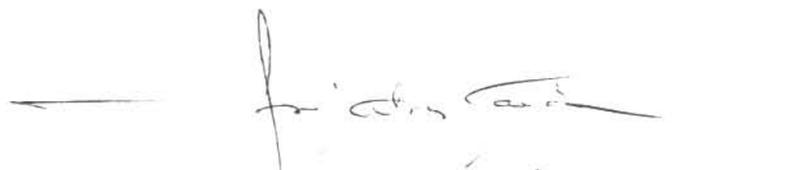
Todavia, tal contrato integra um favorecimento desproporcionado da empresa, já que vai muito para além das obrigações assumidas pela Câmara Municipal de Viana do Castelo no Protocolo inicialmente celebrado com a AEP e a AEVC com vista à instalação de parques empresariais no Concelho de Viana do Castelo.

Dispondo-se, porém, a Câmara Municipal de Viana do Castelo e a Gestinviana a repor o equilíbrio inicial e a sanar a posterior desproporção, de modo a que aquela seja ressarcida dos encargos suportados a mais, deveria, em meu entender fixar-se um prazo razoável à Câmara Municipal de Viana do Castelo para demonstrar que foi ressarcida.

Quanto aos trabalhos a mais, é meu entender que o artº. 26 do Dec. Lei nº. 59/99, de 2/03, não exige, entre os requisitos dos trabalhos a mais, que os trabalhos se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância **imprevisível**, mas antes de uma circunstância **imprevista**.

Não se trata, pois, de imprevisibilidade, mas de imprevisão, que são conceitos diferentes (neste sentido Jorge Andrade da Silva, Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, 6ª. Edição, pág. 87).

Assim, desde que se verifiquem os demais requisitos – e eles já são bem apertados – não há que exigir “ultra legem” que a necessidade dos trabalhos fosse imprevisível na altura do contrato de empreitada, para serem admissíveis.



(José Alves Cardoso)



Rina Cruz

5. ANEXOS

5.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

CM

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.5.1.2.	<p>Emolumentos notariais e custas de execuções fiscais</p> <p>Foram percebidas custas de execuções fiscais em excesso pelos funcionários Rosa Maria Afonso (€1.295,98), Maria Isabel Ferreira (€60,15) e Júlio Agostinho Conceição (€60,15).</p> <p>Os pagamentos foram autorizados pelo Presidente da Câmara, Defensor Oliveira Moura (€1.233,07) e pela Vereadora Maria Flora Moreira S. P. Silva (€183,22), sendo ilegais e indevidos.</p>	Art.º 58º do DL n.º 247/87, de 17/06 e n.º 2, art.º 43º do DL n.º 353-A/89, de 16/10.



Nina Cruz

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.6	<p align="center">Parque Empresarial de Lanheses</p> <p>No PEL foram efectuados pagamentos ilegais, e indevidos uma vez que:</p> <p>1-O conteúdo das cláusulas contratuais do contrato celebrado entre a Gestinviana e a autarquia não é subsumível no conceito de comodato, pelo que não existe título legítimo e válido para a participação da CMVC na realização das obras de infraestrutura nem para o financiamento comunitário.</p> <p>2-Os trabalhos de construção do parque iniciaram-se sem ter sido emitido alvará de loteamento e de obras de urbanização.</p> <p>3-As obras de urbanização no loteamento do parque são do domínio privado, uma vez que incumbem ao proprietário dos terrenos; porém, os custos de construção das infraestruturas foram suportados por financiamento público e integraram o património da Gestinviana, S.A, empresa privada, com fins lucrativos, sem a correspondente contrapartida para a autarquia.</p> <p>Os pagamentos, no montante de €16.759,38, em 2002, foram autorizados pelo PC.</p> <p>4-A despesa referente aos trabalhos a mais é ilegal por estes não se enquadrarem no conceito de trabalhos a mais e, dado o seu valor, pela não abertura de concurso limitado sem publicação de anúncio.</p> <p>A despesa e os pagamentos, no montante de €15.656,59, foram autorizados pelo PC.</p>	<p>Art.º 1129º do CC, e n.º 1 do art.º 3º do CPA</p> <p>Art.ºs 9º, n.º 1, 20º, n.º1, 28º e 35º do DL n.º 448/91, de 29/11</p> <p>N.º 1 do art.º 3º do CPA e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.</p> <p>Art.º 26º do DL n.º 59/99, de 02/03 e art.º 48º, n.º 2, al. b) do DL n.º 59/99 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.</p>



Nina Cruz

Item	Descrição da situação montante e responsáveis	Normas violadas
2.3.7	<p style="text-align: center;">Vianamais</p> <p>Pagamentos ilegais resultantes da inexistência de procedimento de concurso adequado na realização de obras públicas.</p> <p>A despesa foi autorizada em 10/10/00 pelos membros do executivo presentes na reunião da mesma data.</p> <p>O pagamento, no montante de €44.891,81, foi autorizado pelo PC.</p>	Art.º 48º, n.º 2, al. a) do DL n.º 59/99, de 02/03 e al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL.



Nina Cruz

5.2. EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

(Art.º 10º DL 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 35/03-AUDIT

Entidade fiscalizada : Município de Viana do Castelo

Entidade devedora : Município de Viana do Castelo

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: euro

Descrição	Base de cálculo			Valor
	Custo Standard	Unidade de Tempo	Receita Própria	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	134		16.078,66
Acções na área da residência oficial	88,29	230		20.306,70
Receitas próprias				
Lucros				
Emolumentos calculados				36.385,36
Emolumentos Limite máximo (VR)				15.516,50
Emolumentos a pagar				15.516,50

O Coordenador da Equipa de Auditoria



Nina Cruz

5.3. RESPONSÁVEIS NO EXERCÍCIO

NOME	CARGO	PERÍODO
Defensor Oliveira Moura	Presidente	01/01 a 31/12/02
Maria Flora Moreira Silva Passos Silva	Vereadora	01/01 a 31/12/02
Manuel Silva Ribeiro (**)	Vereador	01/01 a 31/12/02
José Maria Cunha Costa (*)	Vereador	01/01 a 31/12/02
Rogério Ramiro Silva Barreto (**)	Vereador	01/01 a 31/12/02
Alberto Jaime Marques Midões	Vereador	01/01 a 31/12/02
Ilda Maria M. de Araújo Novo	Vereadora	01/01 a 31/12/02
Joaquim António Cardoso Ribeiro	Vereador	01/01 a 31/12/02
César Augusto Mendes Vaz Brito	Vereador	01/01 a 31/12/02

(*)-Presidente do CASMSB

(**)-Vogal do CASMSB

Conforme relação dos responsáveis da Câmara Municipal de Viana do Castelo processadas a fls. 207 e 547 do Vol. II respectivamente, encontrando-se os elementos referentes aos vencimentos insertos de fls. 496 a 500 do Vol. IV.



Nina Cruz

5.4. SITUAÇÃO DAS CONTAS ANTERIORES

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

Gerência	Número da conta	Situação da conta
1997	3617	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 03/05/99
1998	1477	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 22/02/00
1999	3159	Homologada por decisão do Plenário da 2ª Secção de 12/07/02
2000	819	Em verificação interna
2001	1770	Em verificação interna



Nina Cruz

5.5. CONSTITUIÇÃO DO PROCESSO

O presente processo é constituído por 12 (doze) volumes que integram os anexos e documentos que seguidamente se evidenciam:

Volume	Separador	Documentos
IA		Relato de Auditoria. Ofícios de citação. Alegações dos responsáveis.
IB		Anteprojecto de Relatório de Auditoria.
II	1	Documentos constitutivos das demonstrações financeiras da autarquia (ano de 2002). Relatório de actividades, Orçamento e PPI – 2002. Modelos 3/TC e Anexos XIV, das gerências de 2000 e 2001. Alterações ao Orçamento e PPI.
III	1	PG/PA., Acórdão do T.C. relativo à conta de gerência de 1991 da CMVC. Delegação de Competências da CMVC no PC e subdelegação nos Vereadores e dirigentes. Distribuição de pelouros.
	2	Conferência de documentos despesa.
	3	Reconciliações bancárias.
	4	Empréstimos de curto prazo e empréstimos de médio/longo prazos.
IV	1	Fax, Requisições e respectivas respostas.
V	1	Elementos referentes a Transferências efectuados pela CM para Associações desportivas, culturais e recreativas e Juntas de Freguesia.
VI	1	Fundos de Maneio.
VII	1	Organização Municipal. Estrutura Orgânica / Quadro de Pessoal.
	2	Emolumentos notariais e custas execuções fiscais.
	3	Sistema de Controlo Interno. Regulamento de Controlo Interno.
	4	Elementos dos anexos.
VIII	1	Documentação relativa aos SMSBVC. Norma de Controlo Interno.
IX	1	Participações sociais.
	2	Vianamais.
X	1	Gestinviana, SA, contrato de comodato, protocolo, loteamento do PEL, financiamento comunitário.
XI	1	Parque Empresarial de Lanheses/Empreitadas.



Nina Cruz

5.6. FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA

	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Quirino Pereira Sabino	Auditor	Lic. em Organização e Gestão de Empresas
	Luísa Maria dos Santos Belo Gonçalves	Técnico Verificador Sup. de 1ª Classe	Lic. em Direito
	Madalena Luzia Pinto Fernandes de Almeida Lourinho	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe	Lic. em Seg. Social
Coordenação	José A. Correia Fernandes	Auditor Chefe	Lic. em Direito
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor Coordenador	Lic. em Organização e Gestão de Empresas