



Tribunal de Contas

Nina Cruz

Processo n.º 26/04 - AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº11/2005

2ª SECÇÃO

HPEM-HIGIENE PÚBLICA,EM

Exercício de 2003



ÍNDICE

SIGLAS	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	5
SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES/OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	5
RECOMENDAÇÕES	8
1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Fundamentos, Âmbito e Objectivos da Acção.....	9
1.2. Metodologia adoptada	9
1.2.1. Planeamento	10
1.2.2. Execução	11
1.3. Colaboração e condicionantes.....	11
1.4. Contraditório.....	11
2. ENQUADRAMENTO DA EMPRESA	12
3. PROCESSO DE CRIAÇÃO DA EMPRESA MUNICIPAL	13
4. O ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÓMICA	15
5. AS DIRECTIVAS DA CÂMARA MUNICIPAL EM MATÉRIA DE PESSOAL	17
5.1. Descrição das directivas	17
5.2. Apreciação genérica da sua legalidade.....	20
5.3. Análise do articulado	22
5.4. Conclusão.....	26
6. ANÁLISE DOS ESTATUTOS	27
7. BREVE ABORDAGEM DA VERTENTE OPERACIONAL DA EMPRESA	32
8. OS CONTRATOS-PROGRAMA	35
8.1. Considerações gerais.....	35
8.2. Apreciação dos contratos	37
8.3. Conclusão.....	42
9. ACTIVIDADE DESENVOLVIDA	44
9.1. Evolução das actividades desenvolvidas no domínio da higiene e limpeza pública no período de 1998/2000.....	44
9.2. Criação da HPEM.....	45
9.2.1. Alteração da macro estrutura dos serviços municipais e do quadro de pessoal da CMS ...	45
9.2.2. Actividade desenvolvida pela HPEM, no período de 2001/2004.....	48
9.2.3. Análise evolutiva das actividades no período 2000/2003	50



Rita Cruz

9.2.4. Actividades futuras – perspectivas de evolução	59
10. ORGANIZAÇÃO / PLANEAMENTO E CONTROLO	60
10.1. Organização.....	60
10.1.1. Estrutura organizativa	60
10.1.2. Pessoal	61
10.1.2.1. Situação laboral.....	61
10.1.2.2. Situação do pessoal em regime de requisição	63
10.1.2.3. Habilitações literárias.....	65
10.2. Planeamento e Controlo	65
10.2.1. Instrumentos de gestão previsional	65
10.2.2. Fiscalização/Relatórios e Pareceres do ROC.....	66
10.2.3. Fiscalização ao funcionamento da empresa exercida pela CMS.....	67
11. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	68
11.1. Introdução / Considerações gerais.....	68
11.2. Análise e avaliação do circuito das operações da receita.....	70
11.3. Análise e avaliação do circuito das operações da despesa	72
11.3.1. Fundo Fixo de Caixa	74
11.3.2. Imobilizado	75
11.3.3. Livros obrigatórios.....	76
11.4. Avaliação do Sistema de Controlo Interno	77
12. ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA	78
12.1. Análise Económica	80
12.1.1. Proveitos.....	85
12.1.2. Custos	86
12.1.2.1. Evolução das remunerações atribuídas aos membros do CA	86
12.1.2.2. Horas extraordinárias atribuídas ao pessoal da HPEM.....	87
12.2. Análise Financeira	89
12.2.1. Activo	92
12.2.2. Capital Próprio.....	95
12.2.3. Passivo.....	96
12.2.4. Indicadores Financeiros	97
13. PRINCIPAIS DIFICULDADES E PROBLEMAS DO MODELO ORGANIZACIONAL ADOPTADO E VIABILIDADE ECONÓMICA FUTURA DA HPEM.....	97
14. DECISÃO	103
15. ANEXOS	105
15.1. Emolumentos	105



Riva Cruz

15.2. Composição do Conselho de Administração no Exercício de 2003	106
15.3. Organização do processo	106
15.4. Ficha técnica	107



Rita Cruz

SIGLAS

ABDR – Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados

AMES – Agência Municipal de Energia de Sintra

AMTRES – Associação de Municípios de Cascais, Oeiras, Sintra e Mafra para o Tratamento de Resíduos Sólidos

CA – Conselho de Administração

CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

CM – Câmara Municipal

CMPVE – Condutores de Máquinas Pesadas e Veículos Especiais

CMS – Câmara Municipal de Sintra

CSC – Código das Sociedades Comerciais

DA – Departamento de Auditoria

DGTC – Direcção-Geral do Tribunal de Contas

DIL – Divisão de Intervenção Local

DR – Diário da República

DRSU – Divisão de Resíduos Sólidos Urbanos

FFC – Fundo Fixo de Caixa

GCPM – Gabinete de Coordenação de Participações Municipais

HPEM – Higiene Pública, EM

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas

PF – Plano de Fiscalização

ROC – Revisor Oficial de Contas

RSU – Resíduos Sólidos Urbanos

SCIE – Sector de Conservação de Infraestruturas e Edifícios

SLUR – Sector de Limpeza Urbana

SMAS – Serviços Municipalizados de Água e Saneamento

SMEV – Sector de Manutenção de Espaços Verdes

STAL – Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local

SUMA – Serviços Urbanos e Meio Ambiente, SA

UAT – Unidade de Apoio Técnico



Rina Cruz

SUMÁRIO EXECUTIVO

No âmbito do PF/2004 do DA VIII/UAT.2, foi realizada uma auditoria de gestão à empresa “Higiene Pública, EM”, a qual teve por exercício de referência o ano económico de 2003.

Neste sumário executivo, apresentam-se de forma sintética as principais conclusões e observações da auditoria, bem como as correspondentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos subsequentes do presente relatório.

SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES/OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

1. No ano de 2000, perante as significativas e crescentes necessidades do Município de Sintra em termos de higiene e limpeza urbana, foi deliberada, pelos órgãos competentes da autarquia, a criação de uma empresa municipal, cuja principal função é a recolha de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) em todas as freguesias do Concelho, incluindo as tarefas de colocação, substituição, lavagem e manutenção de contentores, recolha dos resíduos e conseqüente transporte e deposição final na estação de tratamento da TRATOLIXO, SA. Até à data de criação da HPEM, estas tarefas vinham sendo desempenhadas pelos serviços municipais, quer com recurso a meios próprios, quer, já então, através da celebração de contratos de prestação de serviços com entidades terceiras.

Assim, em 29/05/2000 foi celebrada a escritura de constituição da HPEM – Higiene Pública, EM, tendo simultaneamente o município efectuado a cessão da sua posição nos contratos referidos em favor da mesma e procedido à transferência para a empresa de parte dos recursos humanos e materiais afectos a esses serviços, tendo mantido, no entanto, ainda uma boa parte dos mesmos na sua orgânica.

2. O estudo de viabilidade económica em que, nos termos da lei, se fundamentou a deliberação de criação da empresa, não permite concluir sobre a viabilidade ou equilíbrio financeiro da entidade a criar, partindo antes do pressuposto de que cerca de 71,5 a 73 % das suas receitas advêm de transferências da autarquia, tituladas por contratos-programa – alguns dos quais sem fundamento legal



Rina Cruz

– o que, só por si, não é suficiente para justificar a criação de um ente “empresarial”. Perante tal “estudo económico”, questiona-se a medida ao nível da boa gestão dos dinheiros públicos.

3. A CMS aprovou duas directivas para o Conselho de Administração da empresa, versando matéria de direitos e regalias do pessoal requisitado aos serviços camarários. De notar, em primeiro lugar, que aquelas, tratando-se de instruções pormenorizadas, não encontram na lei qualquer acolhimento quanto à legitimidade do executivo camarário para as emitir. Depois, representam uma ingerência legalmente injustificada em matérias de gestão da empresa e esvaziam de conteúdo os poderes do CA nestas mesmas matérias, condicionando a actuação desse órgão, retirando-lhe a liberdade de decisão e dificultando a sua responsabilização pelos resultados da empresa. Acresce que essas directivas prescrevem ainda a intromissão dos trabalhadores na decisão de matérias que não podem deixar de lhes ser alheias.

Devem assim considerar-se ilegais, quer por incompetência – a autarquia não encontra preceito legal ao abrigo do qual as possa emitir – quer por violação de lei – as instruções que nelas se contêm invadem e ofendem a competência atribuída por lei ao Conselho de Administração da empresa.

Por outro lado, o conteúdo dessas mesmas directivas é, em si mesmo e na sua maior parte, ilegal, pois, por exemplo, prescreve a percepção por parte dos trabalhadores requisitados do vencimento do lugar de destino cumulado com todas as regalias do lugar de origem, quando o que a lei prescreve claramente é a possibilidade de opção por um ou por outro sistema remuneratório.

4. Constatou-se ainda que todo o pessoal requisitado da CMS no ano de 2001, ainda ao serviço da HPEM, se encontra em situação ilegal, visto terem já sido cumpridos os três anos de duração máxima deste regime.

5. Os artigos 22º e 24º dos estatutos da HPEM consagram a possibilidade de transferências de verbas da autarquia para a empresa sem qualquer base legal, pelo que se devem ter, nessa parte, por ilegais.

Ainda nos mesmos estatutos, os artigos 34º e 35º reflectem competências da CMS em matéria de pessoal, na esteira do texto das directivas que atrás se mencionaram, pelo que devem também, por idênticos motivos, ser tidos como ilegais.



Rina Cruz

6. Constatou-se que a empresa celebrou com a autarquia numerosos contratos-programa, os quais se detalham no texto do presente Relatório. Na sua maioria, estes contratos titulam transferências ilegais de verbas, na medida em que a sua fundamentação não encontra acolhimento no previsto e permitido pelo artigo 31º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto. Acresce que boa parte das transferências previstas se trataram de um mero “trânsito de capitais” destinados a possibilitar à empresa o cumprimento dos compromissos contratuais que lhe foram cedidos pela autarquia

7. No que se refere ao sistema de controlo interno, embora não se encontre implementado um Manual de Procedimentos, foram elaborados vários documentos para gerir e disciplinar alguns sectores da empresa.

No entanto, tratam-se de procedimentos ainda recentes, nalguns casos em fase experimental e noutros ainda sem qualquer aplicabilidade.

8. No período 2000/2003, a empresa apresenta Resultados Operacionais sempre negativos e crescentes, como resultado do facto dos Proveitos Operacionais, apesar de crescentes, serem sempre de valor inferior aos correspondentes Custos Operacionais.

Os Resultados Financeiros apesar de positivos são pouco significativos no período considerado, enquanto que os Resultados Extraordinários registam, no triénio 2001-2003, uma taxa de crescimento de 252,5%, consequência do aumento verificado ao nível dos Proveitos Extraordinários, constituídos basicamente pelos valores do investimento financiado pelos contratos-programa.

O Resultado Líquido do Exercício mostrou-se sempre negativo no período 2000/2003.

9. O modelo de “empresa municipal”, tal como foi implementado até ao presente momento pela autarquia de Sintra, não revela uma mais valia significativa que justifique a sua criação e existência.



Rina Cruz

RECOMENDAÇÕES

Atendendo às conclusões e observações da auditoria e tendo em consideração o alegado pelos responsáveis, formulam-se as seguintes recomendações:

- a) Que a empresa promova, junto da autarquia, as diligências tendentes à revisão das directivas aprovadas pela CMS respeitantes aos direitos e regalias do pessoal requisitado dos serviços camarários, a fim de possibilitar ao seu Conselho de Administração o exercício de poderes efectivos de gestão e decisão nesta matéria;
- b) Regularização da situação do pessoal da CMS que se encontra em regime de requisição na empresa há mais de três anos;
- c) Reformulação do modelo implementado até ao presente momento, de modo a possibilitar à empresa a adopção de políticas comerciais efectivas e o acolhimento de actividades conexas com o objecto social que permitam a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro, tal como preconiza o art.º 29.º da Lei n.º 58/98, de 18/08.



Rita Cruz

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamentos, Âmbito e Objectivos da Acção

No uso das competências do Tribunal de Contas e de acordo com o Programa de Fiscalização para 2004 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico 2, aprovado em reunião do Plenário da 2ª Secção, de 11/12/2003, foi realizada uma auditoria à gestão da “**HPEM – Higiene Pública, EM**”, empresa municipal a quem foi cometida a responsabilidade pela gestão dos serviços públicos de higiene e limpeza urbana no concelho de Sintra, adiante designada simplesmente por HPEM, a qual teve **por exercício de referência o ano económico de 2003**.

Esta auditoria, com uma duração de 15 dias úteis, decorreu entre 23/06/2004 e 14/07/2004, na sede da empresa, na Avenida 25 de Abril, nº 112, em Vila Verde, Sintra, conforme o Plano Global e Programa de Auditoria, aprovados por despacho do Juiz Conselheiro da Área, exarado na Informação n.º 31/04–DA VIII/UAT.2, processada de fls. 1 a fls. 10, Parte A, Vol. II.

Os objectivos da acção consistiram em apreciar a génese, evolução e situação actual da empresa, verificar a existência e eficácia dos instrumentos de avaliação com vista a um adequado controlo e monitorização por parte da gestão, constatar da efectividade e do tipo de acompanhamento exercido pelo Fiscal Único no exercício das suas funções, analisar a segurança e fiabilidade do sistema de controlo interno, conhecer a respectiva estrutura organizacional e os meios humanos afectos, avaliar a estrutura económico-financeira e analisar os diversos contratos programa celebrados com a autarquia e consequentes fluxos financeiros daí decorrentes.

1.2. Metodologia adoptada

Em cumprimento do Plano Global e Programa de Auditoria, a metodologia adoptada baseou-se nos princípios, métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites e integrou as fases de Planeamento e Execução.

Foi desenvolvida em conformidade com as metodologias adoptadas pelo Tribunal de Contas e acolhidas no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos, e teve igualmente em conta os princípios



Rina Cruz

geralmente aceites pelas organizações internacionais, como é o caso da INTOSAI, de que este Tribunal é membro.

1.2.1. Planeamento

Iniciou-se com o estudo prévio da entidade e decorreu na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), tendo por base a apreciação dos seguintes documentos disponíveis, relativos aos exercícios de 2000 a 2003, constantes do *dossier permanente*:

Balanço, Demonstração de Resultados, Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados e Demonstração dos Fluxos de Caixa;

Relatórios de Gestão;

Relatórios e Pareceres do Fiscal Único;

Elementos extraídos da *Internet*.

Numa fase posterior, já nas instalações da entidade auditada, foi efectuada uma reunião em que estiveram presentes, por parte da HPEM, os três elementos do Conselho de Administração, bem como o seu Director Financeiro e, por parte da DGTC, o Auditor-Coordenador, o Auditor-Chefe e os restantes elementos da equipa, para dar a conhecer os objectivos da auditoria e recolher informação sobre a organização e funcionamento da empresa, bem como sobre os principais problemas sentidos pela Administração.

Seguidamente, procedeu-se à análise dos contratos-programa celebrados com a autarquia e dos contratos de prestação de serviços celebrados com entidades terceiras, realizaram-se entrevistas com o Presidente do CA e com o Director Financeiro, bem como com outros funcionários, efectuou-se a leitura das actas das reuniões dos órgãos sociais, a apreciação do controlo dos fluxos existentes entre a HPEM e a autarquia, bem como a avaliação do sistema de controlo interno existente, tendo-se prosseguido a partir daí com os restantes trabalhos de Auditoria.



Rita Cruz

1.2.2. Execução

O trabalho de campo desenvolveu-se de acordo com o Programa de Auditoria tendo sido recolhidos todos os elementos considerados pertinentes para a consecução dos objectivos da acção.

1.3. Colaboração e condicionantes

Na empresa, a acção realizou-se dentro da normalidade, não se tendo verificado qualquer condicionante digna de relevo, sendo de realçar todo o apoio prestado à equipa pela Administração, com especial ênfase para o seu Presidente, e para os responsáveis das áreas Financeira e de Recursos Humanos.

É de notar que, no prosseguimento dos trabalhos de auditoria, a equipa deslocou-se ao Gabinete de Coordenação de Participações Municipais (GCPM)¹ para obtenção de informação diversa sobre a HPEM, tendo-se deparado com algumas dificuldades na resposta atempada às solicitações efectuadas.

1.4. Contraditório

De acordo com a prescrição constante do artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram os membros do Conselho de Administração no exercício de 2003 instados a pronunciarem-se sobre o Relato de Auditoria. As suas alegações foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, constando no todo ou em parte nos pontos pertinentes.

Dos elementos enviados pelos responsáveis consta igualmente um ofício subscrito pelo presidente da autarquia dirigido ao presidente do CA da HPEM, sob a epígrafe “Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas à HPEM - Higiene Pública, EM: Exercício do Contraditório”, o qual se considera inadequado, nesta sede, uma vez que a auditoria se reporta à empresa e não ao Município de Sintra. Este terá oportunidade de se pronunciar no âmbito do relato da auditoria de que foi objecto, onde as matérias relativas à empresa serão igualmente tratadas.

¹ Este Gabinete tem a finalidade de servir de interlocutor entre as diversas empresas municipais e outras fórmulas organizativas e a autarquia, facilitando a comunicação bidireccional e, simultaneamente, exercer algum controlo sobre elas de acordo com os poderes que o executivo municipal detém.



Rina Cruz

Esta situação deriva do facto de ser entendimento do CA da empresa que alguns dos pontos abordados no relatório são da responsabilidade da Câmara Municipal de Sintra, pelo que decidiu remeter o mesmo para conhecimento e apreciação do órgão executivo.

2. ENQUADRAMENTO DA EMPRESA

O concelho de Sintra, com uma área de 316 quilómetros quadrados divididos por 21 freguesias, conta com uma população residente superior a 363.700 habitantes, que correspondem a 166.700 alojamentos familiares, dos quais cerca de 130.000 se tratam de residências permanentes, dividindo-se os demais em habitação sazonal e alojamentos vagos. Em termos de edifícios, existem 51.500 unidades, das quais apenas cerca de 2.250 não são servidas por recolha de resíduos sólidos².

Tratando-se do segundo maior concelho do País em termos populacionais, goza de uma intensa procura e actividade turística, fruto das características que lhe valeram a classificação pela UNESCO como património mundial – sob a designação de “Paisagem Cultural de Sintra” – ao que acresce o significativo aumento demográfico que se verifica na época balnear.

Assim sendo, fácil se torna compreender as elevadas necessidades e conseqüentes problemáticas deste Município ao nível da higiene pública e recolha de resíduos sólidos, quer relativamente aos grandes aglomerados populacionais de algumas das suas freguesias, quer relativamente aos locais de intensa exploração turística e balnear, quer ainda quanto às freguesias com fortes zonas industriais.

Estas tarefas eram tradicionalmente levadas a cabo por serviços inseridos na orgânica do Município de Sintra através de recursos e pessoal próprios (maioritariamente) bem como através de contratos de prestação de serviços celebrados com entidades terceiras para funções específicas.

² Fonte: Sítio da Câmara Municipal de Sintra na Internet e “Censos 2001”, do Instituto Nacional de Estatística.



Rina Cruz

No ano de 2000, de entre outras eventuais motivações, foi proposto e deliberado criar uma empresa municipal para onde seriam transferidos esses serviços, o que veio efectivamente a suceder, pelo menos e até ao momento de forma parcial, como melhor se verá infra.

Foi assim criada a “*HPEM – Higiene Pública, EM*”, doravante designada simplesmente por HPEM, com capitais exclusivamente municipais, cujo processo de criação se descreverá de seguida.

3. PROCESSO DE CRIAÇÃO DA EMPRESA MUNICIPAL

Em reunião extraordinária da CM de Sintra de 06/04/2000 (vd. cópia da acta processada a fls. 1 e ss, Volume II, Parte B) foi deliberado aprovar por unanimidade a Proposta nº 16-P/00, de 29/03/2000, da autoria da então Presidente, da qual se destacam os seguintes considerandos:

“...

De entre os sistemas de saneamento básico, a recolha de resíduos sólidos urbanos reveste-se de importância vital, atentos os considerandos anteriormente expendidos e o carácter directo e imediato de tal actividade prestacional na vida das populações.

Estamos, assim, a falar de uma actividade que constitui um serviço de carácter essencial, cuja “titularidade” de obrigação de serviço público está legalmente cometida ao município, ex vi do Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro e do artº 13 – 1) da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

São conhecidas as dificuldades operativas actualmente sentidas pelo município no domínio da higiene pública em geral e da recolha de resíduos sólidos urbanos em particular, às quais urge fazer face, com vista à optimização do nível de prestação do respectivo serviço.

Por outro lado, a criação de uma qualquer estrutura especializada sempre importa numa significativa racionalização de meios, com as inegáveis vantagens no plano qualitativo e na agilização dos procedimentos e metodologias.

Assim, e nos termos do disposto nos artºs 53, nº 2 – 1), 64, nº 6 da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, no artº 13 – 1) da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, nos artºs 1, nº 3 – a), 4, nº 1 – a), 9 e seguintes da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, proponho que a Câmara Municipal delibere solicitar à Assembleia



Rina Cruz

Municipal a criação de uma empresa pública municipal cujo objecto será a actividade legalmente cometida ao Município no domínio da higiene pública, nomeadamente no que respeita à recolha de resíduos sólidos urbanos.. (Sublinhado nosso).

Juntamente com o estudo de viabilidade económica e o projecto de estatutos (vd., respectivamente, fls. 15 e ss e fls.3 e ss, do Volume II, Parte B), exigidos pelo artigo 4º, nº 3 da Lei nº 58/98, de 18/08, foi esta proposta presente a reunião da Assembleia Municipal de 17/04/2000 (vd, cópia da acta a fls. 30, do Volume II, Parte B), tendo aí sido aprovado por maioria autorizar a criação da empresa (foram, simultaneamente, colocados a votação e aprovados os ditos estatutos).

Relativamente ao estudo de viabilidade económica e aos estatutos será feita uma breve análise do seu conteúdo nos pontos 4 e 6 do presente Relatório.

Após depósito na Caixa Económica Montepio Geral, em 29/05/2000, da verba de € 49.879,79 (10.000.000\$00) correspondente à entrada em dinheiro para a realização do seu capital social (vd. declaração a fls. 32, do Volume II, Parte B), foi nessa mesma data celebrada a consequente escritura de constituição da empresa, onde foi único outorgante o Município de Sintra representado pela Presidente da Câmara, tendo como objecto social principal “... *a actividade legalmente cometida ao Município de Sintra no domínio da higiene e limpeza pública, nomeadamente no que respeita à recolha de resíduos sólidos urbanos.*”, a exercer “... *nas áreas das freguesias do concelho que lhe forem determinadas pela Câmara Municipal ...*”, podendo ainda exercer acessoriamente “... *outras actividades que lhe sejam complementares ou relacionadas com o seu objecto, que não estejam excluídas por Lei.*” (vd. cópia da escritura a fls. 33 e ss do Volume II, Parte B).

Esta escritura, juntamente com os estatutos constantes do documento complementar elaborado nos termos do artigo 64º do Código do Notariado, veio a ser publicada no Diário da República, III Série, nº 134, de 09/06/2000 (cópia processada de fls. 36 a 41, do Volume II, Parte B).

A HPEM efectuou a declaração de início da actividade para efeitos fiscais em 24/07/2000, indicando como data efectiva do início dessa actividade o dia 11/07/2000 (vd. cópia da declaração processada a fls. 42 e 43 do Volume II, Parte B).



Rina Cruz

Em reunião de Câmara de 22/11/2000 e na sequência do que prescrevia o objecto social da HPEM atrás citado, foi deliberado por unanimidade aprovar a proposta nº 46-P/00, nos termos da qual esta passaria a exercer a sua actividade “... em todas as freguesias do Município de Sintra.” (vd. cópia da acta de fls. 44 a 46 do Volume II, Parte B), o que sucedeu somente após a autarquia já ter cedido à empresa a sua posição em diversos contratos de fornecimento e de prestação de serviços celebrados com entidades terceiras no âmbito das actividades em causa (os quais serão explicitados adiante).

Como nota final a este ponto, é de mencionar que se constatou que a HPEM tem tido sede – quer a inicial, onde se encontrou até Junho de 2004, quer a actual, para onde se transferiu recentemente – em instalações que são propriedade do Município de Sintra, desconhecendo-se a existência de qualquer título formal que legitime a situação.

4. O ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÓMICA

Quanto ao estudo de viabilidade económica, terá de dizer-se que se trata de um documento que dificilmente poderá atestar a viabilidade da actividade em causa, a exercer em moldes empresariais, o que é, aliás, comprovado pela actual situação da empresa, e de que se dará conta ao longo do presente Relatório.

Um dos pressupostos do qual se parte é o de que a empresa “... é totalmente financiada por capitais próprios”, sendo as suas receitas provenientes da sua actividade, do recebimento de serviços prestados e “... de transferências da Câmara Municipal de Sintra”. Estas transferências correspondem “... à contribuição do Município nas despesas de manutenção da higiene, limpeza e recolha, deposição final e tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos e inclui os montantes referentes à tarifa de resíduos sólidos urbanos cobrada através dos SMAS e o montante necessário para suportar as despesas correntes e de capital da AMTRES (Associação de Municípios para o Tratamento de Resíduos Sólidos).”.



Rina Cruz

Ora, com excepção do “recebimento por serviços prestados” e da “tarifa de resíduos sólidos”, que se tratam de verdadeiras contrapartidas da actividade a desenvolver, quanto a todas as demais verbas duvida-se que se tratem de indemnizações compensatórias devidas pela efectiva prestação de um serviço e de acordo com critérios objectivos (ao abrigo do artigo 31º da Lei nº 58/98), antes parecendo que consubstanciam a pura assunção pela autarquia das despesas inerentes à actividade da empresa, como se concluirá mais adiante.

O quadro previsional das receitas da empresa, apresentado no estudo ora em análise, é o seguinte:

Quadro I – “Receitas da empresa, constantes do estudo de viabilidade económica”

Unidade: Escudos

	2001	2002	2003	2004	2005
Prestação de serviços a particulares	35.000.000\$	45.500.000\$	59.150.000\$	76.895.000\$	99.963.500\$
Transferência total da CMS:	2.306.934.871\$	2.422.281.615\$	2.543.395.695\$	2.670.565.480\$	2.804.093.754\$
- Transferência	1.710.000.000\$	1.795.500.000\$	1.885.275.000\$	1.979.538.750\$	2.078.515.688\$
- Tarifas de Resíduos Sólidos	596.934.871\$	626.781.615\$	658.120.695\$	691.026.730\$	725.578.067\$
TOTAL	2.341.934.871\$	2.467.781.615\$	2.602.545.695\$	2.747.460.480\$	2.904.057.254\$

Fonte: Estudo de viabilidade económica da HPEM

A conclusão que resulta da leitura deste quadro e do confronto dos valores de “Transferência” com os demais (“Prestação de serviços a particulares” e “Tarifas de Resíduos Sólidos”) é que aqueles representam 73% no ano de 2001, cerca de 72% nos anos de 2002, 2003 e 2004 e 71,5% no ano de 2005 relativamente ao valor total das receitas, ou seja, logo à partida este estudo parte do pressuposto de que a empresa só será capaz de gerar directa e autonomamente 27 a 28,5 % das verbas de que previsivelmente carecerá para se auto sustentar no período considerado.

Do estudo económico, tal como foi elaborado, só se pode retirar que o funcionamento da HPEM foi gizado com base na percepção de 71,5 a 73% das suas receitas por via de transferências da autarquia, ao abrigo de contratos-programa, facto que, pelo menos numa primeira análise, parece colidir com a essência de empresa, **pois não fica demonstrado nesse estudo que ela detenha capacidade de gerar proveitos decorrentes directamente da sua actividade.**



Rina Cruz

Estas as razões pelas quais se entende que tal estudo dificilmente poderá demonstrar a viabilidade da HPEM, se é que não tem antes o efeito contrário, pois **não se pode aceitar que a viabilidade económica de uma empresa é demonstrada apenas por as suas receitas provirem, na sua maioria, de transferências da autarquia**. No entanto, voltar-se-á a esta problemática aquando da análise dos contratos programa que titulam as transferências oriundas da autarquia.

5. AS DIRECTIVAS DA CÂMARA MUNICIPAL EM MATÉRIA DE PESSOAL

5.1. Descrição das directivas

Em reunião de Câmara de 12/04/2000 – momento anterior à constituição da HPEM, que ocorreu em 29/05/2000 – foi aprovada uma “Directiva ao Conselho de Administração da Empresa a Constituir” (vd. documento de fls. 1 a 3 do Volume II, Parte C), versando matérias de direitos e regalias do pessoal da DRSU (Divisão de Resíduos Sólidos Urbanos) a transferir para a empresa, na sequência de reunião havida com representantes do “STAL – Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Administração Local”.

Igualmente, em reuniões do órgão executivo municipal de 10/07/2003 e 24/07/2003, foi aprovado outro documento do mesmo género, desta feita denominado “Directiva da Câmara Municipal à HPEM – Higiene Pública, Empresa Municipal” (vd. fls.4 a 6 do Volume II, Parte C) e relativa ao pessoal em processo de transferência da DIL 2³ da CM.

As mencionadas directivas têm um teor quase idêntico, consistindo a segunda numa repetição da matéria constante da primeira, acrescida de maior pormenorização e de algumas novas exigências, pelo que se passa a transcrever o conteúdo desta última, destinada a ser cumprida pelo Conselho de Administração da HPEM:

³ Como melhor se explicará adiante, o Departamento de Ambiente e Intervenção Local (DAIL) inclui, entre outras, a DRSU – Divisão de Resíduos Sólidos Urbanos, actualmente extinta e as DIL 1, 2 e 3, - Divisões de Intervenção Local, com áreas de actuação geográfica distintas, onde se incluíam as tarefas de varrição. A DIL 2 foi a primeira e a única até ao momento cuja vertente de varrição foi transferida, com os correspondentes recursos humanos e materiais, para a HPEM. Vd. a este propósito o ponto 9.2.



Rina Cruz

“... ”

1º - Princípio quanto à requisição

1 – A empresa obriga-se a requisitar todos os funcionários e agentes afectos à higiene e limpeza da DIL 2 do Município de Sintra, que o desejem, e com total respeito pelos direitos e regalias salariais e outras concedidas pela Câmara Municipal de Sintra, que aqueles detenham à data do início da requisição ou que a autarquia venha a conceder aos restantes funcionários e agentes, nomeadamente em matéria salarial, subsídios de refeição, de risco, de turno e outras prestações legalmente estabelecidas”.

2 – Para o acompanhamento do processo, será constituída uma comissão composta por um representante da Câmara Municipal de Sintra, um da HPEM e um representante dos trabalhadores, nomeado pelas estruturas sindicais, sem prejuízo da forma de participação dos trabalhadores na gestão da empresa, consignada no art. 33º dos estatutos.

3 - A empresa obriga-se a renovar anualmente a requisição sempre e quando o trabalhador não manifeste desejo contrário.

4 – Aos trabalhadores requisitados será garantida a permanência no local de trabalho em que actualmente estão colocados.

2º - Princípio Quanto à Contratação de Serviços

Unicamente por razões devidamente fundamentadas e após negociação com os representantes sindicais dos trabalhadores, poderá a empresa recorrer a outras empresas para a prestação daqueles serviços.”.

3º - Princípio Quanto à Modificação das Condições de Trabalho

1 – A HPEM obriga-se a manter as actuais modalidades de horário em que decorre a prestação do trabalho.

2 – Antes de proceder a uma modificação substancial das condições de trabalho, tais como, horários, funções e mudanças do posto de trabalho, e no respeito dos diplomas legais que



Rina Cruz

disciplinam estas matérias, dar-se-á, em todos os casos, um processo de negociação com os representantes sindicais dos trabalhadores.

4º - Princípio Quanto à Garantia das Condições de Equidade Interna e Externa

1 – A HPEM garantirá aos trabalhadores requisitados um nível retributivo não inferior àquele que seja atribuído à generalidade dos trabalhadores externos eventualmente contratados, sempre que haja coincidência de funções e nível de responsabilidade e vice-versa.

2 – Aos trabalhadores contratados serão atribuídos direitos e regalias em condições de igualdade com os trabalhadores requisitados à Câmara Municipal, designadamente, no que concerne ao subsídio de risco ou outros que venham a ser atribuídos.

5º - Princípio Quanto à Melhoria das Condições de Trabalho

A HPEM obriga-se a proceder a um investimento efectivo na melhoria das condições de trabalho, seja ao nível do fardamento e de equipamento de protecção, seja ao nível das instalações.

6º - Comissão de acompanhamento

No prazo máximo de 15 dias será constituída uma comissão de acompanhamento para a instituição dos princípios referidos nos artigos 1º e 2º.

7º - Aplicação a Outros Processos

Esta Directiva aplicar-se-á automaticamente aos restantes processos de transferência de serviços de higiene e limpeza já programados, nomeadamente DIL 1 e DIL 3.

...”

Este, pois, o teor da segunda directiva mencionada, cujos “princípios” que o justifiquem serão objecto de análise individual no ponto 5.3.



Rina Cruz

5.2. Apreciação genérica da sua legalidade

Em sede de considerandos prévios à enunciação dos princípios constantes do primeiro documento de 12/04/2000 (que ficou a constar de acta da respectiva reunião camarária), é referido que as sugestões apresentadas pelo STAL com vista a salvaguardar, do seu ponto de vista, os interesses dos trabalhadores da DRSU no âmbito do processo de criação da empresa pública, não devem ser contemplados sob a forma estatutária, dado o “... grau de pormenor que assumem ...” mas antes sob a forma de “... Directiva a emitir, pela Câmara Municipal, ao conselho de Administração da Empresa, ao abrigo do seu poder de superintendência, previsto no artigo 18º, alínea a), da proposta de estatutos ...” e, em sequência, é proposto à Câmara aprovar tais princípios, com base na alínea a) do artigo 16º da Lei nº 58/98, de 18/08 (aprovação que veio a ser obtida por maioria).

O artigo 18º dos estatutos consiste na reprodução do artigo 16º da Lei nº 58/98, de 18/08, onde estão elencados os poderes de superintendência da Câmara Municipal sobre a empresa, referindo-se a alínea a) ao poder de “Emitir directivas e instruções genéricas ao conselho de administração no âmbito dos objectivos a prosseguir”.

A emissão de directivas e instruções genéricas ao Conselho de Administração no âmbito dos objectivos a prosseguir não se confunde de forma alguma com a emissão de instruções pormenorizadas sobre as remunerações, direitos e regalias a conceder aos seus trabalhadores, ainda que se tratem de funcionários requisitados da autarquia.

A primeira realidade entronca na lei como paradigma do poder típico de superintendência que está previsto ser exercido pelo órgão executivo da autarquia sobre a empresa por ela criada. A segunda realidade tende a extravasar esse poder e a integrar um outro, mais forte, que é o poder hierárquico, por natureza estranho às relações entre órgãos de pessoas colectivas distintas.

Igualmente, a alínea l) do mesmo preceito, de carácter residual, segundo a qual a câmara municipal pode “Exercer outros poderes que lhe sejam conferidos pela lei ou pelos estatutos” não é base legal suficiente para fundamentar as directivas em análise.



Rina Cruz

A Lei nº 58/98, no seu artigo 11º, nº 1, alínea d), atribui expressamente ao Conselho de Administração a competência para “*Estabelecer a organização técnico-administrativa da empresa e as normas do seu funcionamento interno, designadamente em matéria de pessoal e da sua remuneração;*” (sublinhado nosso).

Estamos, assim, perante duas normas distintas: uma que consigna os poderes do executivo municipal sobre a empresa e outra que estabelece a competência do órgão de gestão dessa empresa.

Ainda que se entenda, e bem, que o exercício das competências atribuídas por lei ao órgão de administração de uma empresa municipal se deve confinar aos objectivos impostos por via de directivas e instruções **genéricas** emitidas pela entidade superintendente, no caso em apreço estamos perante **instruções concretas e pormenorizadas** – como aliás é admitido no próprio texto da deliberação camarária referente à primeira directiva mencionada – que extravasam claramente o âmbito dos poderes autárquicos de superintendência e, mais grave, ferem a competência atribuída exclusiva e especificamente por lei ao Conselho de Administração (que assim fica “esvaziado” do poder que a lei lhe concede nesta matéria), representando uma injustificada e ilegal ingerência na administração da empresa, reduzindo esta a mero órgão executor das decisões camarárias.

Assim, as directivas ora em análise são de se considerar ilegais, por incompetência (a Câmara Municipal tem competência para emitir directivas ou instruções genéricas, mas não para decidir em pormenor nas matérias em apreço) e por violação de lei (por invasão da competência que a lei atribuiu explicitamente ao Conselho de Administração da empresa), como teremos, aliás, ocasião de aprofundar em seguida.

Acrescente-se ainda que ao Conselho de Administração de uma empresa municipal, como órgão responsável pela manifestação e expressão da vontade da pessoa colectiva pública que representa, cabe desenvolver, através de um **processo decisório próprio**, em matérias de investimentos, de pessoal e outras, os objectivos gerais que lhe foram apontados pelo órgão executivo municipal. O grau de interferência nesse processo decisório que lhe é imposto por via das directivas em análise



Rina Cruz

retira a esse órgão a sua **dignidade institucional** e representa um constrangimento na gestão que lhe foi confiada.

5.3. Análise do articulado

5.3.1 – Relativamente ao primeiro princípio mencionado no ponto 5.1, de obrigatoriedade de requisição pela empresa de todos os funcionários da autarquia que assim o desejem com “... *total respeito pelas regalias salariais e outras concedidas pela Câmara Municipal ...*”, será de sublinhar que o que prescreve o artigo 37º, nº 5 da Lei nº 58/98, é a possibilidade de **opção** pelas remunerações do lugar de origem – mantendo, aqui sim, todas as regalias salariais – ou, em alternativa, a **opção** pela remuneração correspondente às funções que desempenhe nas empresas. Neste último caso, já não terá o trabalhador direito aos diversos subsídios e prestações remuneratórias do lugar de origem. Os direitos inerentes ao lugar de origem não podem considerar-se, atenta esta possibilidade de opção, como integrando tais subsídios e prestações. Ou seja, as regalias salariais do lugar de origem propriamente ditas não são cumulativas com a remuneração (eventualmente) superior oferecida pela empresa para a qual o trabalhador foi transferido. A lei é clara nesta matéria, ao estabelecer a possibilidade de opção e não de cumulação.

Quanto à exigência de que “... *será garantida a permanência no local de trabalho em que actualmente estão colocados.*”, trata-se de matéria da competência do conselho de administração, que assim fica privado de gerir com a flexibilidade necessária a distribuição do pessoal pelo concelho, representando uma forte condicionante ao seu poder de “*Estabelecer a organização técnico-administrativa da empresa ... em matéria de pessoal ...*” (cfr. artigo 11º, nº 1, alínea d) da Lei nº 58/98). Assim, nesta vertente, a directiva provoca o esvaziamento de conteúdo de um poder que a lei atribuiu explicitamente àquele órgão com o intuito de lhe permitir maior agilidade na gestão de situações determinadas do que aquela que é própria dos serviços autárquicos.

Por tais razões será de considerar a directiva, nesta medida, como ilegal, quer por incompetência dos seus autores, quer pela violação de lei que acarreta.



Rina Cruz

5.3.2 – Quanto ao princípio expresso no artigo 2º, relativo aos condicionalismos impostos para a contratação de serviços com outras empresas, terá de dizer-se que carece de qualquer sentido e base legal, dentro da lógica de funcionamento de uma entidade empresarial.

Sendo a empresa municipal uma pessoa colectiva de direito público, o legislador dotou-a com a possibilidade de utilização dos instrumentos jurídico-privados para cumprir os seus desígnios: flexibilidade de gestão, celeridade de processos decisórios, menor sujeição a processos burocráticos, numa palavra, gestão empresarial (cfr., entre outros, os artigos 3º, 11º, 17º, 25º, nº 2, 33º, 37º, nº 1, todos da Lei nº 58/98).

Assim sendo, um pressuposto básico da sua gestão consiste na possibilidade de contratar livremente com entidades terceiras, nomeadamente **sem sujeição ao regime jurídico de realização de despesas públicas**⁴ (ainda que devam sempre procurar a melhor relação custo/benefício, para o que se entende como salutar a efectivação de consultas ao mercado, tendo ademais em conta que os capitais que utilizam não deixam de ter natureza pública).

O condicionalismo imposto pelo princípio da directiva ora em apreço constitui uma intromissão na gestão da empresa para a qual dificilmente se encontra legitimidade por parte do órgão executivo municipal e, muito menos, por parte dos trabalhadores da autarquia requisitados ao seu serviço, qualquer que sejam os seus interesses ou a sua motivação.

Este constrangimento colide assim frontalmente com toda a lógica contida no diploma com o qual o legislador pretendeu oferecer às autarquias locais um modelo organizacional ágil e flexível: a Lei nº 58/98, de 18/08, **pelo que não pode deixar de ser considerado ilegal, quer por incompetência do seu autor, quer por violação de lei.**

⁴ Não obstante se encontrarem sujeitas ao Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas.



Rina Cruz

O entendimento acabado de expender – será bom de lembrar – não prejudica outro dever que impende sobre qualquer entidade patronal, que é o de proporcionar a efectiva prestação de trabalho a todos os seus trabalhadores.

Ou seja, o CA da HPEM não pode de forma alguma encontrar-se dependente de negociações com os representantes sindicais dos seus trabalhadores para poder contratar com empresas terceiras prestações de serviços, se entender que tal é necessário, mas, por outro lado, sempre mantém o dever legal de proporcionar trabalho a esses mesmos funcionários, quer requisitados, quer externos.

5.3.3 – Para o princípio constante do artigo 3º valem, grosso modo, todas as observações já efectuadas, sendo aqui de acrescentar que, de novo, estamos perante um entrave que dificulta a gestão racional dos recursos humanos da empresa e, nessa medida, também aqui se esvazia de conteúdo o preceito que especifica as competências legais do CA.

Independentemente deste artigo da directiva, sempre a HPEM, na sua qualidade de entidade patronal, ficará sujeita aos regimes derivados das convenções e contratos colectivos de trabalho (vd. artigo 37º, nº 1 da Lei nº 58/98), pelo que sempre teria de respeitar determinadas balizas em matéria de modificações das condições de trabalho.

Sucedem que, mais uma vez, não é a CMS que detém competência para lhe impor essas balizas – elas já derivam da lei – as quais extravasam os seus poderes de superintendência e, por outro lado, ao fazê-lo, está a retirar ao CA competências que lhe foram conferidas por lei, factos que, mais uma vez, consubstanciam os vícios, respectivamente, de incompetência e de violação de lei.

5.3.4 – Quanto ao “princípio” constante do artigo 4º - “Garantia de Condições de Equidade Interna e Externa”, dir-se-á simplesmente que o artigo 37º, nº 5 da Lei nº 58/98, se trata de um preceito de leitura e interpretação clara: o pessoal em regime de destacamento é pago pelo serviço e com a remuneração de origem (*a contrari*); o pessoal em regime de requisição ou em comissão de serviço pode optar pelas **remunerações** de origem (que, no plural, não podem deixar de incluir os suplementos remuneratórios) ou, em alternativa, pelas oferecidas pelo lugar de destino, em qualquer caso suportadas por este último serviço.



Rita Cruz

Estando as remunerações do pessoal requisitado a ser suportadas pelo lugar de destino, pela empresa, não cabe na letra nem no espírito do preceito mencionado a possibilidade de lhes serem pagos os suplementos do lugar de origem **em simultâneo** com vencimento (eventualmente) mais elevado correspondente ao lugar de destino, tudo com prejuízo da entidade pagadora (que ainda por cima não teve possibilidade de se pronunciar sobre as admissões dos trabalhadores nesses regimes de requisição).

Ainda no mesmo sentido, atento o nº 1 do artigo 4º da directiva aqui em causa, em confronto com o preceito legal acabado de referir, a empresa **não tem de garantir aos trabalhadores requisitados** “... *um nível retributivo não inferior àquele que seja atribuído à generalidade dos trabalhadores externos ...*”, mas **somente** tem de lhes garantir, como a lei prescreve, a possibilidade de **opção** pelas remunerações de origem **ou** pelas da empresa correspondentes às suas funções e igualmente oferecidas aos trabalhadores externos.

Em relação ao nº 2 do mesmo artigo da directiva, é da **exclusiva competência do CA da empresa** a atribuição de direitos e regalias aos trabalhadores contratados, desde que, como sublinhado atrás, seja garantida aos trabalhadores requisitados a possibilidade de **opção** por esses mesmos direitos e regalias (naturalmente e como já se frisou, sendo que esta opção prejudica os suplementos percebidos pelo lugar de origem destes).

Em conclusão, de novo aqui tem de se qualificar este artigo da directiva como ilegal, tal como se fez nos pontos anteriores, por incompetência da CM e por violação de lei, neste caso do artigo 37º, nº 5 da Lei nº 58/98, para além do artigo 11º, nº 1, alínea d).

5.3.5 – Relativamente ao “princípio” enunciado sob o artigo nº 5 – “Melhoria das Condições de Trabalho”, ainda que tal objectivo seja uma aspiração natural de qualquer organização, que no caso concreto da actividade ora em causa se revestirá de particular acuidade, a verdade é que a CMS não deve obrigar a empresa – pelo menos por via das directivas em questão – a comprometer-se com investimentos concretos em fardamento, em equipamentos de protecção e em instalações. Deverá ser o CA da HPEM a decidir as prioridades dos seus investimentos e acções,



Rina Cruz

no respeito pelas suas competências legalmente definidas e no prosseguimento dos objectivos **genericamente** a ela traçados pela Autarquia.

Valem também aqui, ainda que de forma mais “leve”, as conclusões atrás expandidas sobre a ingerência na actividade da empresa e a falta de competência do executivo camarário para emitir este tipo de instruções concretas.

5.4. Conclusão

Atento tudo o que fica exposto, é de concluir que as directivas emitidas pela CMS à HPEM são de qualificar como ilegais, quer por respeitarem a matérias que a lei comete explicitamente ao CA da empresa e que, por isso, não devem ser objecto de intromissão por parte da entidade superintendente, quer por se tratarem de questões que a lei regula expressamente – tudo sob pena de se estar a violar essas mesmas leis – quer ainda porque nos poderes de superintendência que cabem ao órgão executivo da autarquia não se incluem tais matérias, o que consubstancia situações de incompetência por parte deste órgão.

A emissão de tais directivas, tal como exposto, consubstancia um desrespeito pela autonomia que o órgão de gestão da empresa deve deter, um esvaziamento das suas competências e a sua redução a um mero instrumento de execução das decisões que ao nível da gestão o executivo camarário pretende chamar a si, **tudo com prejuízo da possibilidade** de, em contrapartida, poderem ser **assacadas a esse CA as correspondentes responsabilidades pela condução dos destinos da empresa.**

Tendo presentes estas directivas, com as suas consequências sobejamente explanadas, pode dizer-se que a HPEM, pelo menos e por ora ao nível da gestão do seu pessoal, se aproxima mais da essência de uma extensão desconcentrada (que não descentralizada) de um serviço camarário, do que da natureza de uma verdadeira empresa municipal.



Rina Cruz

6. ANÁLISE DOS ESTATUTOS

Os estatutos da HPEM (fls.36 a 41 do Volume II, Parte B) cifram-se num documento globalmente bem elaborado e que segue, na sua maior parte, os preceitos pertinentes da Lei nº 58/98, de 18/08.

Não obstante, passam-se a tecer algumas breves observações quanto a parte das suas disposições.

A) – Relativamente ao que prescreve o artigo 2º, nº 2, no sentido de a empresa, por deliberação do seu CA poder “... estabelecer instalações, delegações, agências ou qualquer outra forma de representação onde o entenda conveniente.”, será de alertar para o facto de que esta possibilidade terá de ser entendida (e assim, em rigor, devia ter sido definida) como confinando-se aos limites geográficos do Concelho.

Atenta a especificidade do seu objecto, que se consubstancia como uma obrigação de serviço público a exercer em todo o território do Concelho e só nele, não se vislumbram motivos para extravasar o “âmbito municipal” que informa o regime jurídico deste tipo de empresa com a abertura daquelas formas de representação fora desse perímetro.

B) – O artigo 3º dos estatutos enuncia o objecto social da empresa, o qual foi já atrás transcrito (vd. ponto 3), pelo que se dispensa aqui a repetição.

Será de lembrar somente que, de acordo com o nº 2 deste preceito, a CMS veio a estender a actuação da HPEM a toda a área do Município.

O nº 3 deste artigo, ao permitir o exercício acessório de actividades complementares ou relacionadas com o seu objecto poderá ser, eventualmente, como iremos concluir adiante, a forma da empresa poder vir a almejar a captação de receitas mais consistentes e directamente resultantes da sua acção, o que, como a seu tempo veremos, não sucede por enquanto.

C) – O artigo 4º enumera as “Atribuições” da entidade. Com a ressalva de alguma imprecisão terminológica que aí se pode encontrar, na medida em que algumas matérias referidas não são



Rina Cruz

“atribuições” ou fins da entidade, mas antes se tratam de “meios” ou “competências” para a prossecução daqueles fins – como é o caso da alínea e) – pela sua importância e como uma primeira aproximação à real actividade da empresa, passa-se aqui a transcrever esse artigo:

“São atribuições da HPEM:

- a) Proceder à manutenção da higiene e limpeza dos espaços públicos, nomeadamente recolhendo os resíduos sólidos urbanos e encaminhando-os para o tratamento e deposição final;*
- b) Gerir e proceder à manutenção das viaturas e equipamentos afectos à sua actividade, apetrechando-se com os que forem necessários à prossecução do seu objecto social;*
- c) Promover estudos e regulamentação com vista à melhoria constante da higiene e limpeza dos espaços públicos e remoção dos resíduos sólidos;*
- d) Promover a sensibilização da população para a saúde pública, nomeadamente no que concerne ao cumprimento dos regulamentos e legislação sobre higiene e salubridade pública;*
- e) A HPEM tem o direito de utilizar o domínio público municipal, para efeito de implantação e exploração dos equipamentos e infra-estruturas relacionados com o exercício da sua actividade.”*

D) – Está previsto no artigo 13º que “A CMS poderá delegar na HPEM poderes de fiscalização respeitantes ao cumprimento dos regulamentos e legislação vigente relacionados com a actividade da empresa.” (nº 1), cabendo ao seu pessoal o levantamento de autos de notícia, tendo a empresa direito a uma participação de 10% no produto das coimas efectivamente cobradas (nºs 2 e 4).

Segundo informação prestada pelos responsáveis, a autarquia não chegou, até ao presente momento, a delegar tais poderes na empresa, pelo que este preceito não tem tido aplicação prática.

E) – Como já se relatou no ponto 5.2, o artigo 18º enumera os poderes de superintendência da CMS sobre a empresa e consiste numa repetição do artigo 16º da Lei nº 58/98, de 18/08.

F) – Do artigo 19º, relativo aos “Princípios de Gestão”, transcrevem-se as mais pertinentes alíneas do seu número 2, tendo em conta o elevado número de contratos programa celebrados com a autarquia, como se verá mais adiante:



Rina Cruz

“2 – Na gestão da empresa ter-se-ão em conta, nomeadamente, os seguintes condicionalismos e objectivos:

a) Adaptação da oferta à procura economicamente rentável, salvo quando sejam acordadas com a Câmara Municipal de Sintra especiais obrigações decorrentes de contratos programa a celebrar;

...

d) Subordinação de novos investimentos a critérios de decisão empresarial, nomeadamente em termos de taxa de rendibilidade, período de recuperação do capital e grau de risco, excepto quando sejam acordados com a Câmara Municipal de Sintra outros critérios a aplicar;

...

f) Compatibilidade da estrutura financeira com a rendibilidade da exploração e com o grau de risco da actividade;

...”

G) – Reza o artigo 22º, sob o título “Património”, no seu nº 2, o seguinte: “O município de Sintra transferirá para a empresa os bens e valores que considere necessários para o regular desenvolvimento das suas atribuições, tendo em vista a realização do seu objecto social.”.

Por outro lado, o artigo 24º, respeitante às “Receitas” da empresa, que consiste numa reprodução do artigo 27º da Lei nº 58/98, elenca o seguinte na sua alínea c): “As participações, dotações e subsídios que lhe sejam destinados, bem como as transferências a efectuar pelo município de Sintra;”. A parte não sublinhada corresponde ao que prescreve na mesma alínea o dito artigo 27º da Lei nº 58/98. Já a parte sublinhada corresponde a uma inovação constante dos estatutos da HPEM.

O artigo 26º dos estatutos, com o título “Contratos-Programa”, corresponde ao artigo 31º da Lei nº 58/98, com idêntico título, contemplando a previsão de subsídios ou indemnizações compensatórias que a empresa poderá perceber na sequência da celebração desse tipo de contratos e nas situações nele tipificadas.

Do confronto entre estes três preceitos resulta a conclusão necessária de que os responsáveis da autarquia pretenderam, para além das verbas provenientes de contratos programa a celebrar e das demais verbas legalmente previstas, dotar a empresa com uma **fonte suplementar de receitas**: as atrás sublinhadas “transferências a efectuar pelo município de Sintra”, ou, segundo a letra do



Rina Cruz

artigo 22º dos estatutos, “... os bens e valores que considere necessários para o regular desenvolvimento das suas atribuições, tendo em vista a realização do seu objecto social”.

Questiona-se a que título legal pretende a autarquia efectuar estas transferências, sendo certo que, em princípio, **somente por via da sua participação no capital social da empresa, suas alterações, ou por via do pagamento de subsídios e indemnizações compensatórias ao abrigo de contratos programa celebrados nas situações tipificadas na lei, poderá encontrar a base legal necessária para justificar a saída de capitais do erário municipal com destino à empresa.**

Ora, a não ser que se parta do princípio de que se está a criar um mero serviço municipal e não uma nova pessoa colectiva, não existe preceito na lei que permita as transferências em causa, tal como foram estabelecidas estatutariamente pela autarquia, pelo que os mencionados artigos 22º, nº 2, e 24º, alínea c), segunda parte, dos estatutos são de considerar ilegais, recomendando-se ao CA que proponha aos responsáveis autárquicos a sua reformulação.

H) – O artigo 23º, referente ao “Capital estatutário”, enferma de lapso no seu número 1, onde se menciona que, sendo no montante de 10.000.000\$00, foi integralmente realizado e constituído exclusivamente com entradas do município, dizendo-se de seguida que o foi também “... mediante incorporação de reservas.”.

I) – No artigo 32º, nº 6, pode ler-se: “As comissões de serviço, as requisições ou os destacamentos feitas ao abrigo do presente artigo não determinam a abertura de vaga no quadro de origem.”. Ora, esta norma, ainda que idêntica à constante do artigo 37º, nº 7 da Lei nº 58/98, por essência não deveria ter lugar nos estatutos da empresa, acrescendo que visa diferente destinatário.

J) – Na esteira das observações que se deixaram atrás a propósito da análise das directivas, nos artigos 34º e 35º dos estatutos a autarquia vem avocar as competências relativas ao pessoal e que, por via do confronto entre os artigos 11º e 16º da Lei nº 58/98, já se concluiu ser matéria que exorbita os seus poderes de superintendência e que antes entroncam nas competências próprias do CA.



Rina Cruz

Referem estes artigos o seguinte:

“...

Artigo 34º - Quadro de Pessoal

O quadro de pessoal da HPEM e respectivo estatuto remuneratório será aprovado pela Câmara Municipal, por proposta do conselho de administração, no prazo de 60 dias após a tomada de posse do referido conselho.

Artigo 35º - Remunerações

1 – As remunerações do pessoal são fixadas pelo conselho de administração e carecem de autorização da tutela.

2 – Para estímulo e distinção dos melhores trabalhadores da empresa, o conselho de administração poderá atribuir prémios nas condições que foram estabelecidas em regulamento interno.

...”

Relevam-se aqui todas as observações já efectuadas em sede de análise das ditas directivas em matéria de pessoal, acrescentando-se que, por essência, a definição do quadro de pessoal e o seu estatuto remuneratório se tratam de matérias de pura gestão, a qual deveria competir ao CA. Sendo o Código das Sociedades Comerciais aplicável às empresas municipais a título de direito subsidiário (cfr. artigo 3º da Lei nº 58/98), relembra-se o disposto no seu artigo 373º, nº 3, segundo o qual: “*Sobre matérias de gestão da sociedade, os accionistas só podem deliberar a pedido do órgão de administração*”.

Mais uma vez aqui a Câmara Municipal excede os seus poderes de superintendência e reduz o Conselho de Administração da HPEM a um mero executor das suas decisões, deixando-lhe unicamente, em matéria de pessoal, o poder de atribuir prémios de produtividade, facto que reforça a conclusão a que já se aludiu atrás de que, de facto, a HPEM foi gizada em moldes de serviço municipal e não de verdadeira empresa.



Rina Cruz

7. BREVE ABORDAGEM DA VERTENTE OPERACIONAL DA EMPRESA

Pretende-se neste ponto do presente Relatório fazer uma breve abordagem sobre as diversas frentes de actividade em que se desdobram os esforços operacionais da HPEM, quer quanto às suas principais funções, quer quanto aquelas levadas a cabo esporádica ou casuisticamente, sejam por “administração directa” ou através da celebração de contratos de fornecimentos e prestações de serviços com entidades terceiras, por forma a que, em seguida, se possa efectuar uma análise sintética dos contratos-programa celebrados com o Município, enquadrando-se, assim, as suas fontes de financiamento e as suas principais carências e maiores problemáticas.

A primeira e principal função da HPEM é a recolha de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) em todas as freguesias do Concelho, abrangendo as tarefas de colocação, substituição, lavagem e manutenção de contentores, recolha dos RSU e conseqüente transporte e deposição final na estação de tratamento da TRATOLIXO, SA⁵.

Estas tarefas têm sido levadas a cabo quer com meios próprios, quer através da celebração de contratos de prestação de serviços com empresas privadas para determinadas freguesias e ainda pela celebração de contratos de locação de viaturas – para a recolha de RSU e para a lavagem de contentores – através dos quais estas são postas à disposição da HPEM, com manutenção, reparações, condutor e gasóleo incluídos, limitando-se a empresa a pagar determinadas verbas estipuladas contratualmente. Esta última situação, segundo os responsáveis, tem-se revelado economicamente mais vantajosa, pois dispensa avultados investimentos na aquisição de tais meios, viaturas de reserva, custos fixos com pessoal, etc.

A HPEM tem igualmente celebrado diversos contratos para o fornecimento e colocação ou substituição de contentores com entidades privadas.

A maioria de todos estes contratos já existia antes da constituição da HPEM, tendo a autarquia cedido as suas posições contratuais a favor da empresa.

⁵ A TRATOLIXO é uma sociedade anónima com capitais da AMTRES – Associação de Municípios de Cascais, Oeiras, Mafra e Sintra para o Tratamento de Resíduos Sólidos, a qual foi constituída para gerir a CITRS – Central Industrial para o Tratamento de Resíduos Sólidos, situada em Trajouce, Cascais.



Rina Cruz

A recolha de RSU gera proveitos – tarifas – que são facturadas aos munícipes incluídas nas facturas de água e saneamento emitidas e cobradas pelos SMAS, sendo as correspondentes verbas transferidas para a HPEM de 90 em 90 dias.

Para além de tais tarifas, a HPEM ainda cobra algumas receitas pela prestação destes serviços a particulares, nomeadamente nas situações em que estes solicitam contentores próprios, como é o caso de certos estabelecimentos comerciais ou industriais e de alguns condomínios, pela recolha de entulhos, etc.

A diferença entre os preços sociais praticados (pelas tarifas referidas, aprovadas pela CMS) e o preço de mercado correspondente é supostamente abonada à empresa pela via de indemnizações compensatórias decorrentes de contratos-programa celebrados.

Outra das principais funções da empresa consiste na denominada “Limpeza Pública”, ou seja, nos serviços de varrição dos espaços públicos. Também aqui a HPEM tem actuado com recursos próprios, nomeadamente os recursos humanos e materiais que “herdou” da CMS, por via da transferência que lhe foi feita dos meios da DIL 2 afectos a estes serviços⁶, bem como através da contratação de serviços com empresas privadas, para a área de determinadas freguesias, e ainda pela celebração de contratos de prestação de serviços de aluguer e manutenção de varredouras / aspiradores com motorista.

Igualmente aqui, foi cedida à HPEM pelo município a sua posição em diversos contratos.

O serviço de varrição, fazendo parte da obrigação de serviço público que incumbe à autarquia e que foi transferido para a empresa, não gera qualquer proveito, sendo financiado por transferências oriundas do orçamento municipal tituladas por contratos-programa celebrados ao abrigo do artigo 31º da Lei nº 58/98, como adiante se verá.

⁶ Está programada a transferência para a HPEM dos mesmos meios das DIL 1 e 3, que actuam em distintas áreas geográficas do Concelho, o que até ao momento ainda não sucedeu. Vd. a este propósito o ponto 9.2



Rina Cruz

Para além destas duas actividades centrais, a HPEM ainda efectua serviços de desinfestação e desratização na área do Concelho, os quais contrata com empresas privadas, sendo financiada para tal, de novo, por via de contratos-programa celebrados com a autarquia.

Por último, e com a mesma fonte de financiamento, a empresa tem ainda realizado investimentos no âmbito do projecto de modernização para a reciclagem ou recolha selectiva, como seja: aquisição e instalação de contentores enterrados, construção de ecocentros e promoção de campanhas de sensibilização ambiental.

Estes investimentos avultados não geram, no imediato, receitas para a empresa, mas antes uma redução na despesa da autarquia, na medida em que quanto mais significativa for a recolha de resíduos recicláveis, menor será a recolha de resíduos indiferenciados. Ora, a deposição final na TRATOLIXO destes últimos custa à autarquia um determinado valor por tonelada (é, de facto, a autarquia que custeia directamente esta despesa), sendo a deposição de resíduos recicláveis gratuita. Como a TRATOLIXO é financiada pelas autarquias associadas da AMTRES (Cascais, Oeiras, Mafra e Sintra) na medida da percentagem de resíduos indiferenciados que cada uma aí deposita para tratamento, os resultados da progressão dos índices de recolha selectiva vão reflectir-se, como se disse, em menores custos para o Município, sendo no entanto certo que, no presente, esses índices ainda se revelam pouco significativos face à totalidade dos RSU recolhidos.

Para além de tudo o que fica relatado, a HPEM é frequentemente chamada pela autarquia a intervir em diversos assuntos e problemas relacionados com a sua actividade, serviços esses que, implicando custos, não são normalmente facturados.

Em resumo, a HPEM leva a cabo as suas actividades, ao nível da recolha de RSU, desinfestações e desratizações, lavagem de contentores, recolha de entulhos e todas as demais tarefas mais específicas e/ou laterais – o que faz em toda a área do concelho – quer através da celebração de contratos de prestação de serviços com entidades terceiras, quer através de meios próprios. Quanto à varrição / limpeza pública, em particular, é efectuada em todo o concelho por recurso a contratos de prestação de serviços e por meios próprios que lhe advieram da já mencionada DIL 2, circunscrevendo-se aqui ao perímetro de actuação geográfica traçado para esta divisão.



Rina Cruz

8. OS CONTRATOS-PROGRAMA

8.1. Considerações gerais

O mencionado artigo 31º da Lei nº 58/98 prevê a celebração de contratos-programa, mediante os quais a empresa terá direito a receber subsídios e indemnizações compensatórias como contrapartida das obrigações assumidas em três tipos de situações distintas: prossecução de objectivos sectoriais; realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada; e adopção de preços sociais. Naturalmente que os “subsídios” se destinam a compensar a primeira das situações elencadas e as indemnizações compensatórias as duas últimas.

Ainda que, em rigor, seja difícil encontrar uma definição estável, para efeitos da presente lei, do que seja a prossecução de objectivos sectoriais, parece consensual que o serviço de higiene e limpeza urbana caberá sem dificuldade nesse conceito. Trata-se de um objectivo concreto, que representa uma parcela importante dentro do leque de obrigações de serviço público que a lei atribui aos municípios.

Quanto à realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada, a noção não levanta dúvidas, a letra da lei é clara. Trata-se disso mesmo: investimentos quanto aos quais ainda não foi demonstrada a sua rendibilidade ou a falta dela. Consiste, pois, num risco, que, a ser assumido pela empresa municipal por determinação do município, terá aquela de ser indemnizada, caso essa tal rendibilidade, efectivamente, não se venha a verificar. No caso que nos ocupa, das actividades levadas a cabo pela HPEM, não se encontram vestígios desta situação. Cada parcela da sua actual actividade está (quase) perfeitamente definida em termos de rendibilidade, sendo certo que, por exemplo, a limpeza urbana, as acções de desratização e desinfestação, entre outras, comprovadamente, não têm hipótese de ser rentáveis, por carecerem de qualquer tipo de receitas que lhes correspondam.

Note-se que, naturalmente, a indemnização deverá consistir nas receitas que a empresa deixar de perceber ou nos prejuízos em que incorreu, caso o investimento não se revele rentável, e não no financiamento do investimento em si mesmo.



Rina Cruz

Por último, a atribuição de indemnizações compensatórias pela prática de preços sociais também não levanta qualquer dúvida. Por definição, para a transferência dessas verbas da autarquia para a empresa, tem de ficar perfeitamente demonstrado no contrato que esta pratica (ou vai praticar) preços sociais em nome do município, por razões que se prendem com as obrigações de serviço público ou de acção social deste, quando podia praticar – se assim não fosse, se actuasse “dentro do mercado” – preços mais elevados. Para tal, necessário se torna que os preços sociais e os preços de mercado se encontrem nesse mesmo contrato perfeitamente quantificados – ou, pelo menos, possam ser, no futuro, claramente quantificáveis – mediante o recurso a critérios objectivos. À empresa será então devida a diferença entre uns e outros valores.

Isto porque os órgãos autárquicos são órgãos que integram a Administração Pública – cfr. artigo 2º do Código do Procedimento Administrativo – e se encontram sujeitos ao princípio da legalidade, de acordo com o artigo 3º, nº 1, do mesmo diploma. A sujeição a tal princípio ainda continua hoje a significar que as despesas que realizem tenham de encontrar suporte num determinado preceito da lei. Ora, o artigo 31º da Lei nº 58/98 é um preceito desse tipo, o qual, no entanto, tem de ser devidamente interpretado e respeitado para poder titular despesas como as que ora nos ocupam, não bastando a sua mera invocação, sem cuidar de saber se, de facto, a situação encontra nele acolhimento.

Por outro lado ainda, convém conjugar a porta que o dito artigo 31º abre às empresas com o artigo 29º, injuntivo, para perceber se a situação, no seu todo, entronca no espírito do legislador, se foi uma situação por ele desejada.

O artigo 29º, sob o título “*Princípios de gestão*” prescreve que “*A gestão deve articular-se com os objectivos prosseguidos pelas respectivas entidades públicas participantes, visando a promoção do desenvolvimento local e regional e assegurando a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro.*” (sublinhado nosso).

Aliás, da própria noção de “empresa” decorre imediatamente, no mínimo, a necessidade de viabilidade económica, para já não se falar no pressuposto de expectativa de um “lucro razoável”.



Rina Cruz

Para reforçar este requisito de “viabilidade económica” exigiu ainda o mesmo legislador que, previamente à constituição da empresa, em sede do seu processo de criação por autorização da assembleia municipal, fossem apresentados os “... *necessários estudos técnicos e económico-financeiros* ...” (cfr. artigo 4º, nº 3 da Lei nº 58/98).

Igualmente, o artigo 36º sujeita expressamente as empresas a “... *tributação directa e indirecta nos termos gerais*”, preceito que implica o carácter necessariamente económico das suas actividades e a consequente existência de lucros tributáveis como princípio.

Ora, se o legislador pretende que a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro da empresa sejam assegurados, não previu nem quis decerto a existência de entidades empresariais exclusiva ou quase exclusivamente alimentadas por via dos contratos-programa do artigo 31º, as quais, necessariamente, pouco equilíbrio e nenhuma viabilidade terão.

8.2. Apreciação dos contratos

Á luz destas considerações, passa-se então a efectuar uma breve apreciação de alguns dos contratos celebrados entre a HPEM e a autarquia ao abrigo do artigo 31º da Lei nº 58/98, cujas cópias se encontram processadas de fls. 1 a 127 do Volume II, Parte D.

1 – Contrato nº 163/2000, de 15/11/2000

Segundo se retira dos seus considerandos iniciais, este contrato fundamenta-se na prática de **preços sociais** pela empresa, que serão insuficientes para suportar os custos com os contratos cuja posição foi para ela transferida pela autarquia.

Tem por objecto a concessão de um financiamento (não reembolsável) até ao montante de 151.748.857\$00, para ser aplicado na gestão desses contratos, bem como **no funcionamento da empresa**, a saber e entre outros: gestão dos recursos humanos, suportar as despesas resultantes de honorários, vencimentos, subsídios, seguros de acidentes de trabalho, custos gerais de funcionamento, etc.



Rina Cruz

Em anexo, consta um quadro das despesas financiadas relativas aos mesmos contratos, onde se conta uma aquisição de serviços de desinfestação e desratização e onde estão incluídos os vencimentos dos membros do CA.

Não se encontra concretizado qualquer critério de atribuição de indemnização compensatória pela prática de preços sociais, acrescendo que os serviços de desinfestação e de desratização não geram qualquer receita, pelo que a fundamentação não pode colher. Quanto muito poder-se-ia entender a invocação da prossecução de objectivos sectoriais, qualificação que, igualmente, parece falecer, perante o financiamento das despesas de funcionamento geral da empresa, como é o caso dos vencimentos dos membros do CA.

2 – Contrato nº 215/2000, de 27/12/2000

A fundamentação para este contrato baseia-se, segundo se pode ler nos seus considerandos, na realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada e na política de preços sociais praticada.

Tem por objecto a concessão de um financiamento até ao montante global estimado de 1.088.237.333\$00, destinado a compensar a HPEM pela prática de preços sociais no domínio da recolha de RSU e (presume-se) pela realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada no que concerne aos serviços de limpeza pública (varrição) e ainda quanto às acções de desratização e desinfestação.

Relativamente à parte destinada à recolha de RSU, foi estimado um valor com base no número de toneladas que a empresa previu recolher no período considerado, a corrigir em função das toneladas efectivamente recolhidas e da **evolução das receitas e despesas efectivas da empresa**.

Em anexo a este contrato consta um quadro onde são indicados 3 itens a financiar: “*Custo de recolha de resíduos sólidos*”, com discriminação do custo por tonelada face às receitas da empresa; “*Varrição na Freg. Agualva – Cacém*”, com o custo total do contrato para o período; “*Desratização e desinfestação*”, idêntico ao anterior.



Rina Cruz

Ora, em primeiro lugar, não se vislumbra no mencionado quadro qualquer relação entre o valor das indicadas “receitas da empresa” e o preço debitado aos munícipes por tonelada de RSU recolhidos, ou “preço social”, para que se possa confrontar esse valor com o custo efectivo da recolha, e, assim, encontrar a diferença objecto de indemnização, pelo que a invocação da prática de preços sociais não se mostra totalmente demonstrada.

Note-se que a empresa, tal como se descreve noutro ponto deste Relatório, não é capaz de discriminar a evolução do **número de munícipes** que efectuem o pagamento deste serviço de recolha de RSU, tendo-se limitado a receber periodicamente as verbas que os SMAS entendem ser de lhe enviar, quantias que, ademais, se têm mantido iguais ao longo dos anos, não tendo sofrido actualizações.

Depois, quanto ao segundo e terceiro itens referidos (contratos de varrição e de desratização e desinfestação), tratam-se claramente de investimentos **com comprovada ausência de rendibilidade**, pelo que também não é aceitável esta fundamentação. Quanto a estes últimos, a única possibilidade seria qualificá-los como prossecução de objectivos sectoriais.

3 – Contrato n.º 133/2001, de 07/09/2001

Invoca-se de novo neste contrato a realização de investimentos de rendibilidade não demonstrada e a prática de preços sociais, estes últimos relativos aos serviços de recolha de “monstros”⁷, resíduos verdes e resíduos depositados em contentores de 5 m³.

Quanto a estes serviços, foi quantificado o custo com a sua operação, para o período contratual, no montante de 96.659.660\$00, quanto ao qual o município assume expressamente a atribuição de um financiamento destinado a suportar a **totalidade** desse encargo.

Em anexo consta um quadro comprovativo daquele valor estimado, desdobrado em custos com pessoal, com instalação e recuperação de equipamentos e com combustível, sendo o valor da receita igual a zero escudos.

⁷ Monstros: objectos volumosos domésticos fora de uso



Rita Cruz

Neste caso não é possível admitir qualquer dos fundamentos invocados: não se trata da prática de preços sociais, porque a actividade não gera qualquer receita; e não se trata de investimento de rendibilidade não demonstrada, porque está demonstrada *ab initio* a sua falta de rendibilidade.

4 – Contrato n.º 84/2002, de 18/04/2002

Este contrato visou conceder um financiamento à HPEM para a recolha de RSU e para serviços de desinfestação e desratização, os quais, segundo se consigna, não poderão ser suportados pelos **preços sociais** que vão ser praticados pela empresa, preços esses que vão ser quantificados “... *em função do número de toneladas de RSU que a empresa prevê recolher durante o ano de 2002 na área do Município de Sintra.*”. O montante do financiamento global estima-se em €4.794.633,36, atendendo aos preços praticados no mercado, podendo tal valor vir a ser corrigido em função do número de toneladas efectivamente recolhidas e da evolução das receitas da empresa.

Foi enviado a Visto do Tribunal de Contas, tendo sido devolvido por se ter entendido que não estava sujeito a fiscalização prévia.

Em anexo é apresentado um quadro onde consta o custo da recolha por tonelada e o preço social por tonelada, sendo a empresa ressarcida pela diferença. No entanto, nesse mesmo quadro, aos valores correspondentes à recolha de RSU misturam-se os custos com os serviços de desinfestação e de desratização, relativamente aos quais não corresponde qualquer receita, pelo que, quanto a estes últimos, não é de considerar qualquer fundamentação válida.

5 – Contrato n.º 85/2002, de 18/04/2002

A sua finalidade foi conceder uma indemnização compensatória à empresa, até ao valor de € 1.359.461,38, pela prática de preços sociais nos serviços de limpeza urbana (varrição) no espaço público de Aigualva-Cacém, Monte Abraão e Vila de Sintra, durante o ano de 2002.



Rina Cruz

Tal como o anterior, enviado ao Tribunal de Contas, veio a ser devolvido por não se encontrar sujeito a visto.

Em quadro anexo, na coluna referente às “receitas próprias da empresa” relativas a estes serviços, encontra-se inscrito o valor de zero euros.

Neste caso, não derivando qualquer receita dos serviços em causa, carece de sentido a invocação da prática de preços sociais pela HPEM.

Para além dos até aqui mencionados, tendo em conta o respectivo dossier presente à equipa, foram ainda celebrados os seguintes contratos:

Contrato nº 14/2003, de 12/02/2003, com o objectivo de financiar a prática de preços sociais nos serviços de limpeza urbana nas freguesias de Agualva-Cacém, Monte Abraão e no espaço público da Vila de Sintra, no apoio no domínio da limpeza pública nas restantes freguesias do Concelho e nos serviços de desinfestação e desratização na área do concelho, durante o ano de 2003, para o qual vale a mesma observação tecida no contrato anterior;

Contrato nº 15/2003, de 12/02/2003, com o objectivo de financiamento destinado à prática de preços sociais nos serviços de recolha de RSU na área do município, durante o ano de 2003;

Contrato nº 114/2003, de 10/09/2003, com o objectivo de financiamento destinado à aquisição e instalação de contentores enterrados, construção de ecocentros e promoção de uma campanha de sensibilização ambiental, no âmbito da modernização para a reciclagem em 2003 (com o fundamento de se tratar de um investimento de rentabilidade não demonstrada, a financiar na totalidade pelo município, fundamento este que, no caso concreto, parece ser válido);



Rina Cruz

Contrato n° 200/2003, de 18/12/2003, consistindo numa alteração ao contrato n° 14/2003;

Contrato n° 29/2003, de 28/02/2003, consistindo numa alteração ao contrato n° 85/2002;

Contrato n° 26/2004, de 19/03/2004, com o objectivo de financiar a prática de preços sociais nos serviços de limpeza urbana nas freguesias de Aqualva-Cacém, Monte Abraão, Algueirão/Mem-Martins, Rio de Mouro, Casal de Cambra e Belas, e no espaço público da Vila de Sintra, no apoio à limpeza pública nas restantes freguesias do Concelho e nos serviços de desinfestação e desratização na área do Concelho, durante o primeiro semestre de 2004;

Contrato n° 27/2004, de 19/03/2004, com o objectivo de financiamento destinado à prática de preços sociais nos serviços de recolha de RSU na área do município de Sintra, durante o primeiro semestre de 2004;

Todos estes últimos contratos, sinteticamente referidos, enfermam dos mesmos problemas dos anteriores, pelo que se torna desnecessária a sua apreciação exaustiva e individual, valendo quanto a eles, grosso modo, as mesmas observações tecidas relativamente aos demais.

8.3. Conclusão

Quanto a tudo o que se acabou de expor, será de concluir que a HPEM, no âmbito das suas actividades, se encontra quase totalmente dependente das transferências que a autarquia para ela efectua ao abrigo dos contratos-programa acabados de apreciar, **transferências essas que, na realidade, mais não representam do que o trânsito dos capitais necessários para a empresa cumprir os compromissos contratuais em cuja posição sucedeu à autarquia, para além de outros necessários ao seu funcionamento.**

Sucedem, em primeiro lugar, que estes contratos-programa, como se viu, contêm fundamentações que carecem de sentido (com excepção de um) e que não se inserem nas situações invocadas, das previstas pelo artigo 31° da Lei n° 58/98.



Riva Cruz

Depois, ainda que se enquadrasse a qualificação de todas essas transferências de verbas ao abrigo de uma outra fundamentação, como seja a atribuição de subsídios para a prossecução de objectivos sectoriais, teríamos de concluir que a empresa, como um todo, foi criada quase exclusivamente para prosseguir esse mesmo objectivo sectorial e viver à custa de subsídios autárquicos, o que por si só não demonstra qualquer tipo de viabilidade económica ou equilíbrio financeiro.



Rina Cruz

9. ACTIVIDADE DESENVOLVIDA

9.1. Evolução das actividades desenvolvidas no domínio da higiene e limpeza pública no período de 1998/2000

As actividades da higiene e limpeza pública no concelho de Sintra estiveram a cargo do Município até ao ano 2000, altura em que foi criada a HPEM – Higiene Pública, EM.

Atendendo à macroestrutura dos serviços municipais, aquelas actividades eram da competência do Departamento do Ambiente e Intervenção Local, mais concretamente da Divisão de Resíduos Sólidos Urbanos (DRSU), a quem competia, entre outras actividades, proceder à remoção dos resíduos, estudar e propor a aprovação de regulamentos municipais relativos à higiene urbana e à remoção dos resíduos sólidos e colaborar na sensibilização da população para a higiene pública.

De acordo com a composição definida no DR.n.º107, de 09/05/00, aquele Departamento era composto por 7 unidades orgânicas: Divisão de Resíduos Sólidos Urbanos, Divisão de Conservação e Manutenção de Edifícios Municipais, Divisão de Oficinas, Divisão de Parques e Jardins e Divisões de Intervenção Local 1, 2 e 3.

Apesar de não ser possível, com os dados existentes, estimar com precisão os custos inerentes ao exercício das actividades de higiene e limpeza pública no concelho de Sintra, enquanto da inteira responsabilidade daquele Município, tendo em conta que alguns custos indirectos são comuns a toda a administração e gestão do Departamento respectivo, não podendo por isso, ser destacados do cômputo geral, apresentam-se no entanto alguns valores que, embora eventualmente subavaliados, permitem ter uma visão, ainda que relativa, dos montantes despendidos pela autarquia com aquelas actividades, no período de 1998/2000:



Rita Cruz

Quadro 2

Encargos do Município de Sintra com a Higiene e Limpeza Pública – 1998/2000

Unid: Euros

Anos	Recolha RSU	Varrição	Desratização Desinfestação	Total
1998	4.559.647,89	1.896.058,13	55.710,74	6.511.416,76
1999	6.673.758,83	1.870.536,92	56.024,98	8.600.320,73
2000	6.764.184,99	2.277.124,36	56.024,98	9.097.334,33

Fonte: Elementos facultados pelo Gabinete de Coordenação de Participações Municipais.

Da leitura do quadro, destaca-se que em 1999 se verificou um aumento dos encargos com a recolha de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), em cerca de 46% face ao ano anterior, consequência em parte da renegociação do contrato com o prestador de serviços SUMA, que passou a realizar os serviços de manutenção e lavagem dos contentores afectos ao lixo doméstico e às recolhas selectivas.

No que diz respeito à varrição pública, assistiu-se em 2000 a um aumento de 22%, face ao ano anterior, que resultou basicamente do aumento registado nos custos com o pessoal.

9.2. Criação da HPEM

9.2.1. Alteração da macro estrutura dos serviços municipais e do quadro de pessoal da CMS

No final do ano 2000, foram transferidas para a HPEM as competências até àquela data cometidas ao Município de Sintra, no domínio da higiene e limpeza pública, o que teve como consequência o esvaziamento da DRSU, que veio posteriormente a ser substituída pelo Gabinete de Apoio às Políticas de Resíduos Sólidos Urbanos.

Compete a este Gabinete acompanhar e dar assistência técnica aos órgãos municipais no que respeita à actividade e gestão técnica das estruturas e empresas municipais e intermunicipais operando na área dos RSU; colaborar com a Divisão Técnica de Ambiente sempre que as acções relativas aos RSU se articulem com as áreas da competência daquela Divisão; estudar e propor a aprovação de regulamentos municipais relativos à higiene urbana e à remoção de resíduos; colaborar com os serviços de



Rina Cruz

planeamento urbanístico com vista ao estabelecimento de regulamentos municipais, para salvaguarda da higiene pública e remoção de resíduos.

Foi igualmente criado o Gabinete de Coordenação de Participações Municipais, ao qual incumbe estudar e propor, em conjugação com as Direcções Municipais, a criação de empresas, fundações e outras formas de participação municipal, sempre que tal se justifique para atingir uma maior eficiência e eficácia dos serviços, bem como coordenar as relações da CM com aquelas entidades.

Tal como já referido, as Divisões de Intervenção Local 1, 2 e 3 constituem unidades orgânicas do Departamento de Ambiente e Intervenção Local e, de acordo com o estipulado na estrutura dos serviços municipais, cabe-lhes assegurar nas zonas territoriais das respectivas competências, intervenções oportunas e multidisciplinares no âmbito da conservação ambiental (limpeza pública e espaços verdes) e da manutenção e conservação de infra-estruturas da responsabilidade municipal.

Para tal, estas unidades estão dotadas de recursos e meios de trabalho próprios, dimensionados em função das respectivas responsabilidades.

A zona geográfica de actuação de cada uma das referidas DIL's apresenta-se no quadro que se segue:

Quadro 3

Zona Geográfica de Actuação das DIL'S

DIL 1	DIL 2	DIL 3
Freguesias: São Pedro, Santa Maria e São Miguel, São Martinho, Almargem do Bispo, Colares, Terrugem, Montelavar e Pero Pinheiro.	Freguesias: Rio de Mouro, Mem Martins/Algueirão, Belas e Casal de Cambra.	Freguesias: Massamá, Queluz, Monte Abraão, Agualva, Mirasintra, Cacém e São Marcos.

Fonte: Serviços financeiros da HPEM

No ano de 2002, iniciou-se o processo de transferência das tarefas de varrição executadas pela Divisão de Intervenção Local 2 (DIL2) para a HPEM, tendo ficado igualmente acordado que as mesmas tarefas das restantes duas DIL'S (1 e 3) passariam, posteriormente, para aquela entidade. Constatou-se, no entanto, que até à data da realização da presente auditoria, tal não se veio a verificar.



Tribunal de Contas

Riva Cruz

De acordo com os elementos facultados à equipa pelo Gabinete de Coordenação de Participações Municipais, a dotação de pessoal dos serviços do Município afecto às DIL'S 1, 2 e 3, no ano de 2003, encontra-se representada no quadro seguinte:

Quadro 4
Pessoal dos Serviços do Município afecto às DIL'S (Ano 2003)

Pessoal afecto à DIL1		Pessoal afecto à DIL 2		Pessoal afecto à DIL 3	
Cargo	N.º de Pessoas	Cargo	N.º de Pessoas	Cargo	N.º de Pessoas
Chefia e Administração		Chefe de Divisão	1	Chefe de Divisão	1
Chefe de Divisão	1	Chefe de secção	1		
Eng.ºs Técnicos Cívicos Administrativos	1			Área Admin. Controle Custos	
Apontador	2	Encar. Pes. Oper.	2	Chefe de secção	1
Fiel de Armazém	1	Encar. Geral	1	Assist. Admin.	3
		Encar. Oper. Semiqualeficado	1	Aux. Admin.	1
				Encarregado	1
Brigada Pedreiros		Engenheiro Civil Princ	1	Área Técnica Operacional	
Funcionários	3	Eng. Téc. Civil Princ	1	Eng.ºs Cívicos	3
		Agente Téc. Agr. Espec. Princ.	1	Eng.ª Agrária	1
				Ag. Téc. Agrário	1
				Téc. Profis. Const. Civil	1
Brigada de Remendagem		Fiel Armazém	1	Área Operativa	
Funcionários	6	Fiscal Serv. Higiene e limpeza	1	Enc. Oper. Qualificado	1
				CMPVE	
Brigada de Calceteiros		Asfaltador	1	Funcionários	9
Funcionários	5			SCIE	
		Assentador de vias	6	Encarregado	1
Brigada de Limpeza		Assist. Admin. Espec.	1	Funcionários	12
Funcionários	1	Assist. Admin. Princ.	2	SLUR-Massamá	
CMPVE				Enc. Oper. N. Qualif. Funcionários	1
Funcionários	8	Cantoneiro Limpeza	7		20
Zona Litoral		Cantoneiro	2	SLUR-Cacém	
Encarregado	1			Enc. Oper. N. Qualif.	1
Funcionários	13	Condutor Máq. Pes. Veíc. Esp	9	SMEV- Cacém	
		Leitor cobrador consumos	1	Enc. Oper. Qualificado Funcionários	1
Zona de Sintra				SMEV-Queluz	
Chefe de serviços	1	Jardineiro	5	Enc. Oper. Qualificado Funcionários	1
Encarregados	2	Jardineiro Principal	15		15
Funcionários	28	Pedreiro	1	SMEV-Queluz	
		Pedreiro principal	2	Enc. Oper. Qualificado Funcionários	1
Zona Rural		Pintor principal	1		15
Encarregado	1			SLUR-Queluz	
Funcionários	16			Capataz	1
				Funcionários	26
Total	91	Total	64	Total	117

Fonte: Gabinete de Coordenação de Participações Municipais



Rina Cruz

Tendo em conta a natureza de algumas das actividades cometidas às citadas Divisões de Intervenção Local e considerando que as mesmas se enquadram no objecto social da HPEM, entende-se que as estruturas actualmente existentes, quer na CMS, quer na empresa, se sobrepõem parcialmente, pelo que estamos perante duas estruturas paralelas, que implicam necessariamente custos elevados, dada a composição ao nível de pessoal de cada uma destas DIL'S na actual estrutura da autarquia.

9.2.2. Actividade desenvolvida pela HPEM, no período de 2001/2004

A actividade da empresa centra-se, conforme já explanado no ponto 7 deste Relatório, na recolha de RSU, na limpeza do espaço público, na desinfestação e desratização do Concelho e na realização de investimentos no âmbito do projecto de Modernização para a Reciclagem.

O exercício de 2001 correspondeu ao primeiro ano completo de actividade da empresa, tendo iniciado o processo de reorganização dos serviços e dos métodos de trabalho e a renovação dos meios e equipamentos. Neste exercício, a HPEM realizou para além da actividade de recolha de resíduos sólidos urbanos, também a recolha de “monstros”, resíduos verdes e contentores de 5 m³, bem como a prestação de serviços de varrição em Agualva-Cacém, Vila de Sintra e Monte Abraão, e, ainda, a prestação de serviços de desratização e desinfestação.

Em 2002, a entidade procedeu à alteração de alguns procedimentos de trabalho e dos serviços prestados, o que teve como consequência a renovação de alguns meios e equipamentos.

No que concerne à recolha de RSU domésticos, foi iniciada a substituição dos contentores danificados e dos contentores metálicos existentes, e foram criadas duas equipas especiais para lavagem dos mesmos, permitindo assim, melhorar não só as condições de trabalho dos funcionários, como também as condições de manuseamento por parte dos munícipes.

Alteraram-se os circuitos de recolha de RSU domésticos de modo a aumentar a sua operacionalidade e reforçaram-se os ecopontos disponíveis para recolhas selectivas. Ainda no campo da recolha selectiva, a empresa procedeu à aquisição de serviços junto da SUMA, com o propósito de levar a cabo um plano de educação e sensibilização ambiental.



Rina Cruz

Quanto à recolha selectiva de resíduos volumosos, a empresa teve de reformular toda a estratégia adoptada até àquela data, devido aos condicionalismos impostos pela TratoLixo, o que implicou não só o reforço da frota existente para dar resposta às exigências impostas, como a retirada dos contentores de 15 e 30 m³ existentes na via pública e a recolha destes resíduos com base nos pedidos efectuados pelos munícipes e nos relatórios de ocorrências no circuito, elaborados pelos motoristas.

Procedeu-se igualmente, à reinstalação dos Moloks⁸ na Vila de Sintra, em locais definidos em conjunto com os serviços camarários.

Ainda neste ano, ao nível da varrição pública, iniciou-se o processo de transferência das tarefas executadas pela DIL2 (varrição das freguesias de Algueirão-Mem Martins, Rio de Mouro Belas e Casal de Cambra) para a HPEM.

Em 2003, em matéria de recolha de RSU domésticos, a empresa concluiu a substituição dos contentores danificados e da maioria dos contentores metálicos e criou mais uma equipa de lavagem exterior de contentores. Para incentivar a recolha selectiva efectuou-se a divulgação do n.º verde de marcação de recolhas e teve lugar um processo de normalização para identificação dos ecopontos existentes e implementação de valências em falta, bem como, reimplantação dos ecopontos junto dos contentores de RSU indiferenciados, com a finalidade de criar a figura de ecopontos alargados.

Foram instalados novos contentores subterrâneos em Mem Martins e Fitares e, ainda, 36 Moloks na zona da Portela de Sintra.

Registou-se um aumento na recolha de monstros e resíduos verdes, em consequência da introdução das novas medidas impostas pelas exigências da TratoLixo. Foram adjudicados à SUMA os serviços de limpeza pública da área de Agualva-Cacém.

⁸ Contentores de recolha de lixos, com abertura à superfície e câmara subterrânea.



Rita Cruz

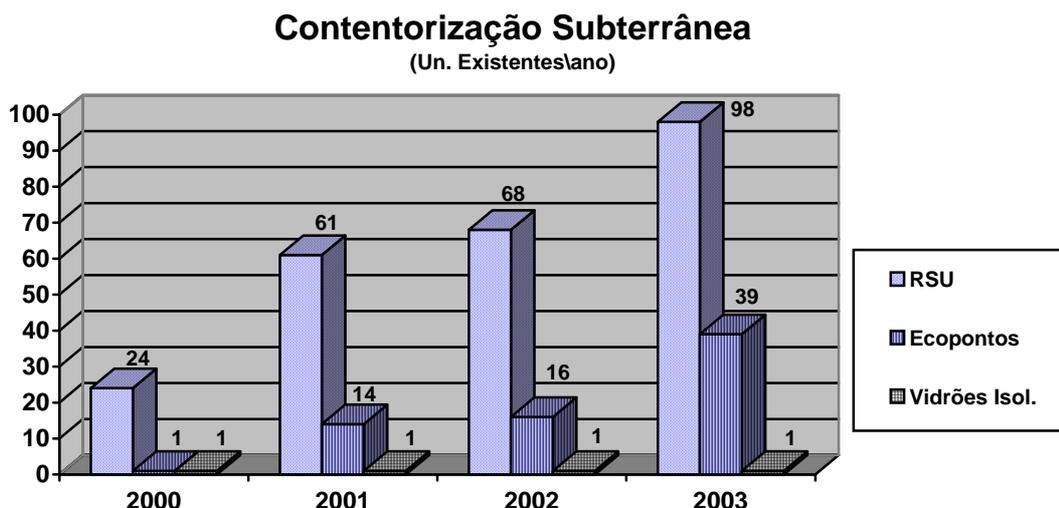
9.2.3. Análise evolutiva das actividades no período 2000/2003

Contentorização subterrânea

A contentorização subterrânea permite uma maior concentração dos locais de deposição e, conseqüentemente, uma libertação de espaço público, característica que leva a uma proximidade total entre os pontos de recolha de RSU indiferenciados e de selectivas sem que estes últimos aumentem de forma exponencial. Por outro lado, permite reduzir de forma significativa a libertação de odores, garantindo assim melhores condições de higiene pública e de nível de vida dos munícipes.

Existem, no entanto, duas grandes desvantagens neste tipo de contentorização: o seu elevado custo e as suas maiores despesas de funcionamento. Assim, a fim de utilizar esta solução com alguma prudência, a HPEM elaborou em 2002, um plano de implementação deste tipo de solução para as áreas mais populosas do concelho onde se considera apropriada a sua instalação.

A evolução da contentorização subterrânea no concelho de Sintra, no período de 2000 a 2003, encontra-se evidenciada no gráfico que se segue:



Fonte: Base de dados da HPEM.



Rita Cruz

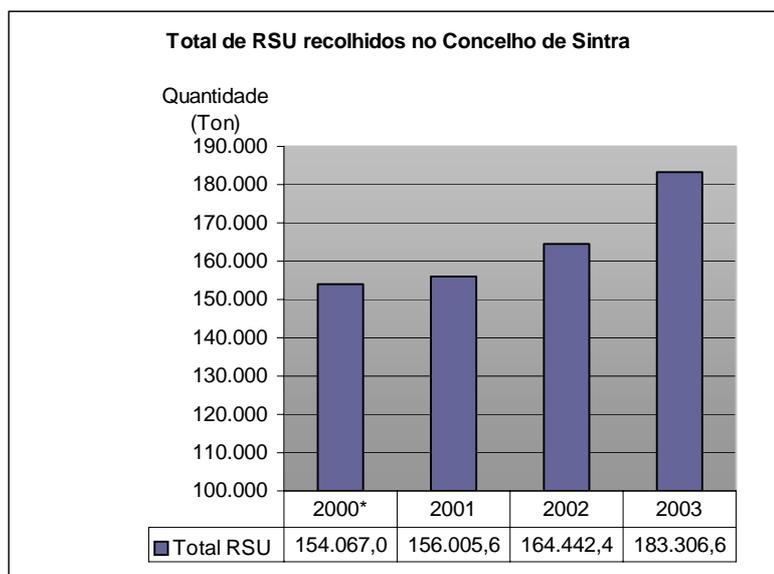
A situação existente no ano de 2000 era de 24 unidades de recolha de indiferenciados, uma unidade de recolha de vidro e um ecoponto.

Em 2001, foram instalados contentores deste tipo em São Marcos, Cacém e Fitares. Para promover a deposição selectiva de RSU, optou-se pela instalação de ecopontos completos de 4 contentores subterrâneos, à excepção de São Marcos e Fitares onde, por determinação da CMS, se instalaram contentores deste tipo só para indiferenciados.

No ano de 2002, o investimento registado foi pouco significativo, tendo sido efectuadas algumas colocações a pedido da CMS; porém, em 2003, foram instalados conjuntos com todas as valências, na área de Mem Martins, Portela de Sintra e completados com as valências recicláveis, os já instalados na área de Fitares.

Recolha de RSU

O gráfico que se segue espelha a evolução da recolha de RSU no concelho de Sintra, sendo de referir que os valores de que se dispõe para o ano 2000 são os constantes do relatório de actividades da AMTRES de 2003, uma vez que a recolha, na quase totalidade do ano 2000, ainda se encontrava sob a responsabilidade da CMS:



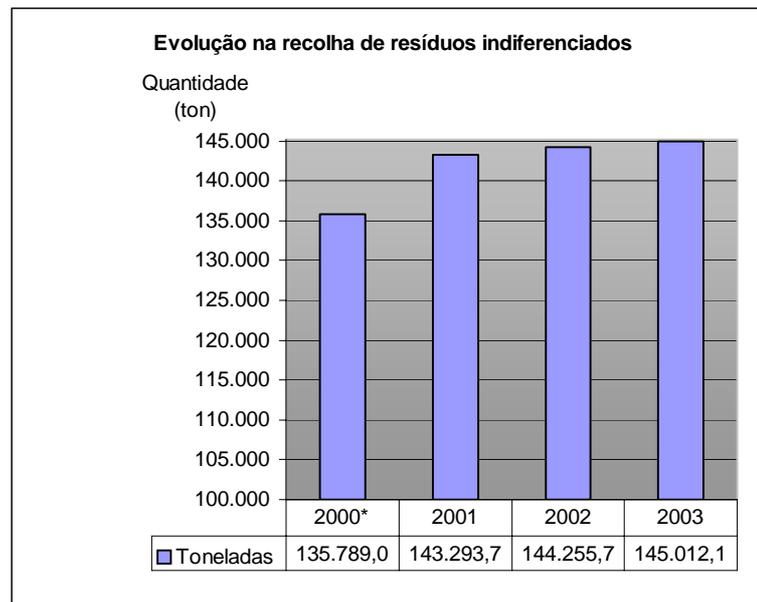
Fonte: *Valores de 2000- Relatório de actividades de 2003 – AMTRES. A fonte utilizada para os restantes valores foi a base de dados da HPEM.



Rina Cruz

Verifica-se um constante crescimento do valor total de RSU, apresentando taxas de crescimento de 5,4% e de 11,47%, nos anos de 2002 e 2003, respectivamente.

Já no que diz respeito à recolha de resíduos indiferenciados, normalmente designados como domésticos, assiste-se a crescimentos bem menos significativos, consequência das diversas iniciativas de educação e sensibilização ambiental levadas a cabo pela HPEM, como se infere do gráfico seguinte:



Fonte: *Valores de 2000- Relatório de actividades de 2003 – AMTRES. A fonte utilizada para os restantes valores foi a base de dados da HPEM.

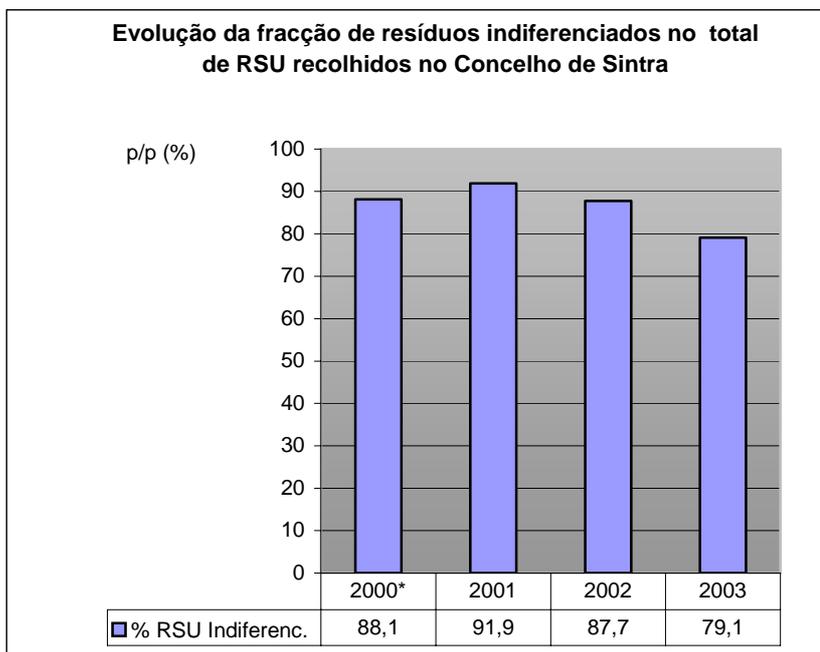
O crescimento verificado, para este tipo de resíduos, entre o ano de 2002 e o de 2003, foi de 0.52 %.

Outra abordagem indicativa desta situação prende-se com a evolução do peso dos resíduos domésticos na totalidade de RSU, uma vez que todos os outros resíduos são recolhidos de forma selectiva, incluindo os monstros, que na fase da recolha, são divididos de acordo com o seu principal constituinte.

O gráfico seguinte permite, assim, constatar que a influencia deste tipo de resíduos na totalidade recolhida tem vindo a diminuir de forma significativa, o que reflecte o sucesso das iniciativas que têm sido levadas a cabo pela HPEM junto da população do concelho de Sintra e que denotam a preocupação por parte desta entidade em dar cumprimento às directivas comunitárias:

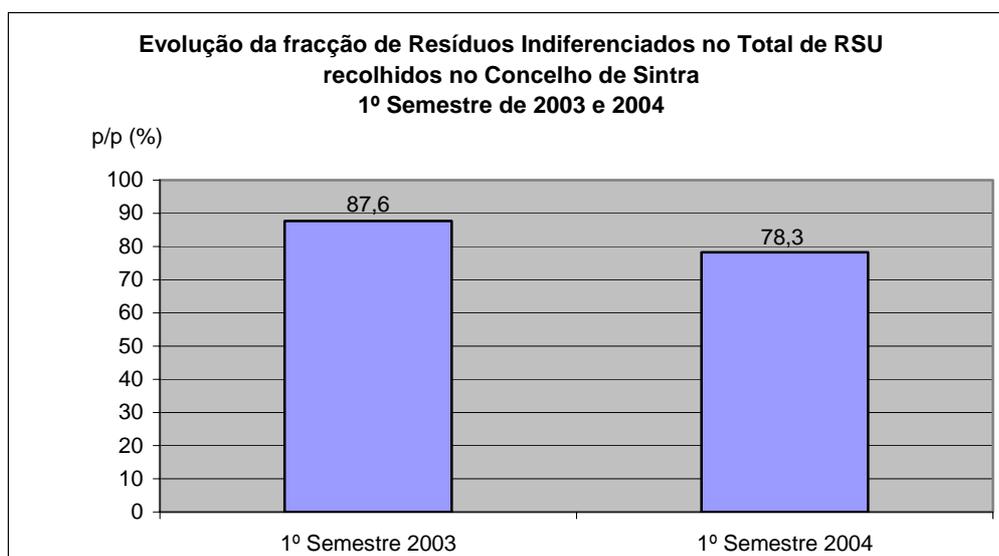


Rita Cruz



Fonte: *Relatório de actividades de 2003 – AMTRES. A fonte utilizada para os restantes valores foi a base de dados da HPEM.

Como se observa, o peso dos resíduos indiferenciados é decrescente ao longo do período considerado. Idêntica situação pode ser igualmente constatada através da comparação do 1.º semestre de 2004 com igual período de 2003, em que a influência dos resíduos domésticos na totalidade dos RSU reflecte uma tendência de diminuição expressiva, com uma redução de 9.5 pontos percentuais, como se pode observar no gráfico que se segue:



Fonte: Base de dados da HPEM.

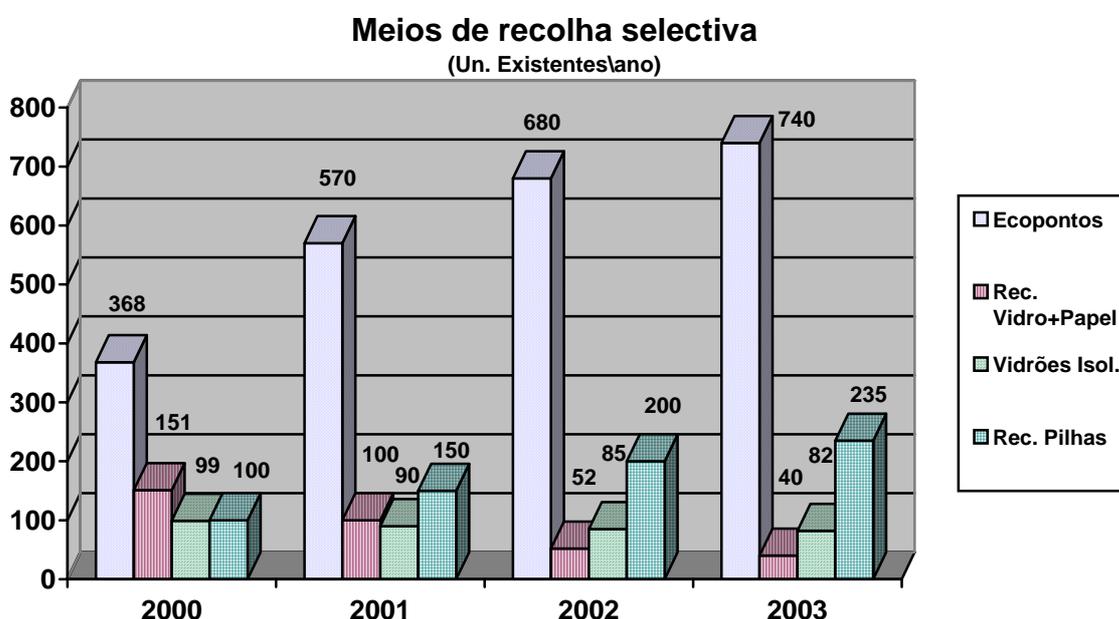


Rita Cruz

Recolha selectiva

Tem-se assistido ao longo do período em análise a um investimento contínuo nos meios de deposição selectiva disponíveis ao município, sendo de referir que o maior esforço, em termos deste tipo de equipamento, foi efectuado nos anos de 2001 e 2002.

O gráfico seguinte reflecte a evolução da recolha selectiva no período em análise:

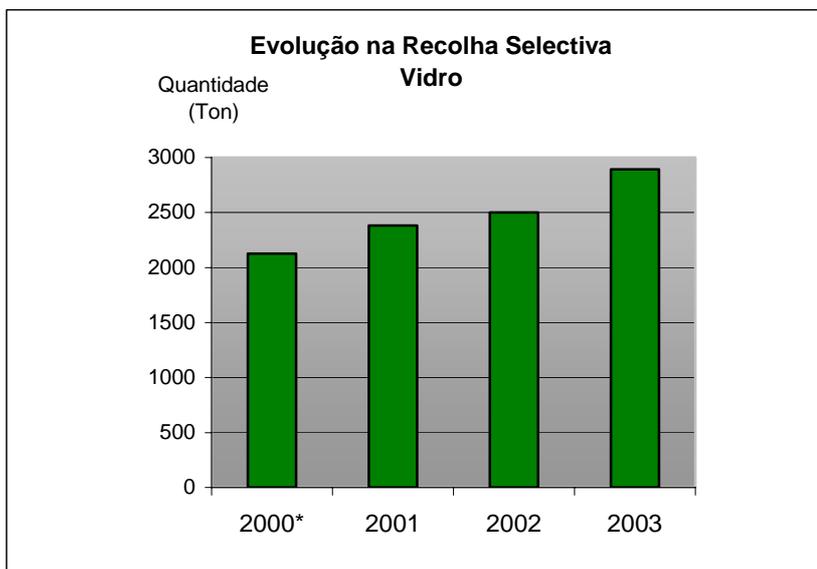


Fonte: Valores de 2000-Relatório de actividades de 2003 – AMTRES. A fonte utilizada para os restantes valores foi a base de dados da HPEM.

Os gráficos que se seguem permitem apreciar a evolução positiva verificada na área da recolha selectiva para os diferentes tipos de deposição, consequência directa do esforço de investimento operado nesta área conjugado com a campanha de sensibilização ambiental (iniciada no quarto trimestre de 2002) e com a política estabelecida de concentração de locais de deposição:

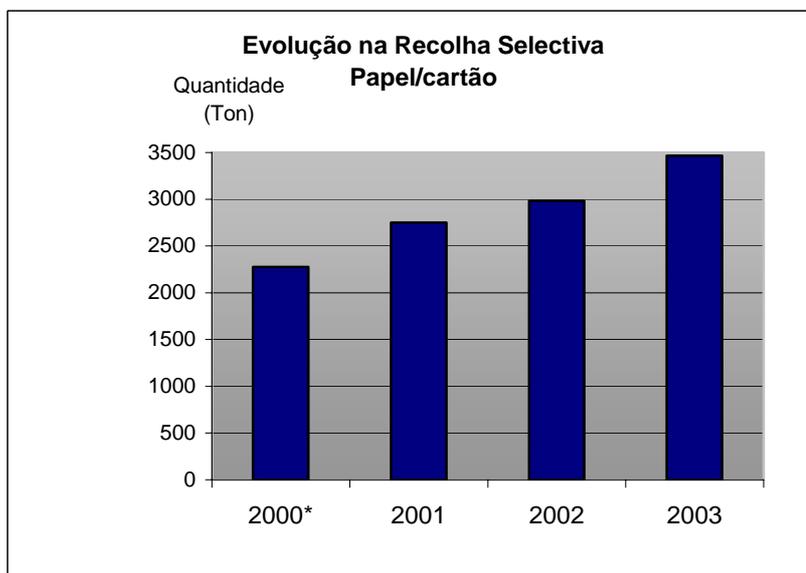


Riva Cruz



Fonte: * Valores de 2000-Relatório de actividades de 2003 – AMTRES. A fonte utilizada para os restantes valores foi a base de dados da HPEM.

O crescimento mais acentuado verificado nesta valência de recolha selectiva, no valor de 15,7%, registou-se entre o ano de 2002 e o de 2003.

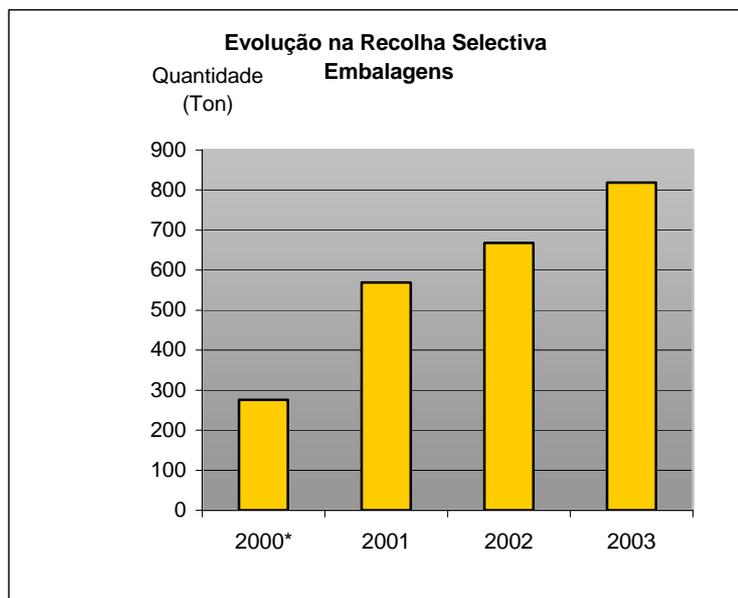


Fonte: *Valores de 2000- Relatório de actividades de 2003 – AMTRES. A fonte utilizada para os restantes valores foi a base de dados da HPEM.

O crescimento mais significativo verificado nesta valência de recolha selectiva, foi de 16,2 %, entre o ano de 2002 e o ano de 2003.



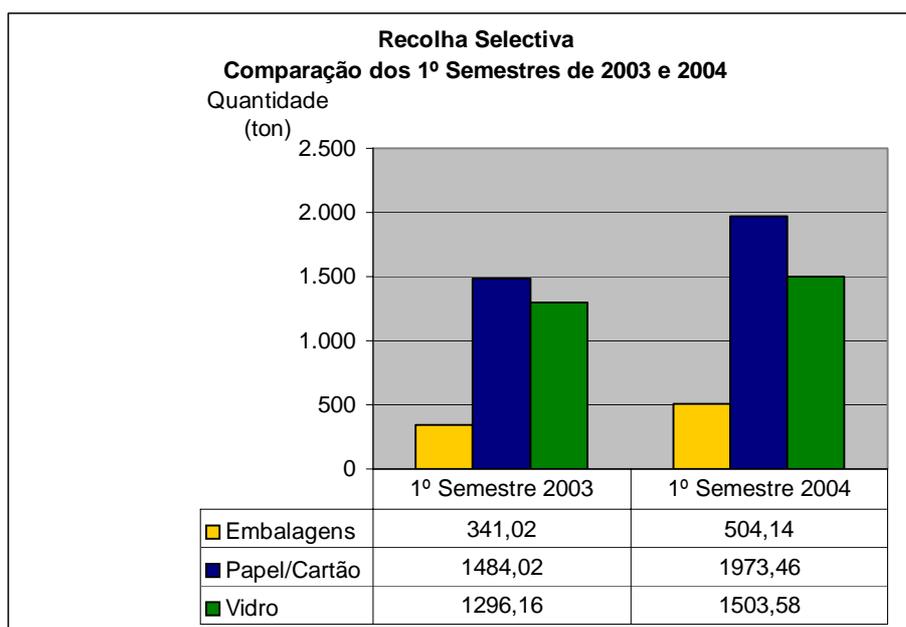
Riva Cruz



Fonte: * valores de 2000-Relatório de actividades de 2003 – AMTRES. A fonte utilizada para os restantes valores foi a base de dados da HPEM.

O maior crescimento verificado nesta valência de recolha selectiva, foi de 22,47 %, entre o ano de 2002 e o de 2003.

A comparação da recolha selectiva, entre os valores verificados no 1.º semestre de 2004 em relação a igual período de 2003, revela a mesma tendência crescente, como se retira da observação do gráfico seguinte:



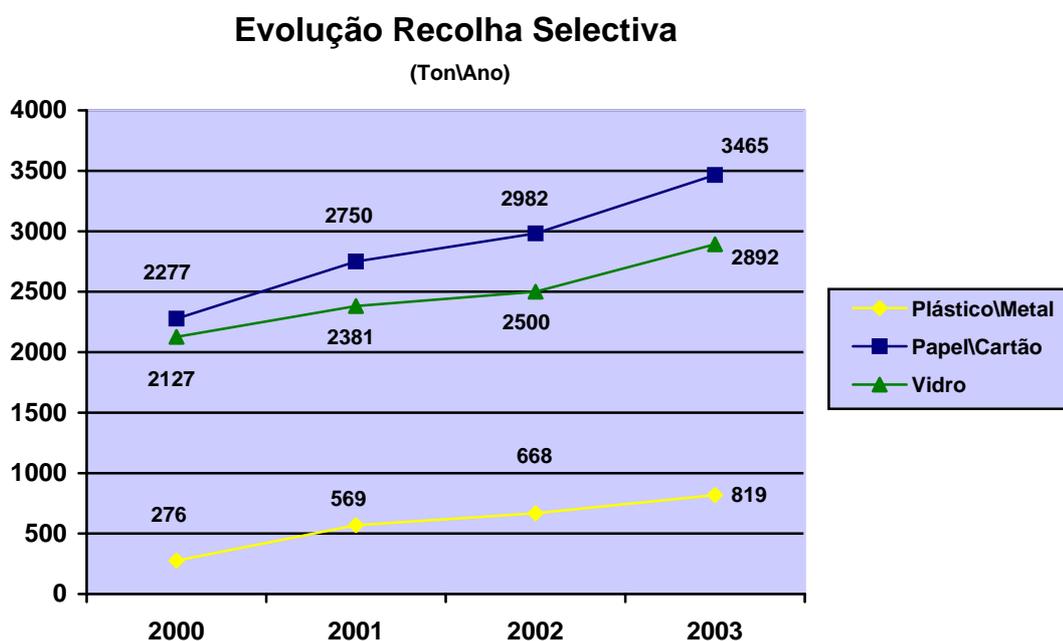
Fonte: A fonte utilizada foi a base de dados da HPEM.



Rita Cruz

Face aos valores apresentados, as taxas de crescimento registadas foram de 47,83% para as embalagens, de 32,98% para o papel/cartão e de 16% para o vidro.

O gráfico que de seguida se apresenta permite sintetizar as situações acima referidas:



Fonte: Relatório de actividades de 2003 – AMTRES. A fonte utilizada para os restantes valores foi a base de dados da HPEM.

Recolha de monstros e resíduos verdes

A definição de monstros e resíduos verdes tem vindo a ser objecto de constantes alterações ao longo do período em análise.

Não é possível fazer análises comparativas da evolução dos vários tipos destes resíduos ao longo dos anos, na medida em que alguns “tipos de resíduos” não são comparáveis de ano para ano.

Assim, face aos condicionalismos existentes, apresenta-se apenas a evolução do valor total deste tipo de resíduos no período em análise:



Rina Cruz

Tabela

Quantidades totais recolhidas entre 2001 e 2003

Unid: Ton

Anos	Quantidade
2001	156.005,64
2002	164.442,39
2003	183.306,61

Fonte: Base de dados da HPEM

As quantidades totais recolhidas apresentam-se crescentes ao longo do período analisado, registando uma taxa de crescimento de 11,47% em 2003, face ao valor registado em 2002.

Sensibilização ambiental

Até 2002, só em sete freguesias do concelho de Sintra se procedeu a uma certa sensibilização ambiental de forma estruturada e continuada, não existindo nas restantes qualquer iniciativa deste tipo.

Posteriormente, o actual CA da empresa decidiu alargar a referida campanha à totalidade do concelho, tendo inclusivamente procedido ao reforço desta, através da contratação da Lixoteca e de sessões de animação para implementação de recolha selectiva nas escolas EB1.

Em 2003, o procedimento adoptado foi em tudo idêntico, tendo a HPEM trabalhado com as escolas que mostraram vontade expressa de participar.

Verificou-se assim, conforme já constatado na análise efectuada ao longo deste ponto, que o incremento da educação e sensibilização ambiental levado a cabo pela entidade, conjugado com a política de concentração de locais de deposição utilizada, permitiu atingir significativos crescimentos na recolha selectiva.



Rita Cruz

9.2.4. Actividades futuras – perspectivas de evolução

Para além da continuação da organização dos vários sectores da empresa e da melhoria da eficiência e qualidade dos serviços prestados nas diversas áreas, a HPEM prevê implementar no curto prazo, um novo sistema de recolha, a **recolha lateral**⁹, que oferece mais valias significativas em termos de custos de exploração e de ocupação de espaço público.

Encontra-se também em fase de estudo, a participação da HPEM em parceria com a CMS e a Agência Municipal de Energia de Sintra (AMES) num projecto de **Recolha Selectiva de Óleos Alimentares para Produção de Biodiesel**.

Este projecto visa não só a recolha de óleos alimentares usados no concelho de Sintra e a sua transformação em biodiesel, através de um processo químico de transesterificação, mas também a utilização do biodiesel produzido como substituto do gasóleo, na frota automóvel das diversas empresas municipais adstritas à autarquia bem como do próprio município¹⁰.

Esta estratégia de Gestão de Óleos Alimentares perspectiva a redução da poluição atmosférica, bem como a redução da emissão de gases com efeito de estufa, a redução do consumo de combustíveis fósseis com inerente redução de custos de exploração inerentes à frota e uma maior rentabilidade dos equipamentos adstritos aos SMAS¹¹.

⁹ Novo sistema de recolha automática de contentores que dispensa o trabalho dos cantoneiros.

¹⁰, ¹¹ – De acordo com as informações constantes do documento “Projecto Biodiesel” facultado pela HPEM.



Rina Cruz

10. ORGANIZAÇÃO / PLANEAMENTO E CONTROLO

10.1. Organização

10.1.1. Estrutura organizativa

Os órgãos sociais da HPEM são o Conselho de Administração, o Fiscal único e o Conselho Geral.

O Conselho de Administração é o órgão de gestão da HPEM sendo composto por três membros, um dos quais é o presidente, nomeados e exonerados pela CMS.

A fiscalização da empresa é exercida por um revisor ou por uma sociedade de revisores oficiais de contas, nomeados pelo Conselho de Administração, a quem compete para além de outras funções, dar parecer sobre os instrumentos de gestão previsional, bem como sobre o relatório do Conselho de Administração e contas do exercício e emitir a certificação legal das contas.

O Conselho Geral, que dispõe de funções meramente consultivas, é composto por quatro representantes do município, por dois representantes das entidades ou organizações directamente relacionadas com actividades desenvolvidas pela empresa e por um representante dos utentes.

De acordo com o organograma da empresa, esta encontra-se estruturada por gestores, os quais estão hierarquicamente abaixo do CA. Ainda não foram preenchidos os cargos de Gestor de Meios de Limpeza Pública, Gestor de Meios de Recolha e de Director de Qualidade e Fiscalização, sendo por isso, aqueles sectores directamente coordenados pelos membros do Conselho de Administração.

Assim, **o sector da limpeza pública**, é coordenado pelo vogal Jaime da Mata, existindo na área da DIL2 um **coordenador de área, um engenheiro e dois coordenadores operacionais**.

No que toca às outras duas áreas (DIL 1 e 3) pelo facto de ainda não terem sido transferidas para a empresa, não foram nomeados quaisquer coordenadores.

O sector da recolha de RSU, é coordenado pelo vogal Pedro Rodrigues e está subdividido entre a área da recolha de RSU (indiferenciados) e a área da recolha selectiva.

Não foi ainda preenchido o cargo de **Director de Planeamento e Manutenção**, pelo que o sector está sob a responsabilidade do Presidente do CA no que diz respeito à área das compras e do vogal Pedro



Rina Cruz

Rodrigues no referente às áreas do planeamento e de projecto e implementação. Neste sector trabalham duas engenheiras.

A área de **manutenção, lavagem exterior e gestão da frota** é da responsabilidade do presidente do CA, e tem um encarregado que exerce as funções de coordenador operacional dos técnicos de limpeza.

Os Sectores Financeiro e de Recursos Humanos dependem directamente do presidente do CA, e são os únicos sectores da empresa com gestores nomeados.

O primeiro, para além do gestor integra mais um funcionário, enquanto que o segundo tem um gestor responsável e encontra-se dividido em **Serviços de Secretariado** onde trabalham 3 funcionárias e **Serviços de Recursos Humanos** com duas funcionárias.

Igualmente, e como já indicado, ainda não se encontra nomeado um director para o **Sector da Qualidade e Fiscalização**, razão pela qual a área da qualidade está sob a responsabilidade do presidente do CA e a da Fiscalização a cargo do vogal Jaime da Mata.

Trabalham neste sector, 1 engenheiro, 1 coordenador de área e ainda 1 funcionário na qualidade e 2 funcionários na fiscalização.

Os Serviços Jurídicos são assegurados por um técnico avançado.

A Contabilidade da empresa é efectuada em regime de *outsourcing*, através de um gabinete contratado para o efeito.

10.1.2. Pessoal

10.1.2.1. SITUAÇÃO LABORAL

Conforme já relatado no ponto 5 deste Relatório, no ano 2000 (antes da criação da empresa) e em 2003, foram emitidas pelo Órgão Executivo da autarquia, duas directivas referentes à gestão de pessoal, de acordo com as quais, a HPEM se obrigava a requisitar todos os funcionários e agentes afectos quer à Divisão de RSU da CMS, quer à DIL2.



Rina Cruz

Verificou-se assim, que para dar cumprimento a estas directivas, a HPEM requisitou todo o pessoal da DRSU e da DIL2 (varrição) que optou por essa forma de mobilidade, sendo esta a razão pela qual, a grande maioria do pessoal da empresa se encontra em regime de requisição.

A admissão do pessoal para as áreas operacionais (cantoneiros, motoristas, condutores de máquinas) que se processa directamente pela empresa, é feita quer através de inscrições na HPEM, quer por via de anúncio. A selecção é feita através de entrevistas, sendo o júri composto por um elemento da área operacional, outro pertencente aos recursos humanos e um elemento do CA.

Para a admissão de pessoal técnico especializado, procede-se à publicação de anúncio, seguido de entrevista cujo júri é composto pelos elementos do CA.

Até Abril de 2004, os contratos tinham a duração de 7 meses, sendo renovados automaticamente por igual período. De acordo com o deliberado em reunião do CA de 07/04/2004, e em face das recentes alterações introduzidas pelo Código do Trabalho, os novos contratos passaram a ser elaborados pelo período de um ano.

Terminado o 2.º contrato, é elaborada uma proposta de passagem ao quadro, desde que o trabalhador assim o queira e que não tenha havido durante a vigência dos contratos anteriores quaisquer situações anómalas.

Apresenta-se de seguida o quadro com a situação laboral do pessoal da HPEM de acordo com o respectivo vínculo contratual:

Quadro 5
Situação Laboral do Pessoal da HPEM

Situação	Anos									
	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004 ¹²	%
Nomeação	1	20	1	0,5	2	1	2	0,7	2	0,7
Requisição	2	40	149	78	148	74,7	187	69,3	178	65,2
Termo certo	2	40	41	21,5	48	24,3	52	19,3	55	20,1
Efectivos	-	-	-	-	-	-	29	10,7	38	14
Total	5	100	191	100	198	100	270	100	273	100

Fonte: Serviços de Recursos Humanos da HPEM

¹² Valores disponíveis à data de 24/07/04.



Rina Cruz

Em regime de nomeação encontram-se apenas dois Administradores executivos da empresa.

Apesar do regime de requisição representar a maior percentagem face ao total dos trabalhadores, constata-se, no entanto, que este valor percentual tem vindo a diminuir ao longo dos anos, face à admissão de novos trabalhadores na empresa em regime de contrato a termo certo.

Regista-se igualmente que, a partir de 2003, alguns dos trabalhadores em situação de contrato a termo certo passaram à situação de efectivos, representando cerca de 10,7% e 14%, em 2003 e 2004, respectivamente.

10.1.2.2. SITUAÇÃO DO PESSOAL EM REGIME DE REQUISIÇÃO

Foi solicitado aos serviços a apresentação de um mapa discriminativo do pessoal em serviço na empresa, ao longo dos diversos anos de actividade, com indicação do respectivo tipo de vínculo e data de início de funções, entre outros elementos.

Deste mapa, na parte respeitante ao ano de 2004 (cfr. fls. 7 a 14 do Volume II, Parte C), pôde constatar-se a existência de 130 funcionários em regime de requisição desde 01/02/2001 e 1 funcionário desde 01/08/2001, ou seja, todos estes 131 funcionários se encontram, na presente data, naquele regime desde há mais de três anos.

O artigo 27º, nº 3 do Decreto-Lei nº 427/89, de 07/12 (aplicável às autarquias locais através do Decreto-Lei nº 409/91, de 17/10), prescreve que “*A requisição ou o destacamento fazem-se por período até um ano, prorrogado até ao limite de três anos.*” (nº 3), findos os quais, “*... o funcionário ou agente regressa obrigatoriamente ao serviço de origem, não podendo ser requisitado ou destacado para o mesmo serviço durante o prazo de um ano*” (nº 4).

Reza também o artigo 37º, nº 3 da Lei nº 58/98, de 18/08, que “*Os funcionários da administração central, regional e local e de outras entidades públicas podem exercer funções nas empresas em regime de comissão de serviço, requisição ou destacamento, por períodos no mínimo anuais, sucessivamente renováveis.*”.



Riva Cruz

Ou seja, o regime geral da requisição contém explicitamente um limite máximo de duração, sendo que a Lei nº 58/98 citada não excepciona essa duração ao admiti-lo para as empresas municipais.

Assinale-se que, relembrando as regras de hermenêutica jurídica consagradas no artigo 9º do Código Civil, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, não podendo ser considerado o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente exposto. Serve isto para frisar que caso o legislador da Lei nº 58/98 quisesse excepcionar, quanto à duração, o regime geral das requisições, tê-lo-ia feito.

Note-se também, que o espírito que terá presidido à feitura da Lei nº 58/98 não se coaduna com outra interpretação, caso ela fosse possível. Se a requisição ou destacamento dos funcionários das autarquias não estivesse limitada pelo prazo geral, bem cedo as empresas municipais se tornariam autênticos “apêndices” organizacionais daquelas, em matéria de pessoal, situações que assim poderiam perdurar indefinidamente. Não foi este, decerto, o intento do legislador, que antes se terá preocupado em moldar um regime dentro do qual a empresa pudesse evoluir com solidez e tornar-se uma alternativa fiável e segura, em termos de quadro, para os funcionários requisitados, aquando do termo da requisição.

Esta tem sido, aliás, a posição já assumida pelo Tribunal de Contas em outras situações do mesmo género.

Assim, não resta outra hipótese senão entender que os funcionários em causa, ultrapassado que está este prazo, se encontram em situação ilegal, visto que já deveriam ter regressado aos seus serviços de origem.

Em abono da HPEM refira-se que esta teve, no entanto, o cuidado de solicitar ao executivo municipal a opinião por escrito de um jurista sobre esta questão, a qual foi no sentido de dar como possível a requisição sem limite de prazo.



Rina Cruz

10.1.2.3. HABILITAÇÕES LITERÁRIAS

Da análise efectuada à formação académica dos trabalhadores da HPEM, constatou-se que possuem um nível de qualificação muito baixo, situando-se 90% do pessoal entre o 1.º e o 3.º ciclos do ensino básico e secundário, situação que está intimamente ligada ao facto da maioria dos trabalhadores exercerem as suas actividades na limpeza e higiene públicas, que pela própria natureza não exigem um nível de formação elevado.

Verificou-se, no entanto, que a partir de 2003, a entidade passou a admitir alguns funcionários mais qualificados e técnicos superiores, resultado de um levantamento das necessidades levado a cabo pelo actual CA, com o intuito de proceder à reestruturação da empresa.

10.2. Planeamento e Controlo

10.2.1. Instrumentos de gestão previsional

O artigo 20.º dos Estatutos da HPEM define os instrumentos mínimos de gestão previsional, disciplinadores da gestão económica e financeira.

Nesta matéria, a empresa tem vindo a dar cumprimento ao estipulado no citado artigo, conforme se constatou do exame efectuado àqueles documentos ao longo do período em análise.

A título exemplificativo, refira-se que em 2003, a entidade elaborou os seguintes instrumentos de gestão previsionais: Planos plurianuais e anuais de actividades, de investimentos e financeiros, Orçamento anual de investimentos, Orçamento anual de exploração, Orçamento anual de tesouraria e Balanço e Demonstração de resultados previsionais.

Estes documentos tiveram o parecer favorável do Revisor Oficial de Contas (ROC) e foram aprovados pelo CA da empresa, que posteriormente os remeteu à CMS para aprovação.

No entanto, a análise comparativa efectuada entre os valores do Balanço previsional para 2003 e os efectivamente registados, permitiu apurar diferenças consideráveis, como se pode observar do quadro que se segue e para as quais não se encontrou qualquer justificação:



Quadro 6

Comparação entre os valores do Balanço previsional e os correspondentes valores reais para 2003

Unid: Euros

Rubricas	Valores Previsionais	Valores Reais	Desvio/%
Activo	4.178.773	8.925.521	4.746.748 (113,5%)
Capital Próprio	339.904	297.027	42.877 (-12,6%)
Passivo	3.838.869	8.628.494	4.789.625 (124,76%)

Fonte: Documentos Previsionais e de Prestação de Contas da empresa

Para que os documentos previsionais forneçam ao órgão de gestão informação detalhada sobre a provável evolução da actividade, permitindo, assim, uma adequada e atempada tomada de decisões, devem ser elaborados com rigor, e se necessário, rectificadados perante possíveis alterações, a fim de garantirem uma informação fiável.

A justificação prestada pelo CA acerca desta matéria foi no sentido de que **na feitura do balanço previsional, não foram tidos em conta os valores de terceiros, pressupondo-se a sua total regularização no final do exercício. No entanto, os responsáveis admitem que tal metodologia não se adequa à realidade da empresa, pelo que procederão à respectiva revisão em situações futuras.**

Sendo prática corrente na maior parte das empresas que os valores de terceiros não se encontrem totalmente regularizados no final dos exercícios, quer devido a dificuldades de tesouraria, quer a políticas de gestão adoptadas pelas entidades, na elaboração dos documentos previsionais esta situação deverá ser devidamente acautelada, evitando assim que se verifique uma distorção dos valores previsionais, com as inerentes consequências na elaboração e utilização dos documentos previsionais.

10.2.2. Fiscalização/Relatórios e Pareceres do ROC

Face ao preconizado no artigo 14.º dos estatutos da HPEM, a respectiva fiscalização é exercida por um revisor ou por uma sociedade de revisores oficiais de contas, a quem compete entre outras funções, emitir a certificação legal de contas.



Rina Cruz

Ao longo dos vários exercícios económicos, o ROC procedeu à elaboração do Relatório Anual Sobre a Fiscalização Efectuada e à Certificação Legal das Contas, nos termos do n.º 2 do art.º 451.º do CSC e da alínea a) do n.º 1 do art.º 52.º do Decreto-Lei n.º 487/99, de 16 de Novembro, diploma que regula a actuação dos Revisores Oficiais de Contas.

No exercício de 2003, o ROC, para além dos documentos acima referidos, elaborou igualmente três pareceres, referentes a 31/03, a 30/06 (esta informação foi remetida à Autarquia, que sobre ela se pronunciou e emitiu as recomendações ao CA julgadas pertinentes) e a 30/09, respectivamente.

10.2.3. Fiscalização ao funcionamento da empresa exercida pela CMS

No âmbito do exercício dos poderes de superintendência da CMS esta, ao abrigo do disposto na alínea i) do art.º 18.º dos Estatutos, determinou a realização de auditorias ao funcionamento da empresa.

As auditorias realizadas tiveram como períodos de referência, Junho de 2001, Dezembro de 2002 e o primeiro semestre de 2003.

Nos relatórios elaborados, na sequência daquelas acções de fiscalização, referentes ao acompanhamento da actividade da empresa municipal, a equipa de auditoria procedeu ao levantamento das questões consideradas menos correctas em matéria de organização, procedimentos contabilísticos e de controlo interno, e apresentou sugestões de melhoria de procedimentos e recomendações.

A CMS tomou conhecimento em devido tempo de cada um dos relatórios tendo procedido às recomendações julgadas pertinentes, junto do Conselho de Administração da empresa.

No entanto, constatou-se que muitas das incorrecções inicialmente levantadas e que foram sendo objecto de reparo nos diferentes relatórios elaborados, só vieram a ser corrigidas no 2.º semestre de 2003, como se conclui do relatório do Fiscal Único respeitante ao terceiro trimestre do ano transacto.



Rina Cruz

11. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

11.1. Introdução / Considerações gerais

Um sistema de controlo interno envolve todas as políticas e procedimentos adoptados pelo órgão de gestão de uma empresa para o auxiliar a atingir o objectivo de assegurar, a metódica e eficiente conduta do seu negócio, incluindo a aderência às políticas por si estabelecidas, a salvaguarda de activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a precisão e plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira fiável.

É, pois, um instrumento de extrema importância, quer como elemento disciplinador das actividades da empresa, quer como garante de que as mesmas se desenvolvam com maior segurança e seguindo critérios de eficácia, eficiência e economicidade.

No que se refere à HPEM, apesar de ter sido efectuada recentemente (Maio de 2004) a passagem dos serviços administrativos da empresa para as novas instalações, em Vila Verde, constatou-se que a área operativa propriamente dita, quer o pessoal da recolha de resíduos sólidos urbanos, quer o pessoal da limpeza pública, e a respectiva frota, bem como o armazém, ainda se encontram nas antigas instalações.

A visita efectuada àquele local permitiu atestar a existência de deficientes condições de trabalho, tanto no que diz respeito ao espaço físico, como quanto à segurança dos bens ali existentes, visto nunca terem sido instituídas quaisquer medidas de segurança, sendo um espaço aberto e de livre circulação.

Verificou-se que os bens ali existentes estão armazenados na cave do edifício, encontrando-se alguns deles (ex. picaretas, pás, fardas, desinfectantes) num espaço fechado, enquanto que outros, se encontram em espaço aberto e de permanente circulação, como é o caso dos sacos para os contentores Molok's.

Também o stock de contentores está armazenado num espaço aberto e de circulação livre, no exterior das instalações.



Rina Cruz

Não existe um fiel de armazém, entendendo-se que os valores armazenados não justificam a admissão de um funcionário para aquelas funções, cabendo, assim, a gestão daquele, ao coordenador da recolha selectiva e subterrânea.

No entanto, a equipa de auditoria foi informada de que com a passagem para as novas instalações irão ser introduzidos novos procedimentos, designadamente, quanto à gestão e segurança dos stocks.

Estas deficientes condições das instalações terão contribuído para o atraso verificado na implementação de normas de funcionamento dos serviços, nomeadamente, na área operativa ao nível da segurança e higiene do pessoal, verificando-se que até ao final do ano de 2003, existiam apenas algumas normas avulsas reguladoras de alguns serviços da empresa.

Actualmente, embora não se encontre implementado um Manual de Procedimentos, foram elaborados vários documentos para gerir e disciplinar alguns sectores da empresa, designadamente, **normas de higiene e segurança do trabalho, procedimentos e fluxogramas para a gestão de stocks, procedimentos destinados à secção de aprovisionamento e normas disciplinadoras da matéria respeitante à autorização e realização de trabalho extraordinário e em dias de descanso e de faltas e licenças.**

No entanto, tratam-se de procedimentos ainda recentes, nalguns casos em fase experimental e noutros ainda sem qualquer aplicabilidade.

No tocante ao Sector Financeiro, não foram ainda criadas normas escritas de funcionamento, apesar de se verificar uma melhoria significativa nos procedimentos ora adoptados, em comparação com os anteriormente existentes, e, que foram objecto de apreciação nos relatórios das inspecções realizadas à empresa, levadas a cabo pela autarquia. Entende-se, contudo, que deverá ser criado um manual de procedimentos disciplinador deste sector.

Pese embora a introdução destas melhorias de procedimentos, denota-se, contudo, a inexistência de uma correcta definição de autoridade e delegação de responsabilidades, exceptuando-se o caso dos sectores de Recursos Humanos/Secretariado e Financeiro, onde, conforme já referido no ponto 5, foram nomeados os correspondentes gestores.



Rina Cruz

Não há igualmente evidência de uma correcta segregação de funções, concentrando-se várias tarefas numa só pessoa, o que se deve não só à própria dimensão da empresa, como à forma como se encontra estruturada, como é o caso da gestora responsável pelos recursos humanos, que para além da chefia dos serviços administrativos, é responsável pela facturação e cobrança da tarifa de RSU, pelo fundo permanente e pela coordenação e conferência de dados para efeitos de processamento dos vencimentos do pessoal da empresa.

11.2. Análise e avaliação do circuito das operações da receita

As receitas da HPEM provêm de transferências da autarquia e do pagamento de tarifas por parte dos municípios e empresas sedeados no concelho de Sintra, pelos serviços que presta, designadamente, recolha de resíduos.

As receitas das tarifas são arrecadadas quer directamente pela empresa, quer através dos SMAS de Sintra, **ao abrigo de um protocolo estabelecido entre as duas entidades e de acordo com o qual, os Serviços Municipalizados incluem na facturação da água uma verba destinada à recolha de resíduos sólidos que periodicamente transferem para a HPEM, deduzida de um valor a título de encargos de cobrança.**

Desde 2001 e até ao final do ano de 2003, a empresa praticou os preços estipulados no Regulamento de Taxas e Licenças do Município de Sintra, aprovados em 1998.

De acordo com as tabelas de 1998, as empresas só pagavam a tarifa de remoção a partir da produção diária de 1.100 litros de resíduos, razão pela qual apenas uma pequena percentagem estava sujeita a tal pagamento.

Na sequência da deliberação do Executivo Camarário de 14/01/04, foi aprovada uma nova tabela de tarifas, a praticar pela empresa municipal na recolha dos RSU, para os utilizadores com contentor exclusivo.



Rina Cruz

No âmbito deste novo tarifário todas as empresas com contentor exclusivo, mesmo que a sua produção diária seja inferior a 1.100 litros de resíduos, passam a pagar tarifa, aumentando assim consideravelmente o leque de empresas pagadoras.

Foi igualmente aprovada uma tarifa relativa à colocação e aluguer de contentores de 5m³ e 15m³ e remoção de entulhos, bem como uma tarifa referente ao aluguer de varredora com operador, até aí inexistentes.

No entanto, apesar da criação deste novo tarifário, os preços praticados não sofreram qualquer alteração até ao final de Abril de 2004, tendo entrado em vigor apenas no mês de Maio.

A tarifa dos RSU cobrada através dos SMAS não sofreu qualquer alteração, vigorando os preços estipulados pela CMS, na sua reunião de 25 de Novembro de 1998.

Os pagamentos feitos directamente à empresa, efectuam-se quer na própria sede, quer através do envio de cheque, ou ainda, por transferência bancária, modalidade que se pretende vir a incrementar, dadas as perspectivas de aumento significativo do número de clientes com a entrada em vigor do novo tarifário.

Não se encontra formalmente instituída na empresa uma tesouraria, pelo que o recebimento dos valores é feito pelas funcionárias que trabalham nos serviços de secretariado.

Também se verificou que não existe na empresa nenhum mecanismo de controle das verbas cobradas pelos SMAS, não sendo assim possível confirmar se as verbas entregues à HPEM correspondem às verbas efectivamente cobradas por aqueles serviços, visto que a empresa não possui qualquer listagem dos clientes cuja cobrança é feita através daquela entidade.



Rina Cruz

A empresa deverá pois implementar mecanismos que permitam, por um lado, conhecer com exactidão as cobranças efectuadas pelos SMAS, e, por outro, dar cumprimento à cláusula quarta¹³ do já mencionado protocolo.

De acordo com informação prestada pelos serviços, esta situação, que tem vindo a merecer reparo nos relatórios das inspecções efectuadas à empresa e nas informações do ROC, está a ser objecto de análise com o intuito de se encontrar uma solução.

11.3. Análise e avaliação do circuito das operações da despesa

No que diz respeito à matéria referente à autorização da despesa, o CA, em reunião de 24/07/02, fixou o montante de despesas a autorizar pelos respectivos membros (até €2.500 para o presidente e €2.000 para os vogais), independentemente de *a posteriori* ser dado conhecimento ao órgão.

Nas aquisições de carácter regular, o responsável da área procede a consultas ao mercado, tendo como objectivo apenas constituir uma base para estimativa.

O mesmo responsável elabora um **pedido de compra** que leva ao vogal do CA responsável pela área, para que este se pronuncie sobre a oportunidade da compra daquele bem.

O vogal do CA determina a efectivação ou não da compra, independentemente do limite.

O Director Financeiro cabimenta o valor respectivo em face dos limites da despesa impostos ao vogal do CA.

Caso a despesa esteja fora do limite imposto ao vogal, terá de ser autorizada por outro membro do CA, independentemente de *a posteriori* ser dado conhecimento ao órgão.

Depois, o processo segue de acordo com os procedimentos de aprovisionamento criados para o efeito.

A fim de testar o circuito da despesa, procedeu-se à consulta de dois processos, um correspondente à aquisição de uma viatura antes da entrada em vigor dos procedimentos recentemente implementados e outro referente à aquisição recente de um empilhador.

¹³ De acordo com esta cláusula “São da responsabilidade da HPEM a resolução de eventuais reclamações e conflitos inerentes à facturação da Tarifa de Resíduos Sólidos Urbanos”.



Rina Cruz

Constatou-se que os processos estavam bem organizados e que foram cumpridos os procedimentos formais estipulados nos regulamentos da empresa.

No entanto, esta última aquisição foi autorizada **apenas por dois membros do CA, não tendo sido levada a reunião do Conselho de Administração.**

No sentido de esclarecer esta situação, os serviços informaram que face ao estipulado nos “Procedimentos do Aprovisionamento”, todas as aquisições de carácter decisivo, **que envolvam a imagem da HPEM, no exterior**, necessitam de autorização do órgão; as outras situações de aquisições (nas quais, aquela se inclui), são unicamente autorizadas por dois membros do CA, a fim de tornar os processos mais céleres, entendendo-se que dessa forma está salvaguardada a transparência do processo, visto que em reunião do CA também só necessitará da aprovação por maioria, logo de dois membros.

Entende-se no entanto, sob pena de ilegalidade das autorizações de despesa ora em causa, que acima dos montantes respectivamente estipulados como competência do presidente e dos vogais, deverá ser o CA – órgão que forma e exprime a vontade da pessoa colectiva – a deliberar tais aquisições, que desta forma ficarão exaradas em acta e serão do conhecimento de todos os elementos daquele Conselho, ao mesmo tempo que se dá também oportunidade à eventual efectivação de votos de vencido.

Sobre esta matéria os responsáveis informaram que **“Foi deliberado rever os procedimentos de Aprovisionamento, referindo que quinzenalmente passarão a ser relacionadas, para serem presentes a reunião do Conselho de Administração, todas as aquisições que impliquem despesas autorizadas por dois membros do CA, garantindo assim que serão do conhecimento de todos os elementos daquele Conselho e se dá também oportunidade à efectivação de votos de vencido. Deliberou ainda que todas as aquisições que impliquem despesas acima de 10.000 euros, serão apreciadas obrigatoriamente em reunião do Conselho de Administração.”**

Esta questão foi objecto de deliberação do Conselho de Administração em sua reunião de 23/11/2004, conforme consta da Acta n.º 202/04, enviada pelos responsáveis.



Rina Cruz

Face ao exposto, recomenda-se que esta mudança de práticas seja objecto de registo no documento disciplinador das operações da despesa, elaborado pela HPEM, com a designação de “Procedimentos do Aprovisionamento”.

11.3.1. Fundo Fixo de Caixa

Foi criado um Fundo Fixo de Caixa (FFC) destinado a pequenas despesas da sede da empresa, fixado em €250.

A análise efectuada permitiu constatar que não foram estabelecidas quaisquer normas de funcionamento do fundo, assim como, são feitas reposições várias ao longo de cada mês sem que o fundo seja totalmente esgotado, havendo inclusivamente alguns meses em que o valor das despesas pagas ultrapassa os €250 inicialmente fixados.

Também se apurou que o fundo não é regularizado no final de cada ano transitando para o ano seguinte.

A verificação das folhas de caixa respeitantes a 2003, evidenciou nalguns meses o registo do pagamento de um vencimento processado a um funcionário da empresa, seguido nalguns casos do imediato registo do depósito de uma parte do mesmo. Tal procedimento resultou, de acordo com informação prestada pelos serviços, da necessidade de regularizar uma dívida que o funcionário tinha com a empresa.

Estes procedimentos não têm acolhimento nos princípios básicos que regulam a criação e funcionamento dos FFC, os quais se destinam apenas a pequenas despesas, urgentes e inadiáveis.

Face ao exposto, sugere-se a implementação de normas para a respectiva constituição e movimentação, designadamente, quanto aos seguintes aspectos:



Rina Cruz

- Os fundos devem ser constituídos por deliberação do CA, no início de cada ano, procedendo-se à sua reposição periódica, que deverá ser previamente estabelecida, a fim de não serem considerados em disponibilidades custos já incorridos;
- As folhas de caixa, apresentadas na Contabilidade juntamente com os documentos de suporte, deverão ser numeradas sequencialmente e conter informação adicional, nomeadamente, uma coluna para o código da conta de custos a debitar;
- No final de cada ano, após a apresentação dos documentos na Contabilidade, o responsável pelo fundo deverá repor o montante em saldo, constituindo-se um novo fundo no início do ano seguinte.

Relativamente às considerações explanadas sobre o FFC, os responsáveis referiram que **ao fundo de caixa criado na empresa não se aplicam as normas e procedimentos propostos pela equipa de auditoria, visto que embora lhe chamem “fundo permanente de caixa”, este destina-se a fazer face a pequenas despesas a liquidar em numerário, sendo por isso uma mera “Caixa” e não um FFC.**

Entende-se, no entanto, que face ao apuramento efectuado aos documentos comprovativos das despesas realizadas por conta daquele “fundo”, a quase totalidade daquelas diz respeito a pequenas despesas, urgentes e inadiáveis, que pela sua natureza devem ser movimentadas através de um Fundo Fixo de Caixa.

Mesmo que na situação actual exista apenas uma mera “Caixa”, a empresa para ocorrer à satisfação de necessidades pequenas e pontuais, deverá implementar um FFC, criando em simultâneo um conjunto de procedimentos que o disciplinem e que permitam que a sua utilização não se confunda com a de simples Caixa.

11.3.2. Imobilizado

Constatou-se que não existe um inventário físico de todos os bens da empresa, pelo que se recomenda que a HPEM proceda à sua elaboração, assim como à identificação de todos os seus bens.



Rina Cruz

Também se notou que não foram escrituradas fichas de imobilizado, contendo os requisitos impostos pelo art.º 51.º do CIVA, donde conste, designadamente, o número de código, localização do bem, nome do fornecedor, número e data da factura e seguro (n.º da apólice, capital e riscos cobertos) e amortizações anuais e acumuladas, pelo que igualmente se recomenda a sua elaboração.

11.3.3. Livros obrigatórios

Apurou-se que os livros obrigatórios de Inventário/Balanço e Diário/Razão/Balancete, apresentam os respectivos termos de abertura datados de 15/07/2003, concluindo-se, assim, que desde o início de actividade e até ao primeiro semestre de 2003, a entidade não deu cumprimento ao estipulado nos art.ºs 31.º do Código das Sociedades Comerciais e 98.º do Código do IRC.

À data da realização do trabalho de campo, não se encontrava escriturado no Livro de Inventário/Balanço o ano de 2003, enquanto que no Livro de Diário/Razão/Balancete faltava a escrituração do último trimestre de 2003.

De acordo com informação prestada pelos serviços, as razões invocadas para o sucedido prendem-se com o facto das contas da empresa, apesar de terem sido enviadas atempadamente à autarquia, ainda não tinham sido aprovadas pela CMS (à data da auditoria).

Saliente-se, no entanto, que já no decurso da feitura do relato, foram enviados a este Tribunal, o Relatório e Contas referentes ao exercício económico de 2003.

Os responsáveis esclareceram ainda que **uma vez aprovadas as contas de 2003, por parte da CMS, procederam à escrituração dos respectivos livros**, tendo para o efeito enviado documentos comprovativos da respectiva regularização.



Rina Cruz

11.4. Avaliação do Sistema de Controlo Interno

Do exposto nos pontos anteriores, pode-se concluir que o sistema implementado na empresa se revela pouco fiável, carecendo da correcção de determinadas situações e da introdução de melhorias, a saber:

- Adopção de normas de constituição e funcionamento do FFC;
- Implementação de um mecanismo de controlo das verbas provenientes dos SMAS de Sintra, bem como alteração da correspondente periodicidade trimestral de entrega das referidas verbas;
- Implementação de um serviço de Tesouraria com as necessárias condições de segurança e instalações adequadas;
- Introdução de medidas adequadas para salvaguarda dos activos da empresa;
- Identificação de todos os bens do imobilizado da empresa e elaboração de um inventário físico dos mesmos, acompanhado da respectiva identificação;
- Criação de normas e procedimentos para regulamentar e disciplinar o funcionamento daqueles sectores da empresa, relativamente aos quais, ainda não foram instituídos quaisquer mecanismos de controlo interno, bem como, aplicação das normas e procedimentos já existentes;
- Introdução de novas regras de funcionamento do armazém e de controlo dos bens aí existentes.

Àcerca desta matéria, os responsáveis referiram que “ **O Conselho de Administração deliberou criar o serviço de Tesouraria, nos moldes a definir de acordo com as necessidades da HPEM. Não obstante o escasso movimento, que não justificará a ocupação a tempo inteiro de um funcionário, o Conselho de Administração ponderou a possibilidade de o mesmo funcionário ficar a cuidar do Imobilizado, o que, para além de ser também uma recomendação constante do Relatório era uma necessidade já justificada pela HPEM**”.



Rina Cruz

Esta questão foi objecto de deliberação pelo CA, na reunião de 23/11/2004, conforme consta de documento comprovativo enviado por aqueles responsáveis.

Relativamente às restantes situações consideradas indispensáveis para a fiabilidade do sistema de controlo interno, as quais se encontram devidamente discriminadas acima, não foram apresentadas quaisquer intenções de inserção ou mudança de procedimentos, pelo que se mantém o que foi expandido no Relato inicial.

12. ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA

Antes de se proceder à avaliação económico – financeira da empresa, deverão ser tidos em conta determinados considerandos, para melhor compreensão das respectivas conclusões.

- Assim, note-se que a HPEM foi criada em Maio de 2000 e, só no final desse ano, é que foram transferidas para a entidade as competências até ao momento cometidas ao Município de Sintra, no domínio da higiene e limpeza pública, pelo que o exercício de 2001 correspondeu ao 1.º ano completo de actividade da empresa. No entanto, optou-se por incluir na análise também o ano de 2000, apesar das inerentes limitações de abordagem, atribuídas ao facto de neste ano a actividade da empresa ter sido praticamente inexistente.
- Uma vez que as receitas próprias dos serviços prestados pela empresa municipal são insuficientes para cobrir os encargos com as competências que lhe foram transferidas pelo Município, a sua sustentabilidade tem passado, conforme já mencionado em pontos anteriores deste Relatório, pela celebração de contratos-programa com a Autarquia, por forma a indemnizar a HPEM, através de subsídios à exploração, pelos preços sociais praticados no exercício da sua actividade e pelos investimentos de rendibilidade não comprovada (cuja legalidade já foi abordada no ponto 8).
- O Relatório de Gestão e Contas apresentados pela empresa no ano de 2001 reflectiam um resultado líquido positivo de €35.451,50 e um excedente a favor do Município no montante de €310.329,37, resultante do contrato-programa n.º 215/2000.



Rina Cruz

Após análise dos elementos fornecidos pela HPEM, quanto à execução financeira dos contratos-programa celebrados no ano 2001, a autarquia verificou que o apuramento da execução final daqueles contratos ascendia a € 4.439.112,55, tendo o montante do financiamento daquela sido de €4.998.644,01, pelo que o valor a reembolsar era de €559.531,46, e não de €310.329,37.

Esta diferença entre os apuramentos efectuados pela empresa e pela autarquia resultaram principalmente da afectação dos proveitos financeiros e extraordinários aos respectivos contratos-programa e da exclusão do montante das amortizações dos bens resultantes do aumento do capital da empresa municipal por entradas em espécie, para efeitos de execução daqueles contratos, atendendo a que estes bens transferidos não implicaram por parte da empresa o desembolso de qualquer verba.

Outra diferença, relativamente ao apuramento da empresa, resultou da imputação do valor das amortizações do exercício, referentes ao imobilizado adquirido para a “sede” através de fundos próprios, para efeitos de execução dos citados contratos, o que não implica rectificações ao nível dos resultados do exercício, alterando apenas o valor do Balanço, ao nível do reconhecimento de proveitos diferidos.

Assim, face à proposta emanada pela CMS, em sua reunião de 24/10/02, no sentido da empresa reformular as suas contas, bem como proceder à emissão de um documento complementar justificativo das alterações efectuadas, relativamente às primeiras contas, a HPEM deu conhecimento das seguintes modificações realizadas:

- Afectação dos Proveitos Financeiros e dos Proveitos Extraordinários do exercício económico, aos contratos respectivos;
- Exclusão do montante das amortizações, dos bens resultantes do aumento de capital por entradas em espécie, para efeitos de execução dos respectivos contratos-programa e imputação do valor das amortizações do exercício, referentes ao imobilizado adquirido para a “Sede”, através de fundos próprios, para efeitos de execução daqueles contratos.
- Após as referidas alterações, a HPEM apresentou no exercício económico de 2001, um Resultado Líquido Negativo de €253.638,18.



Riva Cruz

12.1. Análise Económica

A fim de avaliar os resultados obtidos pela empresa no quadriénio 2000/2003, procedeu-se à análise dos quadros n.ºs 7 e 8, respectivamente, “Decomposição do Resultado dos Exercícios” e “Mapa Comparativo das Demonstrações de Resultados por Natureza”, que de seguida se apresentam, e que nos permitem retirar as seguintes conclusões:



Rina Cruz

Quadro 7
DECOMPOSIÇÃO DO RESULTADO DOS EXERCÍCIOS

Unidade: euros

Rubrica	2000	2001	2002	2003	Variação(%)			
					2001/2000	2002/2001	2003/2002	2003/2000
Proveitos operacionais	776.680,71	8.079.704,02	9.462.363,43	11.576.798,88	940,29	17,11	22,35	1390,55
Custos operacionais	787.092,92	8.487.701,29	9.989.688,16	12.131.356,38	978,36	17,70	21,44	1441,29
Resultados operacionais	-10.412,21	-407.997,27	-527.324,73	-554.557,50	-3818,45	-29,25	-5,16	-5226,03
Proveitos e ganhos financeiros	437,05	56.926,73	19.783,41	14.107,81	12925,22	-65,25	-28,69	3127,96
Custos e perdas financeiras	16,21	307,66	404,32	6.789,10	1797,96	31,42	1579,14	41782,17
Resultados financeiros	420,84	56.619,07	19.379,09	7.318,71	13353,82	-65,77	-62,23	1639,07
Proveitos e ganhos extraordinários	0,00	105.859,31	293.801,36	535.939,73		177,54	82,42	
Custos e perdas extraordinárias	27,93	8.060,25	18.343,64	191.180,69	28758,75	127,58	942,22	684399,43
Resultados extraordinários	-27,93	97.799,06	275.457,72	344.759,04	350057,75	181,66	25,16	1234268,21
Total de proveitos	777.117,76	8.242.490,06	9.775.948,20	12.126.846,42	960,65	18,60	24,05	1460,49
Total de custos	787.137,06	8.496.069,20	10.008.436,12	12.329.326,17	979,36	17,80	23,19	1466,35
Resultados antes de impostos	-10.019,30	-253.579,14	-232.487,92	-202.479,75	-2430,91	8,32	12,91	-1920,90
IRC	0,00	59,02	2.430,66	1.917,15		4018,37	-21,13	
Resultado líquido do exercício	-10.019,30	-253.638,16	-234.918,58	-204.396,90	-2431,50	7,38	12,99	-1940,03

Fonte: Demonstrações de Resultados de 2000-2003



Rina Cruz

Quadro 8
MAPA COMPARATIVO DAS DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADOS POR NATUREZA

Unidade: euros

Rubrica	2000		2001		2002		2003		Variação (%)			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2003/2000
Proveitos e ganhos												
Prestações de serviços	0,00	0,0	162.697,56	2,0	174.593,75	1,8	187.490,12	1,5		7,31	7,39	
Proveitos suplementares:	0,00	0,0	4.240.279,28	51,4	4.249.064,83	43,5	4.250.815,77	35,1		0,21	0,04	
SMAS	0,00	0,0	4.213.757,51	51,1	4.201.300,39	43,0	4.230.204,78	34,9		-0,30	0,69	
Outros	0,00	0,0	26.521,77	0,3	47.764,44	0,5	20.610,99	0,2		80,10	-56,85	
Subsídios à exploração	776.680,71	99,9	3.676.727,18	44,6	5.038.704,85	51,5	7.138.492,99	58,9	373,39	37,04	41,67	819,10
Rendimentos de títulos negociáveis e out aplic fin.-outros	0,00	0,0	286,57	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0		-100,00		
Outros juros e proveitos similares-outros	437,05	0,1	56.640,16	0,7	19.783,41	0,2	14.107,81	0,1	12.859,65	-65,07	-28,69	3.127,96
Outros proveitos e ganhos extraordinários	0,00	0,0	105.859,31	1,3	293.801,36	3,0	535.939,73	4,4		177,54	82,42	
TOTAL	777.117,76	100,0	8.242.490,06	100,0	9.775.948,20	100,0	12.126.846,42	100,0	960,65	18,60	24,05	1.460,49
Custos e perdas												
Fornecimentos e serviços externos	691.298,28	87,8	5.424.933,35	63,9	6.429.393,29	64,2	7.873.242,20	63,8	684,75	18,52	22,46	1.038,91
Custos c/ pessoal	94.426,69	12,0	2.723.061,21	32,1	3.060.302,93	30,6	3.570.097,93	29,0	2.783,78	12,38	16,66	3.680,81
Amortizações do imobilizado corpóreo e incorpóreo	1.353,59	0,2	339.275,80	4,0	498.187,55	5,0	685.398,56	5,6	24.964,89	46,84	37,58	50.535,61
Impostos	14,37	0,0	430,95	0,0	134,82	0,0	1.505,52	0,0	2.898,96	-68,72	1.016,69	10.376,83
Outros custos operacionais	0,00	0,0	0,00	0,0	1.669,57	0,0	1.112,17	0,0			-33,39	
Juros e custos similares-outros	16,21	0,0	307,66	0,0	404,32	0,0	6.789,10	0,1	1.797,96	31,42	1.579,14	41.782,17
Custos e perdas extraordinários	27,93	0,0	8.060,25	0,1	18.343,64	0,2	191.180,69	1,6	28.758,75	127,58	942,22	684.399,43
Imposto sobre o rendimento do exercício	0,00	0,0	59,02	0,0	2.430,66	0,0	1.917,15	0,0		4.018,37	-21,13	
TOTAL	787.137,07	100,0	8.496.128,24	100,0	10.010.866,78	100,0	12.331.243,32	100,0	979,37	17,83	23,18	1.466,59
Resultado líquido do exercício	-10.019,31		-253.638,18		-234.918,58		-204.396,90					

Fonte: Demonstrações de Resultados de 2000-2003



Rina Cruz

Resultados Operacionais – O quadriénio analisado apresenta Resultados Operacionais sempre negativos e crescentes, como resultado do facto dos Proveitos Operacionais registados naquele período serem sempre de valor inferior aos correspondentes Custos Operacionais.

Em 2000, os Proveitos Operacionais são pouco significativos, visto ser o ano de criação da empresa, em que a sua actividade foi praticamente inexistente, pelo que aquele valor corresponde apenas à transferência de uma verba da CMS, ao abrigo dum Contrato-Programa, destinado à gestão dos contratos de fornecimentos e prestação de serviços herdados da CMS, bem como às despesas de funcionamento geral da HPEM.

A partir de 2001, estes proveitos passam a apresentar valores mais expressivos, registando um crescimento de 43,3%, no triénio 2001/2003, e são constituídos pelas transferências provenientes da autarquia de Sintra, ao abrigo dos contratos-programa, pelas receitas oriundas das tarifas cobradas pelos SMAS de Sintra e entregues trimestralmente na empresa pela sua actividade de recolha de RSU, face ao protocolo estabelecido com aqueles serviços, e ainda por um pequeno montante resultante das prestações de serviços.

Note-se, no entanto, que pelo facto de não ter havido actualização daquelas tarifas cobradas pelos SMAS, aquele valor manteve-se praticamente constante no período 2001/2003, pelo que o aumento operado nos proveitos derivou, essencialmente, do crescente valor das transferências provenientes da CMS.

Os Custos Operacionais apresentam-se igualmente crescentes, apresentando no triénio 2001/2003, uma taxa de crescimento de 43%. Destacam-se nestes custos, os valores dos Fornecimentos e Serviços Externos, os Custos com o Pessoal e, em menor percentagem, as amortizações do imobilizado.

Resultados Financeiros – Estes resultados apesar de positivos, são pouco significativos, exceptuando o ano de 2001, que apresenta um valor expressivo, consequência do valor dos Proveitos e Ganhos Financeiros registados neste ano, e que resultaram de juros obtidos dos depósitos bancários. Nos restantes anos, 2002 e 2003, o valor daqueles proveitos foi diminuto.



Rina Cruz

Os Custos e Perdas Financeiros apresentam um crescimento com algum significado no ano de 2003, que resultou da inclusão dos juros provenientes dos contratos de leasing, consequência da mudança de contabilização destes contratos no ano em apreciação.

Resultados Extraordinários – Os valores destes resultados para o período em análise são crescentes, e registam uma taxa de crescimento, entre 2001 e 2003, de 252,5%.

Os Proveitos Extraordinários tiveram um aumento no triénio 2001/2003 de 406,3%.

Constituem proveitos extraordinários os valores do investimento financiados pelos contratos-programa, isto é, reconhecem-se como proveitos, os bens do imobilizado que foram adquiridos ao abrigo daqueles contratos, à medida que vão sendo realizadas as correspondentes amortizações.

Nos anos 2002 e 2003, fazem ainda parte desta categoria de proveitos os que respeitam a “indenizações” por incapacidade temporária dos trabalhadores da empresa, que ocorrem quando estes sofrem acidentes em serviço, e recebem o pagamento da totalidade do vencimento por parte da empresa, passando a reembolsá-la posteriormente, após o envio do cheque proveniente da Companhia Seguradora.

Os Custos e Perdas Extraordinários sofreram um aumento considerável em 2003, que resultou basicamente de “Correcções relativas a exercícios anteriores”.

Estas correcções tiveram origem no facto da empresa ter ao seu serviço funcionários requisitados da CMS, que beneficiam dos serviços da ADSE, pelo que a entidade empregadora tem de reembolsar periodicamente aquela instituição, pelas participações de despesas médicas, relativas a serviços prestados, alguns já de anos anteriores, ou seja, no caso em apreço, de 2001 e 2002.

Resultado Líquido do Exercício – O Resultado Líquido apresentou-se sempre negativo ao longo do período considerado, embora, registando um ligeiro decréscimo no último triénio.



Rina Cruz

Sobre a análise efectuada quanto a esta matéria, os elementos do CA da empresa **atribuíram os resultados obtidos ao longo do período em análise, designadamente quanto aos Resultados Operacionais e Extraordinários, à forma como se processa o registo dos investimentos financiados pelos contratos-programa, considerando que a análise exposta no Relato é correcta.**

Nas restantes notas que apresentaram quanto a esta situação, nada se acrescenta, face ao exposto no parágrafo anterior.

12.1.1. Proveitos

A observação do Quadro n.º 8 “Mapa Comparativo das Demonstrações de Resultados por Natureza”, permite verificar que, exceptuando o ano de 2001, o maior peso dos Proveitos vai para a rubrica dos Subsídios à exploração, que representam em média no total, cerca de 52% para o período 2001/2003; estes subsídios provêm, conforme já referido, dos contratos-programas celebrados pela autarquia, podendo afirmar-se que as transferências daí resultantes têm sido crescentes, apresentando uma taxa de crescimento de 94% entre 2001 e 2003.

Destacam-se, igualmente, os Proveitos Suplementares, cujo principal valor corresponde às tarifas cobradas pelos SMAS e enviadas trimestralmente à empresa, com um peso médio face ao total de 43%, para o período de 2001/2003.

As Prestações de serviços apresentam até 2003 valores pouco significativos, sendo opinião da empresa que esta situação se virá a alterar, com o incremento que se espera vir a registar no número de clientes, face à introdução das novas tarifas e às alterações introduzidas nas cobranças.

A análise do quadro permite ainda constatar que, nos dois últimos anos, o valor das cobranças efectuadas pela empresa, quer directamente, quer via SMAS, foi inferior ao valor transferido pela



Rita Cruz

autarquia, acentuando-se substancialmente este diferencial no ano de 2003, com um valor de € 2.720.798, o que evidencia a dependência financeira desta entidade.

12.1.2. Custos

No cômputo dos custos, destacam-se os Fornecimentos e Serviços Externos, que registam no triénio 2001/2003, um peso médio face ao total de 64%, seguidos dos Custos com o Pessoal, que para aquele mesmo período, representam no total, um valor médio de cerca de 31%.

Estes Custos, cujo valor em 2000 é pouco significativo, por corresponder quase na totalidade às remunerações atribuídas ao CA, registam no triénio seguinte uma taxa de crescimento de cerca de 31%.

As amortizações do Imobilizado corpóreo e incorpóreo revelaram-se igualmente crescentes no período em análise, apresentando uma taxa de crescimento de 102%, entre 2001 e 2003.

Na análise respeitante aos Custos com o pessoal procedeu-se à avaliação da evolução das remunerações atribuídas aos membros do CA, bem como ao apuramento dos valores despendidos com o pessoal da HPEM a título de horas extraordinárias, conforme se encontra explanado nos pontos seguintes (12.1.2.1 e 12.1.2.2).

12.1.2.1. EVOLUÇÃO DAS REMUNERAÇÕES ATRIBUÍDAS AOS MEMBROS DO CA

O estatuto remuneratório do Conselho de Administração da HPEM foi definido pela Câmara Municipal de Sintra, em reunião de 14/02/02, na qual foi estabelecido atribuir ao Presidente do Conselho de Administração a remuneração mensal correspondente à de Director Municipal e aos Vogais a remuneração mensal correspondente à de Director de Departamento.

O valor daquelas remunerações e os correspondentes vencimentos médios de cada um dos membros, no período 2002/2003, podem observar-se no quadro que se segue:



Quadro n.º 9
Remunerações totais anuais e mensais do CA

Unid: Euros

	2002	2003
Remunerações totais atribuídas ao CA	119.794,45¹⁴	134.545,31
Remunerações médias mensais:		
- Presidente	4.170,06 - Venc. Base – 3.375,65; - Desp. Repres.- 724,61; - Subs. Aliment. – 69,80.	4.174,26 - Venc. Base – 3.375,65; - Desp. Repres.- 724,61; - Subs. Aliment. – 74,00
- Vogais	3.060,16 - Venc. Base – 2.700,52; - Desp. Repres.- 289,84; - Subs. Aliment. – 69,80.	3.064,36 - Venc. Base – 2.700,52; - Desp. Repres.- 289,84; - Subs. Aliment. – 74,00.

Fonte: Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados (2002 e 2003); Elementos do Sector de Recursos Humanos.

No que se refere ao ano de 2004, mantêm-se os valores registados no ano anterior, não tendo havido, por conseguinte, qualquer actualização. Conclui-se assim, que as referidas remunerações não sofreram quaisquer actualizações nos últimos três anos.

Os elementos do CA têm ainda direito a viatura e telemóvel.

12.1.2.2. HORAS EXTRAORDINÁRIAS ATRIBUÍDAS AO PESSOAL DA HPEM

Constatou-se que são significativamente elevados os valores despendidos a título de horas extraordinárias – situação que decorre da aplicação das directivas da CMS – cujo apuramento pode ser observado no quadro que se segue:

¹⁴ Neste ano registou-se a ausência de um dos vogais nos meses de Janeiro e Fevereiro e do presidente em Maio e Junho.



Rita Cruz

Quadro n.º 10
Horas extraordinárias (2001/2003)

Unid: Euros			
Ano	Remuneração base	Horas extraordinárias	% Horas extr./remun. base
2001	1.048.026,98	443.377,13	42,31%
2002	1.236.807,09	559.767,8	45,26%
2003	1.397.848,95	588.719,45	42,12%
Horas extraordinárias (Janeiro a Junho de 2004)			
Mês	Remuneração base	Horas extraordinárias	% Horas extr./remun. base
Janeiro	157.539,26	74.761,19	47,46%
Fevereiro	153.772,57	56.505,2	36,75%
Março	156.454,83	59.514,7	38,04%
Abril	158.767,13	44.381,89	27,95%
Mai	160.937,03	50.442,65	31,34%
Junho	157.516,85	48.967,41	31,09%

Fonte: Elementos do Sector de Recursos Humanos

Verificou-se assim, que o valor das horas extraordinárias corresponde, em média, no período de 2001 a 2003, a cerca de 43% do valor da remuneração base, e que no primeiro semestre de 2004, aquele valor médio foi de 35,44%.

De acordo com os esclarecimentos prestados, este elevado valor pago a título de horas extraordinárias prende-se com o facto do trabalho de remoção e transporte de RSU ser efectuado todos os dias do ano, à excepção de 1 de Janeiro, 1 de Maio e 25 de Dezembro, tal como já se verificava desde Abril de 1995 na autarquia, antes da criação da HPEM.

Face às directivas emanadas da CMS, o horário de trabalho que prevê que os funcionários trabalhem 6 dias na semana e que o 6.º dia seja remunerado como trabalho extraordinário, não pode ser alterado, pelo que continuou a vigorar com a criação da empresa. Acresce a esta situação, o facto de se efectuar a recolha ao Domingo em zonas de maior densidade populacional, envolvendo o funcionamento de parte das equipas.



Rina Cruz

12.2. Análise Financeira

Na análise efectuada às contas da entidade, verificou-se que no exercício de 2003, os serviços procederam à regularização de determinadas situações contabilísticas, algumas das quais já vinham sendo objecto de reparo em relatórios das auditorias internas realizadas à empresa e outras resultaram das sugestões apresentadas pelo novo Revisor Oficial de Contas, levando a resultados que se reflectiram nos registos referentes a este último ano.

A análise do Quadro 11 – “Mapa Comparativo de Balanços”, permitiu a observação das situações que se relatam nos pontos seguintes.



Riva Cruz

Quadro 11
MAPA COMPARATIVO DE BALANÇOS

Unidade: Euros

Rubrica	2000		2001		2002		2003		Variação (%)			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2003/2000
Activo												
Imobilizações incorpóreas	0,00	0,0	1.128,91	0,0	564,43	0,0	19.470,44	0,2				
Despesas de instalação	0,00	0,0	1.128,91	0,0	564,43	0,0	0,0	0,0	-50,00	-100,00		
Propriedade industrial e outros direitos	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	18.877,34	0,2				
Adiant. Por c/ imob. Incorp.	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	593,10	0,0				
Imobilizações corpóreas	94.955,07	3,00	1.371.415,47	42,2	1.851.317,88	46,5	3.238.907,91	36,3	1344,28	34,99	74,95	3310,99
Edifícios e outras construções	0,00	0,0	0,00	0,0	22.511,03	0,6	0,05	0,0			-100,00	
Equipamento básico	0,00	0,0	1.321.623,14	40,7	1.766.849,45	44,4	3.087.578,94	34,6		33,69	74,75	
Equipamento de transporte	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	19.823,52	0,2				
Ferramentas e utensílios	0,00	0,0	769,82	0,0	4.342,73	0,1	86.268,24	1,0		464,12	1886,50	
Equipamento administrativo	2.950,55	0,1	45.023,60	1,4	54.335,79	1,4	41.822,82	0,5	1425,94	20,68	-23,03	1317,46
Outras imobilizações corpóreas	2.635,92	0,1	3.998,91	0,1	3.278,88	0,0	3.414,34	0,0	51,71	-18,01	4,13	29,53
Imobilizações em curso	89.368,60	2,8	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	-100,00			-100,00
Dívidas de terceiros - curto prazo	87,41	0,0	34.370,70	1,1	1.288.260,93	32,4	4.963.292,27	55,6	39221,24	3648,14	285,27	5678074,43
Clientes c/c	0,00	0,0	17.557,60	0,5	19.901,73	0,5	21.846,96	0,2		13,35	9,77	
Clientes de cobrança duvidosa	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	224,46	0,0				
Adiantamentos a fornecedores de imobilizado	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0				
Estado e outros entes públicos	87,41	0,0	11.825,12	0,4	23.161,86	0,6	40.237,99	0,5	13428,34	95,87	73,73	45933,62
Outros devedores	0,00	0,0	0,00	0,0	1.245.197,34	31,3	4.900.982,86	54,9			293,59	
subscritores de capital	0,00	0,0	4.987,98	0,2	0,00	0,0	0,00	0,0		-100,00		
Títulos negociáveis	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	392.203,00	4,4				
Outras aplicações de tesouraria	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	392.203,00	4,4				
Depósitos bancários e caixa	3.120.890,66	96,5	835.989,49	25,8	246.237,48	6,2	76.619,82	0,9	-73,21	-70,55	-68,88	-97,54
Depósitos bancários	3.120.641,26	96,4	835.873,89	25,8	245.987,48	6,2	76.369,82	0,9	-73,21	-70,57	-68,95	-97,55
Caixa	249,40	0,0	115,60	0,0	250,00	0,0	250,00	0,0	-53,65	116,26	0,00	0,24
Acréscimos e diferimentos	19.760,60	0,6	1.000.482,95	30,8	592.851,22	14,9	235.027,47	2,6	4963,02	-40,74	-60,36	1089,37
Acréscimos e proveitos	19.760,60	0,6	1.000.482,95	30,8	574.181,68	14,4	4.442,73	0,0	4963,02	-42,61	-99,23	-77,52
Custos diferidos	0,00	0,0	0,00	0,0	18.669,54	0,5	230.584,74	2,6			1135,09	
Total do Activo	3.235.693,74	100,0	3.243.387,52	100,0	3.979.231,94	100,0	8.925.520,91	100,0	0,24	22,69	124,30	175,85



Riva Cruz

Rubrica	2000		2001		2002		2003		Variação (%)			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2003/2000
Capital próprio e Passivo												
Capital	49.879,79	1,5	1.000.000,00	30,8	1.000.000,00	25,1	533.693,63	6,0	1904,82	0,00	-46,63	969,96
Resultados transitados	0,00	0,0	-10.019,30	-0,3	-263.657,40	-6,6	-32.269,61	-0,4		-2531,50	87,76	
Resultado líquido do exercício	-10.019,30	-0,3	-253.638,18	-7,8	-234.918,58	-5,9	-204.396,90	-2,3	-2431,50	7,38	12,99	-1940,03
Total do Capital próprio	39.860,49	1,2	736.342,52	22,7	501.424,02	12,6	297.027,12	3,3	1747,30	-31,90	-40,76	645,17
Dívidas a terceiros - curto prazo												
Fornecedores c/c	449.736,56	13,9	818.935,71	25,2	1.235.033,37	31,0	2.310.915,89	25,9	82,09	50,81	87,11	413,84
Fornecedores de imobilizado c/c	6.940,06	0,2	192.230,79	5,9	418.684,20	10,5	1.356.735,96	15,2	2669,87	117,80	224,05	19449,34
Estado e outros entes públicos	5.343,55	0,2	62.713,80	1,9	64.675,50	1,6	86.760,41	1,0	1073,64	3,13	34,15	1523,65
Outros credores	0,00	0,0	22.169,20	0,7	6.968,77	0,2	6.260,36	0,1		-68,57	-10,17	
Acréscimos e diferimentos	2.733.813,07	84,5	1.410.995,49	43,5	1.752.446,08	44,1	4.867.821,17	54,5	-48,39	24,20	177,77	78,06
Acréscimos de custos	19.760,60	0,6	214.296,52	6,6	265.588,35	6,7	374.907,15	4,2	984,46	23,93	41,16	1797,25
Proveitos diferidos - Subsídios para investimento	2.714.052,47	83,9	1.196.698,97	36,9	1.486.857,73	37,4	4.492.914,02	50,3	-55,91	24,25	202,18	65,54
Total do Passivo	3.195.833,24	98,5	2.507.044,99	77,3	3.477.807,92	87,4	8.628.493,79	96,7	-21,55	38,72	148,10	169,99
Total do Capital próprio+ Passivo	3.235.693,73	100,0	3.243.387,51	100,0	3.979.231,94	100,0	8.925.520,91	100,0	0,24	22,69	124,30	175,85

Fonte: Balanços de 2000-2003



Tribunal de Contas

12.2.1. Activo

Imobilizado

O Imobilizado da empresa é constituído pelas Imobilizações incorpóreas e corpóreas, em que umas estão registadas ao custo de aquisição, e outras, provenientes do aumento do capital em espécie, que por não ter sido possível aceder a valores de aquisição, se utilizou o custo de reposição à referida data, determinado em função das cotações de fornecedores ou avaliados por elementos directamente relacionados com a actividade de resíduos sólidos. Esta avaliação foi efectuada por um perito independente de uma sociedade de Revisores Oficiais de Contas.

As **Despesas de Instalação** dizem respeito às despesas de constituição e legalização da empresa, no montante de €1.693,35 e foram amortizadas em 3 anos.

O valor registado em 2003 na rubrica **Propriedade Industrial e Outros Direitos**, corresponde à aquisição de software, no montante de €28.314,59.

Em 2002, os valores registados nos **Edifícios e Outras Construções** englobam as obras realizadas nas antigas instalações da empresa (divisórias em alumínio), que ascenderam a € 2.737,05 e que estavam a ser amortizadas a uma taxa de 2%, bem como o fornecimento e instalação de contentores enterrados, no valor de € 20.233,34, cuja taxa de amortização aplicada era igualmente de 2%.

No entanto, foi entendimento do ROC, que pelo facto daqueles melhoramentos terem sido efectuados em instalações que não pertenciam à empresa, e ainda que, em face da ida da HPEM para novas instalações, aquele valor deveria ser contabilizado como custo do ano em que ocorreram as beneficiações, devendo aplicar-se-lhe uma taxa de amortização de 50%; mais se entendeu, que o fornecimento e instalação dos contentores enterrados deveriam ser contabilizados noutra rubrica, devendo aplicar-se uma taxa de amortização de 12,5%.



Nina Cruz

Estas alterações foram realizadas em 2003, tal como referido no Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados (ABDR) elaborado para aquele ano.

Regista-se no **Equipamento Básico** todo aquele equipamento que se prende directamente com a actividade da empresa.

Esta rubrica tem um peso considerável no total do Activo, correspondendo em média no triénio 2001/2003, a cerca de 40%.

Em 2001, uma parte deste equipamento foi constituído por bens provenientes da CMS por entradas em espécie, provenientes do aumento de capital, enquanto que o restante resultou de aquisições com fundos próprios.

Em 2003, esta rubrica apresentou um peso de 34,6% face ao total do Activo, registando uma taxa de crescimento de 133,62%, no período 2001/2003.

O valor registado no **Equipamento de Transporte** em 2003 correspondeu à contabilização dos contratos de leasing - Leaseplan, que resultou de uma alteração contabilística operada nos registos daqueles contratos, para dar cumprimento ao estipulado na Directriz Contabilística n.º25, dado que o período de vigência daqueles contratos abrangia mais de 75% da vida útil dos bens.

No que se refere às **Ferramentas e Utensílios**, verifica-se que o valor cresceu significativamente em 2003, consequência do registo do valor das unidades Móveis Xtran, que correspondem à aquisição de software para instalação nas viaturas de recolha, a fim de se poder registar os circuitos que vão efectuando e ao mesmo tempo, permitir obter informação para ser recebida na sede, sobre a existência de “monstros” e respectiva localização, para posteriormente serem recolhidos.



Nina Cruz

Dívidas de Terceiros de Curto Prazo

As Dívidas de Terceiros de Curto Prazo sofreram um acréscimo expressivo nos dois últimos anos, representando em 2003, cerca de 55,6% do Activo.

Nestas dívidas destacam-se os valores da rubrica Outros Devedores, que dizem respeito na sua maioria ao valor a receber da CMS ao abrigo dos Contratos-programa; em 2003, regista-se também o valor correspondente aos SMAS, referente ao pagamento do último trimestre de 2003, que só foi efectuado em Janeiro do ano seguinte.

Depósitos Bancários

Em 2000, o valor dos Depósitos Bancários é muito elevado e corresponde a 96% do valor do Activo; nos anos seguintes, estes valores vão decrescendo, passando de 25% do Activo total em 2001, para 0,9% em 2003.

Acréscimos e Diferimentos

O valor dos **Acréscimos de Proveitos** registado em 2001, diz respeito às verbas provenientes dos SMAS, referentes ao último trimestre do ano, cuja entrega só se veio a concretizar em Janeiro do ano seguinte; em 2002, embora tivesse sido seguida a mesma forma de contabilização daquele valor, foi solicitado um adiantamento aos Serviços Municipalizados, razão pela qual só se encontra registado o valor de €574.181,68.

Em 2003, aquele valor passou a ser registado na conta 268 – Outros Devedores, tal como já oportunamente referenciado.



12.2.2. Capital Próprio

A evolução do Capital Próprio da HPEM, pode ser observada no quadro que se segue:

Quadro n.º 12
Evolução do Capital Próprio

Unid: Euros

	2000	2001 Aumento Capital	2001	2002	2003 Redução Capital	Final 2003
Capital	49.879,90	950.120,10	1.000.000	1.000.000	-466.306,37	533.693,63
Resultados Transitados	-	-	-10.019,24	-263.657,40	-	-32.269,61
Sub-Total	49.880	-	989.980,76	736.343	-	501.424
Resultado Líquido do Exercício	-10.019,30	-	-253.638,16	-234.918,58	-	-204.396,90
Total Capital Próprio	39.861	-	736.343	501.424	-	297.027
Fundos Próprios/Capital	79,91%		73,63%	50,14%		55,65%

Fonte: Sector Financeiro da HPEM

Face ao disposto no art.º 23.º dos estatutos da HPEM, a empresa foi constituída com o capital de €49.879,79, integralmente subscrito e realizado pelo Município de Sintra.

Em 2001, deu-se o aumento de Capital da empresa, que ascendeu a €1.000.000, com entradas em espécie, no montante de 948.491,10 euros e entradas em dinheiro, no valor de 1.629,13 euros.

O critério valorimétrico utilizado para avaliar as entradas em espécie, foi o do Justo Valor definido na Directriz Contabilística n.º 13, como “a quantia pela qual um bem (ou serviço) poderia ser trocado, entre um comprador conhecedor e interessado e um vendedor nas mesmas condições, numa transacção ao seu alcance”.

Da observação do quadro, verifica-se que, em 2002, o Capital próprio da entidade correspondia a cerca de 50% do Capital social, sendo de salientar que nos pareceres do Fiscal único esta situação tem vindo a ser frequentemente abordada, pelas implicações que poderá vir a ter quanto à continuidade da empresa.



No decurso do exercício económico de 2003, assistiu-se a uma redução do Capital Social, no montante de €466.306,37, pela utilização de Resultados Transitados, pelo que no final de 2003, o Capital Social passou a ser de €533.693,63.

12.2.3. Passivo

Dívidas a Terceiros de curto prazo

A rubrica de **Fornecedores c/c** regista no triénio 2001/2003 um peso médio de 27,4% face ao total do Passivo e apresenta no mesmo período uma taxa de crescimento de 182%.

De entre estes fornecedores, destacam-se a SUMA e a Ecoambiente, cujos valores em 2003, representam 73% e 14% do total em dívida, respectivamente.

Constatou-se que a empresa mantém um atraso de cerca de 180 dias no pagamento das dívidas à SUMA.

No que se refere aos **Fornecedores de Imobilizado c/c**, também com certo peso no cômputo do Passivo, evidencia-se um acentuado crescimento, designadamente no ano 2003, consequência da aquisição de imobilizado com vista à concretização das actividades de recolha lateral. Assim, no período 2001/2003, esta rubrica apresentou uma taxa de crescimento de cerca de 605,8%.

Os **Proveitos Diferidos** contribuem em 2001 e 2002, com cerca de 37% para o total do Passivo, enquanto que em 2003, aquela percentagem é de 50%, e correspondem aos proveitos resultantes de subsídios ao investimento através dos contratos-programa, que devem ser reconhecidos nos exercícios seguintes.



Nina Cruz

12.2.4. Indicadores Financeiros

Quadro n.º 13
Indicadores Financeiros

Indicadores	2001	2002	2003
Solvabilidade: Capital Próprio/Passivo Total	0,29	0,14	0,03
Autonomia Financeira: Capital Próprio/Activo Líquido	0,23	0,13	0,03
Liquidez Imediata: (Caixa + D.O.)/Passivo Curto Prazo	0,76	0,14	0,02

Fonte: Contas da empresa (2001-2003)

A análise da evolução dos indicadores financeiros representados no quadro evidencia, por um lado, uma incapacidade cada vez maior da empresa em satisfazer as suas obrigações com os meios próprios que possui, não se vislumbrando, nas actuais condições, quaisquer possibilidades da entidade vir a solver no futuro os seus compromissos. Por outro lado, verifica-se que os valores dos indicadores de autonomia financeira e de liquidez imediata se apresentam muito baixos e decrescentes, o que comprova cada vez mais a dependência financeira desta entidade em relação à Autarquia.

13. PRINCIPAIS DIFICULDADES E PROBLEMAS DO MODELO ORGANIZACIONAL ADOPTADO E VIABILIDADE ECONÓMICA FUTURA DA HPEM

Chegados a esta fase do Relatório, é momento de efectuar uma síntese de todas as problemáticas enunciadas até ao presente, sendo possível de alguma forma aquilatar em seguida as eventuais possibilidades de viabilidade económica da HPEM.

Diga-se, antes do mais, que os responsáveis autárquicos, após quase quatro anos de actividade da empresa, deveriam já ter providenciado no sentido de ser efectivado um estudo **comparativo** entre a realidade actual no âmbito da higiene e limpeza pública e a que se verificava anteriormente, de forma a concluir com clareza quais as vantagens e desvantagens do novo modelo (foi efectivado um estudo apresentado pelo GCPM, já



Nina Cruz

mencionado, de cariz estritamente financeiro, o qual não serve os propósitos que aqui se visam).

É certo que o Município de Sintra, altamente populacionado, tem de fazer face a elevadas necessidades e problemas ao nível da higiene e limpeza pública. Estas actividades, implicando importantes esforços financeiros, não geram, na sua grande maioria, qualquer tipo de proveito, dado tratarem-se de obrigações de serviço público que a lei coloca a cargo da autarquia.

Globalmente considerada, a actividade (actual) da HPEM, consubstancia uma grande falta de rendibilidade. O “estudo de viabilidade económica” prévio à criação da empresa, como já se frisou, não apresenta qualquer relevância quanto a esta conclusão, dado pressupor o financiamento maioritário da actividade por parte do Município (71,5 a 73 %). E, ainda assim, **tendo-se na prática seguido o modelo proposto por tal “estudo”, a HPEM não escapou à necessidade de efectuar a redução do seu capital social** para efeitos do artigo 35º do CSC. Na verdade, ao contrário do perspectivado, esse “estudo” é demonstrativo da **falta de viabilidade** do modelo, pelo que **é de questionar a criação da empresa ao nível da boa gestão dos dinheiros públicos.**

De acordo com os elementos recolhidos através dos balancetes de Custos e Proveitos por Centros de Custo, procedeu-se à avaliação dos encargos de cada actividade realizada pela HPEM e das correspondentes receitas geradas, a fim de apreciar a sua viabilidade, nos moldes em que se encontra estruturada.

Estas situações estão reflectidas no quadro que se segue:



Quadro n.º 14

Encargos e correspondentes receitas próprias/subsídios de cada actividade da HPEM

Unid: Euros

Anos	Total encargos c/ actividade	Subsídios da CMS	Receitas Próprias(RPs)	% RPs face ao Total Encargos
Recolha de RSU				
2001	8.047.785,41	3.587.479,77	4.460.305,62	55,4
2002	9.260.118,6	4.697.463,19	4.380.752,27	47,3
2003	10.553.933,75	5.093.150,34	4.421.996,35	42
Limpeza urbana – Varrição				
2001	818.482,91	818.482,92	-	-
2002	1.200.618,31	1.220.251,10	42.835,44	3,6
2003	2.712.069,91	2.501.192,78*	16.307,73	0,6
Desratização/Desinfestação				
2001	33.149,86	33.149,86	-	-
2002	57.995,99	61.963,97	-	-
2003	103.459,47	109.456,34*	-	-

Fonte: Elementos de 2001- Relatório do Gabinete de Coordenação das Participações Municipais

Elementos de 2002 - Balançetes por Centros de Custo e Execução dos Contratos-Programa, elaborados pelo Sector Financeiro

* Valores ajustados em resultado do contraditório

Da leitura do quadro, apura-se que a actividade de recolha de RSU gera receitas próprias, que cobrem entre 40% a 50% dos encargos com a sua realização. No entanto, no que se refere às restantes actividades, constata-se que são pouco significativas as receitas provenientes da limpeza urbana e que a desratização e desinfestação não geram quaisquer receitas que permitam cobrir os respectivos encargos.

Esta insuficiência de receitas geradas com as actividades transferidas pela CMS para a HPEM, implica a **necessidade crescente de celebração dos contratos-programa** entre as duas entidades, com vista à transferência de subsídios à exploração.

Mas não é só pela base que a fórmula organizacional em causa falece.

Desde cedo que a condução dos seus destinos se revelou condicionada pela forte ingerência do executivo camarário em assuntos de mera gestão, quanto aos quais não é esse o órgão melhor posicionado para actuar, nem tampouco é a ele a quem a lei atribui tal missão – uma vez que optou pela descentralização das actividades em causa. Como foi demonstrado supra, o CA da HPEM sofreu significativas reduções na sua autonomia, por via de disposições estatutárias, de “Directivas” em matérias de pessoal emanadas da CM e ainda por efeito de outras intromissões na sua actividade, designadamente dos trabalhadores, em aspectos



Nina Cruz

essenciais de uma gestão empresarial (veja-se, como paradigmático, o caso da celebração de contratos com entidades terceiras condicionada à prévia negociação com os trabalhadores).

Acresce a duplicação parcial de estruturas e consequentes custos – mormente ao nível de chefias – decorrente da existência da HPEM e da manutenção das DILs 1 e 3 nos serviços municipais (nas suas vertentes de limpeza pública).

Dir-se-á, após tudo o que antecede, que a empresa em análise encontra maiores semelhanças com um serviço municipal do que com uma entidade de cariz empresarial.

Como pontos positivos, e sem prejuízo dos aspectos mencionados ao longo do presente Relatório, salientam-se uma eventual maior agilidade na gestão corrente das diversas vertentes em que se desdobra a actividade, ficando por saber se esta mais valia justifica os custos incorridos com a criação da estrutura em acumulação com as DILs, ou, dito de outra forma, se não teria sido possível atingir essa optimização da gestão da actividade através da reestruturação dos respectivos serviços da autarquia, evitando-se o acréscimo de custos advindos da montagem de tal estrutura.

A alternativa possível para a viabilização futura da HPEM, de acordo com informações prestadas pelos seus Responsáveis, passaria pela abertura da frente de actividade da empresa a novos nichos de mercado ainda por explorar, como seja, a “energia bio-diesel”, a recolha e venda de resíduos hospitalares, laboratoriais, etc, bem como a prossecução de políticas comerciais mais “agressivas” e abrangentes junto do universo de utilizadores com finalidades lucrativas.

Quanto ao “bio-diesel”, que consiste na recolha, transformação e aproveitamento de óleos alimentares para fins energéticos, diga-se que foram já dados os primeiros passos pelo actual CA da HPEM no sentido da sua implementação, tendo também aumentado as receitas provenientes das prestações de serviços a utilizadores não residenciais.



Nina Cruz

É devida ainda uma nota relativamente ao tarifário praticado pela HPEM – o qual pouco difere dos adoptados nas demais autarquias – e que se prende com o seguinte: o artigo 20º, nº 1 da Lei nº 42/98, de 06/08 (Lei das Finanças Locais), elenca exemplificativamente as actividades de exploração de sistemas públicos quanto aos quais os municípios podem cobrar tarifas e preços, onde se contam a distribuição de águas, a drenagem de águas residuais, **a recolha, depósito e tratamento de resíduos sólidos**, os transportes colectivos de pessoas e mercadorias e a distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.

O nº 3 do mesmo artigo prescreve que: *“As tarifas e os preços, a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos pelas unidades orgânicas municipais e serviços municipalizados, não devem, em princípio, ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados com o fornecimento dos bens e com a prestação dos serviços.”*

A recolha, depósito e tratamento de resíduos sólidos – ombreando expressamente com os demais sistemas mencionados neste preceito – trata-se de um serviço prestado aos munícipes que em nada deve diferir, para efeito de cobrança de tarifas, daqueles onde são praticados preços de mercado.

Em todos estes casos, o munícipe usufrui de um serviço ou de um bem pelo qual paga o custo necessário à existência de um sistema que permita que esse serviço ou bem lhe seja disponibilizado.

O texto legal que se transcreveu aponta nesse preciso sentido, de financiamento dos sistemas pelo seu beneficiário.

Posto isto, constata-se que os actuais tarifários praticados na generalidade das autarquias relativos à recolha de RSU **não observam este princípio legal**, o que, no caso que ora nos ocupa, se revela como determinante na falta de viabilidade da HPEM.

A verdade é que a alternativa mais concreta ou talvez a única possível para viabilizar a manutenção da empresa – e que vai no sentido do que a lei prescreve e que não está a ser



Nina Cruz

cumprida – passará pela abertura da possibilidade à HPEM de praticar preços de mercado – pelo menos na medida do estritamente necessário para sustentar a actividade. Para tal, teria a autarquia de aprovar um novo tarifário, de acordo com o artigo 20º, nº 3 da Lei nº 42/98, sendo certo que, caso não o faça, **será sempre o município a pagar o custo do funcionamento do sistema**, quer pelas transferências de capitais oriundas do erário municipal com destino à empresa, quer pela manutenção desse sistema nos serviços do Município.

Em conclusão, o modelo de “empresa municipal”, tal como foi implementado até ao presente momento pela autarquia de Sintra, não revela uma mais valia significativa que justifique a sua criação e existência, mesmo tendo em conta o eventual melhor serviço prestado ao município, indiciado pela diminuição constatada na quantidade de reclamações. Aliás, perante o “estudo económico” que lhe serviu de base, poderia mesmo questionar-se a sua criação, pois assentou maioritariamente, entre outros, no “trânsito” de capitais destinados a cumprir os compromissos contratuais que herdou da autarquia.

A persistir-se neste intento, então deverão ser reformulados os pressupostos em que se fundamentou, à luz das considerações tecidas, reequacionando-se as relações entre a autarquia e a empresa, adoptando-se políticas comerciais efectivas e acolhendo-se actividades conexas com o seu objecto social que se mostrem lucrativas, tudo de molde a permitir, no mínimo, a sua sustentabilidade.

No tocante a esta matéria, **o CA esclareceu que na informação cedida pelos serviços da HPEM, houve uma incorrecta desagregação de montantes por actividade, o que originou uma imprecisão nos valores parciais inicialmente inscritos no mapa n.º 14, apesar de não terem sido alterados os valores totais.**

Foram efectuadas as alterações parciais ao mapa supra referido, mantendo-se no entanto, todas as conclusões da auditoria, nomeadamente quanto à insuficiência de receitas geradas pelas actividades exercidas pela HPEM, bem como quanto à falta de sustentabilidade do modelo de “empresa municipal” tal como foi criado.



Nina Cruz

14. DECISÃO

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

Notifiquem-se os membros do Conselho de Administração identificados no Anexo 15.2, com envio de cópia do relatório;

No prazo de 3 meses, deverá o Conselho de Administração informar o Tribunal de Contas da sequência dada às alíneas a) e b) do item “Recomendações” do presente relatório;

Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos conjugados do n.º 2 do art.º 55.º e n.º 4 do art.º 54.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

Envie-se uma cópia do relatório a todos os membros do actual executivo camarário sintrense, bem como ao Ministro da tutela das autarquias locais;

Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 15.1): €15.858;

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de comunicação social e pela Internet.

Tribunal de Contas, em 17 Março de 2005.

O Juiz Conselheiro Relator,
Nina Cruz
(António José Avérous Mira Crespo)

Os Juizes Conselheiros,
João Pinto Ribeiro
(João Pinto Ribeiro)



Nina Leuz

Lia Olema

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Armando de Jesus de Sousa Ribeiro

(Armando de Jesus de Sousa Ribeiro)

Carlos Manuel Botelho Moreno

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

Manuel Henrique de Freitas Pereira

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

José de Castro de Mira Mendes

(José de Castro de Mira Mendes)

*o Relatório, na sua maioria factual, fornece juízo de apre-
ciação negativa relativamente à execução operacional de diá-
rio fase e mesmo tendo sido ocorrida na fase de contabilidade
(técnicamente)*

(José Alves Cardoso)

Manuel Raminhos Alves de Melo

mesma coisa indicada pelo Sr. Alves Cardoso

(Manuel Raminhos Alves de Melo)



Nina Cruz

15. ANEXOS

15.1. Emolumentos

Emolumentos e outros encargos

(D.L. nº 66/96, de 31.5, com a redacção da Lei n.º 139/99, de 28/08)

Sector de Auditoria: DA VIII /UAT.2 – SPEA

Procº nº26/04 – AUDIT

Entidade fiscalizada: HPEM – Higiene Pública, EM

Entidade devedora: HPEM – Higiene Pública, EM

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: Euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	<i>Custo Standard</i> a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99	82		9.839,18
- Acções na área da residência oficial	88,29	145		12.802,05
- 1% s/ Receitas próprias (b) c)....				
- 1% s/ lucros				
Emolumentos calculados ..				22.641,23
Emolumentos/limite máximo (VR)				15.858,00
Emolumentos a pagar		227		15.858,00

a) cf. Resolução nº 4/98 – 2ªS

b) Discriminação da base de incidência

pd O Coordenador da Equipa de Auditoria
[Handwritten Signature]



Rui Jorge

15.2. Composição do Conselho de Administração no Exercício de 2003

Presidente:	Rui Jorge de Figueiredo Caetano
Vogais:	Jaime Emídio Ferreira Coelho da Mata Pedro Augusto Pereira Rodrigues

15.3. Organização do processo

Volume	Parte	Documentos
I	A	Relato de auditoria n.º 26/04, contraditório, Ante-projecto e Projecto de Relatório
II	A	Informações n.ºs 31 e 32 /04, Fax e Requisições
	B	Documentos de constituição da HPEM
	C	Directivas da CMS referentes ao Pessoal, mapa de pessoal da HPEM – Ano 2004
	D	Contratos-Programa
	E	Contratos de Prestação de Serviços
III	A	Estudo de viabilidade económica
	B	Relatório e Contas – Exercício Económico de 2000
	C	Relatório e Contas – Exercício Económico de 2001
	D	Relatório e Contas – Exercício Económico de 2002
	E	Relatório e Contas – Exercício Económico de 2003



Tribunal de Contas

15.4. Ficha técnica

EQUIPA DE AUDITORIA			
Composição	Nome	Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Isabel Maria Relvas Cacheira	Auditor	Lic. Economia
	João P. de Miranda Pontes Pereira	Técnico Verificador Superior de 2ª Classe	Lic. Direito
Coordenação	Maria João Lourenço	Auditor-Chefe	Lic. Economia
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor-Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas