

TRIBUNAL DE CONTAS



RELATÓRIO N.º 31/02-2ªS

**AUDITORIA AO
INSTITUTO ANTÓNIO SÉRGIO
DO SECTOR COOPERATIVO**

Outubro/2002

Processo n.º 37/01-AUDIT



Índices

Geral

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS UTILIZADAS	4
FICHA TÉCNICA.....	5
I SÍNTESE, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	6
I.1. SÍNTESE	6
I.2. CONCLUSÕES.....	6
I.2.1. <i>O sector cooperativo</i>	6
I.2.2. <i>O INSCOOP</i>	7
I.2.2.1 Em geral	7
I.2.2.2 Legalidade e regularidade das operações	8
I.2.2.3 Avaliação do sistema de controlo interno	9
I.2.2.4 Fidedignidade das demonstrações financeiras e sua elaboração segundo as regras fixadas.....	10
I.2.2.5 Cumprimento das competências do INSCOOP	11
I.2.2.6 Juízo sobre as contas	13
I.3. RECOMENDAÇÕES.....	13
I.3.1. <i>À Tutela</i>	13
I.3.2. <i>Ao CA do INSCOOP</i>	14
II INTRODUÇÃO.....	16
II.1. NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS DE AUDITORIA	16
II.2. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA.....	17
II.2.1. <i>Desenvolvimento dos trabalhos</i>	17
II.2.2. <i>Exercício do Contraditório</i>	20
II.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES.....	21
III O SECTOR COOPERATIVO EM PORTUGAL.....	22
III.1. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL.....	22
III.2. REGIME LEGAL	23
III.2.1. <i>Código Cooperativo e legislação complementar</i>	23
III.2.2. <i>Estatuto Fiscal Cooperativo</i>	24
III.3. CARACTERIZAÇÃO ESTATÍSTICA.....	28
IV. O INSCOOP – INSTITUTO ANTÓNIO SÉRGIO DO SECTOR COOPERATIVO	35
IV.1. GÉNESE E EVOLUÇÃO	35
IV.2. ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS.....	35
IV.3. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO.....	37
IV.4. ACTIVIDADES DESENVOLVIDAS.....	40
IV.4.1. <i>Formação profissional</i>	40
IV.4.2. <i>Informação e investigação cooperativa</i>	41
IV.4.3. <i>Controlo do uso correcto da forma cooperativa</i>	42
IV.5. REGIME FINANCEIRO E ADMINISTRATIVO-CONTABILÍSTICO	43
IV.6. RECEITAS E DESPESAS.....	44
IV.6.1. <i>Caracterização</i>	44



Tribunal de Contas

IV.6.2.	<i>PIDDAC – Os Programas</i>	45
IV.6.2.1	Divulgação e Promoção Cooperativa.....	45
IV.6.2.2	SINFORCOOP – Sistema de Informação Cooperativa.....	46
IV.6.2.3	INSCOOP – Sede.....	46
IV.6.3.	<i>O PRODESCOOP – Programa de Desenvolvimento Cooperativo</i>	46
IV.6.4.	<i>Evolução das receitas e das despesas no triénio 1998 / 2000</i>	51
IV.6.5.	<i>Estrutura das receitas e das despesas em 2000</i>	54
IV.7.	RESPONSÁVEIS.....	56
V.	RESULTADOS DA AUDITORIA	57
V.1.	LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES.....	57
V.2.	AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO INSTITUÍDO.....	59
V.3.	FIDEDIGNIDADE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E SUA ELABORAÇÃO SEGUNDO AS REGRAS CONTABILÍSTICAS FIXADAS.....	62
V.4.	CUMPRIMENTO DAS COMPETÊNCIAS DO INSCOOP.....	65
VI.	DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS OPERAÇÕES	66
VI.1.	AJUSTAMENTO.....	66
VI.2.	JUÍZO SOBRE AS CONTAS.....	66
VII.	EMOLUMENTOS	67
VIII.	DECISÃO	68
ÍNDICE DOS ANEXOS	70	

Quadros

QUADRO I -	COOPERATIVAS EM ACTIVIDADE POR SECTORES DE ACTIVIDADE ECONÓMICA – EVOLUÇÃO 1995-2001.....	28
QUADRO II -	DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS COOPERATIVAS POR SECTORES DE ACTIVIDADE ECONÓMICA	30
QUADRO III -	COOPERATIVAS CONSTITUÍDAS E DISSOLVIDAS EM 2000.....	31
QUADRO IV -	AS 100 MAIORES EMPRESAS COOPERATIVAS EM 2000.....	33
QUADRO V -	RECURSOS HUMANOS DO INSCOOP – EVOLUÇÃO.....	39
QUADRO VI -	ACÇÕES DE FORMAÇÃO PREVISTAS E REALIZADAS.....	40
QUADRO VII -	RECEITAS DO INSCOOP – EVOLUÇÃO 1998/2000.....	51
QUADRO VIII -	DESPESAS DO INSCOOP – EVOLUÇÃO 1998/2000.....	52
QUADRO IX -	RECEITAS COBRADAS EM 2000 – ESTRUTURA.....	54
QUADRO X -	DESPESAS PAGAS EM 2000 – ESTRUTURA.....	55

Gráficos

GRÁFICO 1 -	COOPERATIVAS EM ACTIVIDADE POR SECTORES DE ACTIVIDADE ECONÓMICA – ESTRUTURA EM 1995 E 2001.....	29
GRÁFICO 2 -	CONSTITUIÇÃO E DISSOLUÇÃO DE COOPERATIVAS – 2000.....	32
GRÁFICO 3 -	INSCOOP – ORGANOGRAMA LEGAL.....	38
GRÁFICO 4 -	RECEITAS – EVOLUÇÃO 1998/2000.....	51
GRÁFICO 5 -	DESPESAS – EVOLUÇÃO 1998/2000.....	52
GRÁFICO 6 -	DESPESA – ESTRUTURA EM 2000.....	55



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

ABREVIATURAS UTILIZADAS

CA	– Conselho Administrativo
EFC	– Estatuto Fiscal Cooperativo
IEFP	– Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGF	– Inspeção-Geral de Finanças
IGMTS	– Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade
INOFOR	– Instituto para a Inovação na Formação
INSCOOP	– Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo
OE	– Orçamento do Estado
PIDDAC	– Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PRODESCOOP	– Programa de Desenvolvimento Cooperativo
SCE	– Sociedade Cooperativa Europeia
SCI	– Sistema de Controlo Interno
SINFORCOOP	– Sistema de Informação Cooperativa
VAB	– Valor Acrescentado Bruto



Tribunal de Contas

FICHA TÉCNICA

Sob a supervisão do Auditor-Coordenador, Dr. António Manuel Fonseca da Silva, colaboraram nesta *Auditoria ao Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP)* os seguintes elementos do **Departamento de Auditoria VII**:

Função	Nome	Cargo/Categoria	Formação de base
Coordenação e execução	José Manuel Barbeita Pereira	Auditor-Chefe	Lic. Gestão de Empresas
Execução	Carlos Alberto de Campos Esteves Ramos a)	Auditor	Lic. Economia
	Maria Teresa Teixeira Costa Mendes Santos	Técnico Verificador Especialista	Lic. Contabilidade Empresarial
Assessoria jurídica	Gaspar Moreira Cardoso da Costa	Consultor	Lic. Direito

a) Participação interrompida por motivos de saúde.



I. SÍNTESE, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

I.1. Síntese

A acção sobre o **Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo – INSCOOP** a que o presente relatório se refere revestiu a forma de auditoria financeira, complementada com a análise do cumprimento das competências do organismo auditado, que se desenvolvem em três componentes principais: formação profissional, informação e investigação cooperativa e controlo do uso correcto da forma cooperativa.

O juízo global sobre as contas é favorável com reservas, em especial tendo em conta as deficiências e lacunas do controlo interno detectadas.

Quanto ao cumprimento das competências do organismo, merece realce o facto de o controlo exercido sobre o uso correcto da forma cooperativa – condição essencial para que se considerem justificados os amplos apoios de que gozam – ser um mero controlo formal e limitado.

O INSCOOP é um organismo dotado de autonomia administrativa e financeira que, nos termos da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2003, será integrado na Administração Directa do Estado, dispondo para o desempenho das suas atribuições de um total de 28 efectivos num quadro total de 51 pessoas e de receitas, em 2000, no montante de 350 mil contos.

I.2. Conclusões

I.2.1. *O sector cooperativo*

1. Os princípios básicos do sector cooperativo encontram projecção na Constituição da República Portuguesa, que estabelece uma discriminação positiva a favor das cooperativas, a qual encontra expressão essencial no Estatuto Fiscal Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 85/98, que consagra um vasto conjunto de vantagens fiscais a favor das cooperativas que tenham sido constituídas, registadas e funcionem nos termos do Código Cooperativo e demais legislação aplicável. Este Código dá projecção aos princípios cooperativos que devem nortear a acção das cooperativas, cabendo ao INSCOOP, em primeira linha, comprovar a correcta utilização da forma cooperativa, condição essencial para que se considerem justificados os benefícios fiscais e outros apoios do Estado de que gozem estas empresas (cf. ponto **III.3.3**).



Tribunal de Contas

2. O sector cooperativo em Portugal, objecto primeiro da actividade do INSCOOP, apresenta um panorama cujas características mais marcantes, reportadas a 2001, se podem resumir como segue (cf. ponto **III.3.3**):

- ☑ São em número de 3077 as cooperativas em actividade em 2001, sendo o sector com maior peso estrutural (30%), em número de cooperativas, o da Agricultura, peso esse inalterado no período 1995-2001; o distrito com maior concentração destas é o de Santarém. Segue-se-lhe, como área tradicionalmente apetecida pelos cooperantes que é, a actividade Habitação e Construção (18%), mas esta apresentando um incremento, no mesmo período, do seu peso relativo no universo cooperativo português (+3%, a que corresponde um acréscimo de 24,16% em número);
- ☑ A maior vitalidade verifica-se, no entanto, nas cooperativas de Solidariedade Social – as quais, surgindo pela primeira vez em 1997, em número de 3, são já 96 em 2001 – correspondente a uma variação positiva, entre 1997 e 2001, de 3 100% (ou, desprezando o ano de arranque, de 60%), situação reveladora das carências nesta área. Em sentido inverso deslocaram-se, sobretudo, as actividades de Crédito (-27,09%), Consumo (-20,47%) – pelo efeito provável da pressão exercida pela proliferação de grandes superfícies – e Ensino (-18,40%) – acusando, possivelmente, alguma saturação do mercado neste sector;
- ☑ A maior densidade de cooperativas ocorre, destacadamente, no distrito de Lisboa (766), seguido pelo do Porto (331); em contraste, o menor desenvolvimento da actividade cooperativa verifica-se na RA da Madeira, com apenas 51 cooperativas, enquanto que na RA dos Açores existem 115 cooperativas (mais do que vários distritos do Continente), das quais a larga maioria (73) agrícolas;
- ☑ De entre as 100 maiores empresas cooperativas, são as agrícolas (55) que conseguem a maior fatia dos resultados líquidos (68,2%), utilizando o 2º maior número de trabalhadores (29,7%); é, contudo, o sector do Ensino, posicionado em terceiro lugar em volume de vendas, que ocupa o primeiro lugar, em termos, quer de VAB (39,6%), quer de número de trabalhadores (40,6%).

I.2.2. O INSCOOP

I.2.2.1 EM GERAL

3. A actividade do INSCOOP, que se rege pelos Estatutos aprovados pelo DL n.º 63/90, de 20 de Fevereiro, tem três componentes principais: *formação profissional, informação e inves-*



Tribunal de Contas

tigação cooperativa e controlo do uso correcto da forma cooperativa. Há, ainda, que referir os apoios concedidos no contexto do PRODESCOOP.

O INSCOOP dispunha, em 2000, para o desempenho das suas atribuições, de um total de 28 pessoas ao seu serviço, num quadro legal de 51 efectivos (cf. ponto **IV.3**).

Apesar de ser um organismo dotado de autonomia administrativa e financeira, o INSCOOP utiliza o sistema de contabilidade orçamental com orçamento privativo, contrariamente ao que dispõem o n.º 2 do art.º 14º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e o n.º 1 do art.º 45º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (cf. ponto **IV.5**).

As suas receitas atingiram, no ano de 2000, um total de 350 mil contos (dos quais cerca de 159 mil contos para funcionamento e o restante distribuído por três Programas – *Divulgação e Promoção Cooperativa, Sistema de Informação Cooperativa e INSCOOP–Sede* – para investimento com origem no PIDDAC). No entanto, a relação entre receitas próprias e as despesas do INSCOOP não respeita o limite de 2/3 determinado pela Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro) como necessário para a atribuição de autonomia administrativa e financeira. De referir que, nesta linha, a Proposta de Lei do OE/2003 prevê que o INSCOOP seja integrado na Administração Directa do Estado (cf. ponto **IV.6.5**).

4. Os montantes financeiros atribuídos ao PRODESCOOP para o ano de 2000 apenas foram fixados por Despacho do Secretário de Estado do Trabalho e Formação, datado de **Dezembro de 2000** e publicado em Abril de 2001, para produzir efeitos a partir de **1 de Janeiro de 2000**, configurando-se, assim, esse acto como mera ratificação, ao invés de uma definição prévia, como deveria (cf. ponto **IV.6.3**).

I.2.2.2 LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

5. O *PRODESCOOP – Programa de Desenvolvimento Cooperativo* não figura inscrito no capítulo 50 do OE/2000 (mapa XI), nem como Programa autónomo, nem como Projecto do Programa Divulgação e Promoção Cooperativa, pelo qual é, no entanto, integralmente financiado (cf. ponto **V.1**).
6. O INSCOOP regista e utiliza como suas as verbas correspondentes aos reembolsos dos empréstimos gratuitos (subsídios reembolsáveis) concedidos no âmbito deste Programa, depositando-as em conta bancária própria, registando-as na rubrica *05.03 – Transferências – Administrações Privadas* e com elas efectuando pagamentos. De facto, estes montantes



Tribunal de Contas

são integralmente financiados pelo PIDDAC, o que implica, na eventualidade de recuperação de parte dessas despesas, a devolução dessa parte ao Estado, na linha, aliás, do que se passa com todas as verbas com a mesma origem e não utilizadas até ao final do ano (cf. ponto **V.1**).

I.2.2.3 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

7. Os Estatutos do INSCOOP, publicados em 20 de Fevereiro de 1990, não prevêem a existência de quaisquer dos “...*meios de fiscalização interna tecnicamente independentes dos respectivos órgãos de direcção*” referidos no art.º 12º da Lei n.º 8/90, **da mesma data**. De notar, porém, que sempre haveria que ponderar a utilidade da eventual instituição desses meios no contexto da reduzida dimensão do organismo (cf. ponto **IV.3**).
8. O Conselho Consultivo, previsto no art.º 6º dos Estatutos, não tem funcionado, face à criação, pela alínea c) do art.º 8º do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio (Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade), do Conselho Nacional para a Economia Social (cf. ponto **IV.3**).
9. O sistema de controlo interno merece a qualificação de **deficiente**, designadamente porque (cf. ponto **V.2**):
 - 9.1. No que respeita à inventariação dos bens da instituição, o processo de constituição do respectivo cadastro ainda não se encontra concluído, prejudicado face à inexistência de programa informático e à carência de pessoal habilitado;
 - 9.2. As actas das reuniões do Conselho Administrativo não contêm registo de qualquer deliberação, designadamente em consequência das atribuições referidas na alínea e) do n.º 2 do art.º 7º dos Estatutos;
 - 9.3. Em 2000 apenas existem 8 actas do Conselho Administrativo, verificando-se, por isso, que este órgão não reúne todos os meses do ano, como se determina no art.º 8º dos estatutos;
 - 9.4. O organismo não utiliza manuais de procedimentos e não existem orientações e circulares internas, utilizando a realização de reuniões periódicas para colmatar essa deficiência;



Tribunal de Contas

9.5. O Departamento Técnico não dispõe de qualquer chefia intermédia, reportando os técnicos directamente ao Presidente do INSCOOP;

9.6. Desarticulação entre o Departamento Técnico e a Repartição Administrativa no que respeita ao controlo dos reembolsos legalmente previstos dos empréstimos concedidos no âmbito do PRODESCOOP, bem como da execução da formação co-financiada pelo FSE.

Os reembolsos legalmente previstos dos subsídios reembolsáveis concedidos no âmbito do PRODESCOOP não são objecto de qualquer controlo, quanto ao seu valor ou atempado pagamento, por parte da Contabilidade do INSCOOP, limitando-se este serviço a registar os montantes efectivamente recebidos, independentemente da sua correcção, em termos de valor e tempestividade. O único controlo existente é exercido pelo Departamento Técnico (que atribui os apoios), de forma completamente desarticulada dos serviços financeiros do INSCOOP;

9.7. Das tarefas cometidas à Repartição Administrativa, parte significativa é desempenhada pela Chefe de Secção em substituição do Chefe de Repartição (lugar que se encontra vago), o que revela uma completa ausência de segregação de funções.

I.2.2.4 FIDEDIGNIDADE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E SUA ELABORAÇÃO SEGUNDO AS REGRAS FIXADAS

10. As receitas cobradas pelo organismo, provenientes, designadamente, da venda de publicações e da prestação de serviços, não foram movimentadas e utilizadas nos termos previstos no DL n.º 459/82, de 26 de Novembro. Tal situação fora já objecto de reparo pelo Tribunal de Contas no acórdão proferido no processo n.º 2158, da gerência de 1986 (cf. ponto **V.3**).

11. O INSCOOP não apresentou, na prestação de contas da gerência de 2000, o mapa – modelo 12 das Instruções do TC publicadas no DR n.º 261, I série, de 13/11/85 – relativo aos empréstimos concedidos, por não considerar como tais os subsídios reembolsáveis atribuídos no âmbito do PRODESCOOP (cf. ponto **V.3**).

12. A demonstração do saldo de encerramento inclui, entre os cheques em trânsito, alguns de considerável antiguidade, que já deveriam ter sido anulados, após comunicação aos respectivos beneficiários. Entretanto, esta anulação já ocorreu, segundo informam os responsáveis em sede de contraditório. Também nesta demonstração se considera uma entrega em excesso, ao



Tribunal de Contas

Estado, em Fevereiro de 1999, de 2350 contos, juntamente com o saldo do PIDDAC de 1998 (cf. ponto **V.3**).

13. Foram efectuados pagamentos à Caixa Geral de Aposentações e ao Tribunal Tributário de 1ª Instância de Lisboa, respectivamente relativos a juros de mora por falta de entrega atempada dos descontos e a custas relativas à execução fiscal de tarifa de esgotos, por, conforme alegado pelos responsáveis, absoluta insuficiência de fundos causada pela tardia descativação e disponibilização de verbas orçamentais retidas (cf. ponto **V.3**).

I.2.2.5 CUMPRIMENTO DAS COMPETÊNCIAS DO INSCOOP

14. Da análise efectuada a um conjunto de “cadastros” de cooperativas, resultou a percepção de que o respectivo arquivamento carece de alguma melhoria, já que os documentos se encontram arquivados em bolsas, sem nenhum tipo de meio de agregação (capa, *dossier*, argolas, ...), o que possibilita eventuais extravios (cf. ponto **V.4**).
15. Igualmente se constatou que, de uma amostra de 11 destes processos verificados, 4 não incluíam as actas de aprovação pela Assembleia-Geral das contas de 2000. Segundo os responsáveis informaram, em sede de contraditório, estas actas são, hoje, exigidas em todos os casos (cf. ponto **V.4**).
16. Um contrato, celebrado entre o INSCOOP e a Escola Superior de Gestão de Santarém, em 05/08/97, no âmbito do Projecto *1610.1 – Desenvolvimento do Sistema de Informação Cooperativo* do Programa PIDDAC *SINFORCOOP – Sistema de Informação Cooperativa* e que tinha como prazo para execução o ano de assinatura do contrato, ainda não se encontrava concluído à data da elaboração do presente relatório, por alegada falta de resposta da adjudicatária (cf. ponto **V.4**).
17. Quanto ao desempenho das atribuições do INSCOOP, é de sublinhar, no que toca ao controlo do uso correcto da forma cooperativa, que o controlo exercido se resume – inevitavelmente, face à inexistência, na respectiva orgânica, de qualquer corpo com funções inspectivas – a um mero controlo formal, efectuado sobre a documentação que as cooperativas lhe submetam e limitado, quer pelos meios ao dispor do INSCOOP para o exercer, quer, também, pelo facto de, das 3 036 cooperativas existentes em 2000, apenas terem cumprido a obrigatoriedade de envio das suas contas anuais 689. É, aliás, reduzido o número de cooperativas às quais é emitida, pelo INSCOOP, a credencial necessária para efeitos de acesso a benefícios fiscais, financeiros e a apoio técnico – em número de 864 em 2000. Por outro lado, só há



Tribunal de Contas

conhecimento de ter o INSCOOP, até agora, pedido apenas a dissolução de uma cooperativa, nos termos do art.º 89º do Código Cooperativo (cf. pontos **IV.4** e **V.4**).



Tribunal de Contas

I.2.2.6 JUÍZO SOBRE AS CONTAS

18. A apreciação final respeitante à fiabilidade das contas da gerência de 2000 é **favorável com reservas**, com o sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria de contas, pelas normas de auditoria internacionalmente aceites, nomeadamente pelas lacunas evidenciadas ao nível do controlo interno (cf. ponto VI.2).

Em resultado de tudo o que antes se expôs, bem como do teor do presente relatório, julga-se de formular as seguintes

I.3. Recomendações

I.3.1. À Tutela

1. Assegurar que o despacho do Membro do Governo da Tutela, determinando, nos termos do disposto no art.º 21º da Portaria n.º 1160/00, de 07/12, os montantes financeiros anualmente atribuídos ao PRODESCOOP, seja assinado e publicado atempadamente, ou seja, antes da produção de efeitos financeiros de cada exercício, e não *a posteriori*, como mera ratificação;
2. Criar e dotar no quadro de pessoal deste Instituto o(s) lugar(es) de chefia intermédia que forem considerados necessários e suficientes para correcto funcionamento e controlo da actividade do mesmo, sobretudo do Departamento Técnico;
3. Providenciar, se necessário em articulação com o Ministério da tutela do IEFP, pela consignação clara do PRODESCOOP – Programa de Desenvolvimento Cooperativo no PIDDAC – por exemplo, como Programa autónomo ou como projecto do Programa Divulgação e Promoção Cooperativa – a bem da transparência e do rigor do Orçamento do Estado;
4. Reactivar, eventualmente com a designação de novos membros, o Conselho Consultivo previsto no art.º 6º dos Estatutos do INSCOOP;



Tribunal de Contas

I.3.2. Ao CA do INSCOOP

5. Reforçar o controlo, quer dos reembolsos legalmente previstos no âmbito do PRODESCOOP, quer da execução da formação co-financiada pelo FSE, por parte da contabilidade do Instituto, eventualmente com a possibilidade de acesso por esta, a nível de consulta, a um verdadeiro programa informático de controlo da atribuição destas verbas que venha a ser instalado em rede;
6. Proceder à entrega nos cofres do Estado dos reembolsos legalmente previstos dos subsídios concedidos no âmbito do PRODESCOOP, como verdadeiros saldos de execução do PIDDAC que são;
7. Observar escrupulosamente os preceitos consignados na Lei n.º 91/2001, de 20/08, bem como a nova forma de inscrição orçamental das verbas relativas a autofinanciamento determinada pela Circular, série A, n.º 1295 da DGO, de 25 de Julho de 2002;
8. Proceder à apresentação do mapa relativo aos empréstimos concedidos (modelo 12 das Instruções do TC publicadas no DR n.º 261 – I série, de 13/11/85), aquando da prestação de contas, nele escriturando os subsídios reembolsáveis concedidos;
9. Dar cumprimento ao estabelecido no art.º 8º dos Estatutos, cuidando de que as actas contenham referência aos factos relevantes e deliberações respectivas, designadamente em consequência das atribuições referidas na alínea e) do n.º 2 do art.º 7º dos Estatutos;
10. Instituir a redução a escrito e a ampla divulgação interna das orientações, por forma a permitir uma actuação coerente no tempo por parte dos serviços e reforçando, assim, o controlo interno;
11. Melhorar a forma de arquivamento dos “cadastros” de cooperativas, pelo menos com a adopção de um qualquer meio de agregação dos documentos;
12. Continuar a diligenciar pela regularização da entrega efectuada em excesso, ao Estado, em Fevereiro de 1999, de 2 350 contos, juntamente com o saldo do PIDDAC de 1998;



Tribunal de Contas

- 13.** Desenvolver todas as diligências no sentido da pronta e adequada conclusão do fornecimento objecto do contrato, celebrado entre o INSCOOP e a Escola Superior de Gestão de Santarém, no âmbito do Projecto *1610.1 – Desenvolvimento do Sistema de Informação Cooperativo* do Programa PIDDAC *SINFORCOOP – Sistema de Informação Cooperativa*;

- 14.** Acelerar a implementação, numa perspectiva integrada, dos módulos em falta do sistema informático, a fim de, designadamente, obviar às deficiências de controlo do património do INSCOOP;

- 15.** Tomar todas as medidas que estejam ao seu alcance no sentido de melhorar o controlo da utilização da forma cooperativa, quer quanto à sua constituição, quer quanto ao seu funcionamento, a cargo do INSCOOP.



Tribunal de Contas

II. INTRODUÇÃO

O Programa de Fiscalização para o Departamento de Auditoria VII prevê uma auditoria financeira ao Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo – INSCOOP – cujo âmbito temporal é a gerência de 2000.

Cumpre referir ser esta a primeira auditoria que se realiza a este organismo, razão pela qual se tornou importante recolher informação sobre a actividade do INSCOOP, beneficiando do contacto directo com os serviços, sem nunca perder de vista a natureza, âmbito e objectivos da auditoria enquanto auditoria financeira.

II.1. Natureza, âmbito e objectivos de auditoria

Tal como referido no ponto precedente, trata-se de uma auditoria financeira com os seguintes objectivos:

- Avaliar da legalidade e regularidade das operações efectuadas;
- Analisar e avaliar o sistema de controlo interno;
- Avaliar se as demonstrações financeiras reflectem fidedignamente as receitas e as despesas e se são elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.

Complementarmente, constituíram igualmente objectivos desta acção:

- Verificar o registo dos bens inventariáveis;
- Aferir o cumprimento das competências do organismo auditado.

O INSCOOP desenvolve as suas actividades em três instalações físicas distintas, situadas em Lisboa e Porto. Em Lisboa, tem a sua sede e dispõe de uma biblioteca – a Casa António Sérgio; no Porto, existe uma Delegação do Instituto para a zona norte.

Os trabalhos de campo decorreram na sede da instituição, onde se encontram centralizados os serviços administrativos e financeiros.



Tribunal de Contas

II.2. Metodologia e procedimentos de auditoria

II.2.1. Desenvolvimento dos trabalhos

A auditoria desenvolveu-se da seguinte forma:

1ª Fase – Trabalhos preliminares:

Recolha e estudo de informação acerca do enquadramento legal do cooperativismo, em geral, e do INSCOOP, em particular:

- Consulta da legislação pertinente, designadamente do Código Cooperativo e dos Estatutos do INSCOOP, e ainda do Programa do Governo, da Lei e do Decreto Orçamentais, assim como das instruções para o controlo da execução do Orçamento do Estado para 2000;
- Análise do orçamento inicial e posteriores alterações, do mapa da conta de gerência e demais documentos que integram a conta de 2000;
- Análise da evolução da receita e da despesa do INSCOOP no triénio 1998/2000 e da respectiva estrutura na gerência de 2000.

Foi consultado o *dossier* permanente do organismo, tendo-se constatado que dele constava um acórdão, proferido no processo n.º 2 158, da gerência de 1986, contendo orientações concretas para o organismo relativas à movimentação e registo das receitas cobradas directamente pelo INSCOOP, assunto que será objecto de menção no ponto V.3.

Foram solicitados e obtidos alguns esclarecimentos da entidade auditada, relativamente a aspectos formais da elaboração e documentação da conta de gerência em conformidade com as Instruções para a organização e documentação das contas dos fundos, organismos e serviços com contabilidade orçamental, publicadas no DR, I Série, de 13 de Novembro de 1985.

No âmbito da coadjuvação prevista no art.º 10º da Lei n.º 98/97, de 26/08, foram expedidos ofícios, destinados às Inspeções-Gerais de Finanças (IGF) e do Ministério do Trabalho e da Solidariedade (IGMTS), tendo sido recepcionadas respostas, quer de uma, quer de outra Inspeção, informando não ter sido o INSCOOP objecto de quaisquer acções.

Compilados e tratados os dados recolhidos, foi elaborado o Plano Global da auditoria, que mereceu aprovação superior.



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

2ª Fase – Levantamento e avaliação do SCI:

A avaliação do sistema de controlo interno implantado no organismo iniciou-se com uma reunião com o Presidente do Instituto, como é usual.

Prosseguiu-se com a recolha e consulta de diversa informação, no sentido de obter uma visão global da actividade do organismo, da sua expressão financeira e da estrutura organizacional subjacente.

Efectuaram-se testes de procedimento e de conformidade, a fim de confirmar o sistema implantado e o respectivo funcionamento.

Esta fase dos trabalhos permitiu, não só a obtenção de um diagnóstico do modelo de funcionamento do organismo, mas também a avaliação do sistema de controlo interno implantado, dados determinantes para a concepção do **Programa de Auditoria**.

3ª Fase – Execução do Programa de Auditoria:

Aprovado o referido Programa, passou-se à respectiva execução, materializada na realização de testes substantivos, os quais incluíram a verificação dos documentos de suporte das receitas e despesas integrados numa amostra de rubricas e, quando tal foi considerado pertinente, de documentação suplementar.

Assim, foram verificados, **na sua totalidade**, os documentos de suporte relativos à certificação da receita, bem como às despesas inscritas nas seguintes rubricas, seleccionadas, quer pela respectiva representatividade na actividade do organismo, quer pelo seu peso financeiro:

Despesas Correntes – Funcionamento		Montantes	% despesas	
			Correntes - Funcionamento	Total
02.02.06	Consumo de Secretaria	1.840.746\$0	1,20	0,69
02.03.06	Comunicações	5.963.953\$0	3,90	2,22
02.03.07	Transportes	538.083\$0	0,35	0,20
02.03.10	Outros Serviços	5.919.876\$0	3,87	2,20
04.03.01	Famílias	4.314.800\$0	2,82	1,61
Total		18.577.458	12,15	6,91



Tribunal de Contas

Despesas Correntes – Programa “Divulgação e Promoção Cooperativa”		Montantes	% despesas	
			Programa	Total
01.02.04	Ajudas de Custo	1.931.743\$0	2,05	0,72
02.03.07	Transportes	10.404.307\$0	11,06	3,87
02.03.10	Outros Serviços	52.250.987\$0	55,55	19,45
04.02.01	Instituições Particulares	28.108.387\$0	29,88	10,46
04.03.01	Famílias	115.150\$0	0,12	0,04
Total		92.810.574\$0	98,67	34,54

Despesas Correntes – Programa “SINFOR-COOP – Sistema de Informação Cooperativa”		Montantes	% despesas	
			Programa	Total
02.03.10	Outros Serviços	2.043.220\$0	30,80	0,76

Despesas de Capital – Programa “INSCOOP – Sede”		Montantes	% despesas	
			Programa	Total
07.01.03	Edifícios	9.169.360\$0	62,37	3,41

	Montante	% despesa total
Total da amostra	122.600.612\$0	45,63

Procedeu-se, ainda, à recolha de dados sobre a actividade do organismo e à consulta de *dossiers* de cooperativas que mereceram apoios financeiros do INSCOOP, a fim de verificar a legalidade e regularidade da situação da cooperativa beneficiária aquando da concessão desses apoios.

II.2.2. Exercício do Contraditório

Nos termos do disposto no art.º 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram citados do relato, para sobre o mesmo alegar o que houvessem por conveniente, os membros do Conselho Administrativo (CA) responsáveis pela gestão em análise, os quais, no prazo estipulado, responderam conjuntamente.



Tribunal de Contas

As alegações foram objecto de análise, tendo eventuais citações e os respectivos comentários sido, quando tal se justificava, introduzidos no texto, em tipo de letra diferente, nos pertinentes pontos do relatório. Igualmente se efectuaram, com base nas informações ora veiculadas, as correcções consideradas necessárias ao texto inicial.

No **Anexo II** ao presente relatório podem encontrar-se as alegações produzidas.

II.3. Condicionantes e limitações

Cumpre destacar a boa colaboração de todos os dirigentes e serviços contactados; no entanto, a ausência, em determinado período, da Chefe de Repartição Administrativa, justificada por razões de ordem profissional e pessoal, causou algumas dificuldades ao normal desenvolvimento dos trabalhos de campo.



III. O SECTOR COOPERATIVO EM PORTUGAL

Portugal foi o segundo país do mundo a legislar especificamente sobre cooperativas, após a Grã-Bretanha, através da Lei de 2 de Julho de 1867, que, com o Capítulo V do Código Comercial, de 28 de Junho de 1888, constituem os pilares legislativos da génese do cooperativismo português.

No entanto, pode dizer-se que até à publicação da Constituição de 1976 e, na sua sequência, do Código Cooperativo de 1980, a estrutura e o funcionamento das cooperativas tinham uma natureza verdadeiramente mercantilista.

Com referência a este assunto, transcreve-se a parte pertinente das alegações produzidas pelo CA do INSCOOP:

“É de justiça reconhecer no período anterior a 1974 a afirmação de liberdade e democracia que as cooperativas, designadamente as de consumo e principalmente as de cultura, constituíram. Provocando por isso mesmo reacções administrativas e legais que levaram ao encerramento e dissolução de algumas e às dificuldades de funcionamento de todas elas. Dessas práticas existem muitos testemunhos.

Também consideramos de justiça reconhecer ao longo desse período, o trabalho desenvolvido nas áreas da segurança social (apoio a viúvas e órfãos e apoio na doença), do socorrismo (facilidades em situações de desemprego e outras) da educação (escolas populares, cursos de escolaridade para os membros) por muitas cooperativas, em especial cooperativas de consumo e cooperativas operárias.”

Esse Código, aprovado pelo Decreto-Lei nº 454/80, de 9 de Outubro, e ratificado pela Lei nº 1/83, de 10 de Janeiro, viria a ser substituído em 1996 por um novo Código Cooperativo, aprovado pela Lei nº 51/96, de 7 de Setembro, que tem constituído a base jurídica para o desenvolvimento do sector cooperativo português.

III.1. Enquadramento constitucional

Os princípios básicos do sector cooperativo encontram projecção na actual Constituição da República Portuguesa (CRP).

Assim, nos termos do nº 2 do art.º 61º da Constituição, a todos é reconhecido o direito à livre constituição de cooperativas, desde que observados os princípios cooperativos, podendo as cooperativas desenvolver livremente as suas actividades no quadro da lei e agrupar-se em uniões, federações e confederações e em outras formas de organização legalmente previstas.

Por sua vez, o art.º 80º da Lei Fundamental consagra a coexistência de três sectores de propriedade dos meios de produção: o sector público, o sector privado e o sector cooperativo e social,



Tribunal de Contas

cujo desenvolvimento se encontra efectuado no art.º 82º, onde se refere como princípio fundamental a obediência das cooperativas aos “princípios cooperativos”.

Mas a CRP vai mais longe e estabelece uma discriminação positiva a favor das cooperativas ao afirmar de forma injuntiva no seu art.º 85º que o Estado deve estimular e apoiar a criação e a actividade das cooperativas, devendo a lei definir os benefícios fiscais e financeiros das cooperativas, bem como condições mais favoráveis à obtenção de crédito e auxílio técnico.

Mais especificamente, em termos de apoios:

- ☑ o n.º 3 do artigo 60º da CRP, ao abordar os direitos do consumidor, impõe que “... *as cooperativas de consumo têm direito, nos termos da lei, ao apoio do Estado...*”;
- ☑ a alínea d) do n.º 2 do artigo 65º da CRP, referindo-se ao direito à habitação, impõe ao Estado o dever de incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução;
- ☑ o artigo 97º da CRP dispõe, a propósito de auxílios à agricultura, que estes deverão apoiar preferencialmente os pequenos e médios agricultores, nomeadamente quando integrados em unidades de exploração familiar, individualmente ou associados em cooperativas, bem como as cooperativas de trabalhadores agrícolas e outras formas de exploração por trabalhadores, compreendendo este apoio várias formas que estimulem o associativismo dos trabalhadores rurais e dos agricultores, nomeadamente constituindo cooperativas de produção, de compra, de venda, de transformação e de serviços e ainda outras formas de exploração por trabalhadores.

III.2. Regime legal

III.2.1. Código Cooperativo e legislação complementar

A actividade das cooperativas rege-se actualmente pelo Código Cooperativo – Lei n.º 51/96, de 7 de Setembro (que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1997), e subseqüentes alterações, a saber:

- ☑ Decreto – Lei n.º 343/98, de 6 de Novembro;
- ☑ Decreto – Lei n.º 131/99, de 21 de Abril;
- ☑ Decreto – Lei n.º 108/2001, de 6 de Abril.



Tribunal de Contas

Existe ainda legislação sectorial complementar¹ para as cooperativas agrícolas, de artesanato, de comercialização, de consumo, de crédito, culturais, de ensino, de habitação e construção, de pescas, de produção operária, de serviços e de solidariedade social².

O Código Cooperativo, depois de definir, no seu art.º 2º, “*cooperativas como pessoas colectivas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis, que, através da cooperação e entreajuda dos seus membros, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles*”, enuncia no seu art.º 3º os referidos princípios cooperativos, já invocados anteriormente pela Constituição da República.

Assim, as cooperativas, na sua constituição e funcionamento, obedecem aos seguintes *princípios cooperativos*, que integram a declaração sobre a identidade cooperativa adoptada pela Aliança Cooperativa Internacional e reproduzidos no já citado art.º 3º:

- 1º. Adesão voluntária e livre;
- 2º. Gestão democrática pelos membros;
- 3º. Participação económica dos membros;
- 4º. Autonomia e independência;
- 5º. Educação, formação e informação;
- 6º. Intercooperação;
- 7º. Interesse pela comunidade.

O Código apresenta depois sucessivamente as regras de constituição das cooperativas e do seu capital social, jóia e títulos de investimento e, bem assim, o estatuto dos respectivos cooperadores. São depois estabelecidos os princípios e regras a que devem obedecer os órgãos das cooperativas: assembleia-geral, direcção e conselho fiscal, bem como o seu regime de responsabilidade. Disciplinam-se a seguir as matérias relativas a reservas e distribuição de excedentes, fusão, cisão, dissolução, liquidação e transformação de cooperativas e uniões, federações e confederações.

Finalmente, o Código Cooperativo refere-se, ainda que de modo genérico, às atribuições do **INSCOOP**, com particular ênfase nas respectivas competências relativas ao controlo da legal constituição e regular funcionamento das cooperativas.

III.2.2. Estatuto Fiscal Cooperativo

O princípio da discriminação positiva em favor das cooperativas encontra expressão essencial no Estatuto Fiscal Cooperativo (EFC), aprovado pela Lei nº 85/98, de 16 de Dezembro.

¹ Ver **Anexo I**

² A Lei n.º 101/97, de 13 de Setembro, estende às cooperativas de solidariedade social os direitos, deveres e benefícios das instituições particulares de solidariedade social (IPSS).



Tribunal de Contas

Assim, as cooperativas são sujeitos passivos dos impostos nos termos gerais, mas esse Estatuto consagrou um vasto conjunto de vantagens (ver caixa), que são de reconhecimento oficioso, relativamente àquelas que tenham sido constituídas, registadas e funcionem nos termos do Código Cooperativo e demais legislação aplicável (art.º 1º do EFC).

É ao **INSCOOP** que – nos termos que adiante se especificam – compete, em primeira linha, comprovar a legal constituição e o regular funcionamento das cooperativas (art.º 87º do Código Cooperativo), cabendo-lhe até requerer ao Ministério Público a dissolução daquelas que, no seu funcionamento, não respeitem os princípios cooperativos (art.º 89º do mesmo Código).

Os benefícios fiscais às cooperativas estão, deste modo, dependentes, em termos de justificação da perda de receita face aos objectivos económico-sociais que visam, da forma como o **INSCOOP** fiscalizar a utilização da forma cooperativa.



REGIME FISCAL DAS COOPERATIVAS – Alguns aspectos

(aplicável às cooperativas de primeiro grau, de grau superior e às régies cooperativas, constituídas, registadas e funcionando nos termos do Código Cooperativo)

1. Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

Regime geral – O resultado tributável das cooperativas (que tem por base o seu excedente líquido apurado antes da participação dos membros da cooperativa nos respectivos resultados) é tributado à taxa de 20 %, com excepção dos resultados provenientes das operações com terceiros, de actividades alheias aos fins exercidos e dos abrangidos pelo regime especial de tributação dos grupos, que são tributados à taxa geral do IRC (30 %). No entanto, as despesas confidenciais ou não documentadas, além de não serem custos, são tributadas autonomamente à taxa de 40 % (que no regime geral é de 50 % e mesmo 70 % relativamente a sujeitos passivos total ou parcialmente isentos). As despesas realizadas pelas cooperativas em aplicação da reserva para educação e formação cooperativas podem ser consideradas como custo em 120 % do respectivo total.

Regime de isenção – Com excepção dos resultados acima a que é aplicável a taxa geral de IRC e dos rendimentos sujeitos a retenção na fonte, que terá então carácter definitivo caso não haja outros rendimentos sujeitos, estão isentas de IRC:

- as cooperativas agrícolas;
- as cooperativas culturais;
- as cooperativas de consumo;
- as cooperativas de habitação e construção;
- as cooperativas de solidariedade social.

Com a aludida ressalva, estão também isentas de IRC as cooperativas dos demais sectores desde que, cumulativamente:

- a) 75 % das pessoas que nelas aфирam rendimentos do trabalho sejam membros da cooperativa;
- b) 75 % dos membros da cooperativa nela prestem serviço efectivo.

Crédito fiscal cooperativo – Está ainda previsto que as cooperativas podem deduzir à colecta do IRC, até à concorrência de 50 % do seu montante, as importâncias correspondentes a:

- 20 % dos montantes não provenientes de auxílio financeiro do Estado a fundo perdido, investidos, com algumas excepções, em activo imobilizado corpóreo afecto à prossecução do seu objecto social;
- 20 % dos montantes que revertam para a reserva legal, na parte em que excedam as reversões mínimas legal ou estatutariamente exigidas.



2. Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

A participação económica dos membros das cooperativas nos respectivos resultados, quando determinada em função do trabalho fornecido pelos cooperadores, tem a natureza de rendimentos da categoria A (trabalho dependente).

São dedutíveis à colecta do IRS:

- nas mesmas condições aplicáveis às contas poupança-habitação, as importâncias entregues às cooperativas de habitação e construção pelos respectivos membros;
- 5 % das importâncias entregues pelos cooperadores para realização do capital social das cooperativas, na parte que exceda o obrigatório ou estatutário e para subscrição dos títulos por elas emitidos, com o limite de 124,7 euros por agregado familiar.

3. Sisa, Imposto sobre as sucessões e doações e contribuição autárquica

As cooperativas estão isentas de:

- imposto sobre as sucessões e doações;
- sisa e contribuição autárquica, relativamente aos imóveis destinados à sede e ao exercício das actividades que constituam o respectivo objecto social;
- contribuição autárquica, relativamente a prédios urbanos habitacionais de cooperativas de habitação e construção cedidas aos respectivos membros em regime de propriedade colectiva, desde que destinados à habitação própria e permanente dos mesmos.

As cooperativas de ensino beneficiam ainda de isenção de contribuição autárquica quanto aos prédios destinados à realização dos seus fins.

4. Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

Nas cooperativas agrícolas de transformação, o IVA relativo às entregas pelos associados dos produtos das suas explorações só é exigível no momento do recebimento do respectivo preço.

Por outro lado, estão sujeitas a taxa reduzida, em determinadas condições:

- as empreitadas de construção de imóveis e os contratos de prestação de serviços inerentes à construção, cujos promotores sejam cooperativas de habitação e construção;
- as empreitadas de conservação, reparação e beneficiação dos prédios ou parte dos prédios urbanos habitacionais, propriedade de cooperativas de habitação e construção, cedidos aos seus membros em regime de propriedade colectiva.

5. Imposto do selo

As cooperativas estão isentas relativamente a:

- livros de escrituração e demais documentos e papéis;
- actos preparatórios e actos necessários à sua constituição, dissolução e liquidação;
- títulos de capital, títulos de investimento, obrigações e outros títulos que emitam;
- contratos que celebrem quando o selo constitua seu encargo.

Além disso, pelas letras e outros títulos de crédito em que intervenham na qualidade de sacador, as cooperativas ficam sujeitas a imposto pela taxa mínima.



Tribunal de Contas

III.3. Caracterização estatística

Em termos globais, mau grado as oscilações anuais, o número de cooperativas apresenta uma certa estabilidade de 1995 a 1999, registando um acréscimo de 4,3 % de 1999 para 2001.

Por sectores, como se verifica no Quadro I, o maior número de cooperativas situa-se no sector agrícola, enquanto o das pescas apresenta o valor mais reduzido.

Quadro I - COOPERATIVAS EM ACTIVIDADE POR SECTORES DE ACTIVIDADE ECONÓMICA – EVOLUÇÃO 1995-2001

Ramo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	? 2001 / 1995 (%)
Agrícola (Agr)	909	916	892	908	912	931	928	2,09%
Artesanato (Art)	44	47	41	52	56	48	50	13,64%
Comercialização (Com)	58	58	51	52	56	60	61	5,17%
Consumo (Cons)	254	245	218	212	209	205	202	-20,47%
Crédito (Créd)	203	191	170	164	157	150	148	-27,09%
Cultura (Cult)	241	241	234	237	244	255	256	6,22%
Ensino (Ens)	163	164	159	110	123	128	133	-18,40%
Habitação e Construção (Hab)	447	479	464	493	516	540	555	24,16%
Pescas (Pes)	25	26	22	22	24	25	26	4,00%
Produção Operária (Prod)	113	110	102	101	107	104	102	-9,73%
Serviços (Serv)	411	404	384	393	404	419	431	4,87%
Solidariedade Social (Sol)			3	60	68	85	96	100%
União (Uni)	59	63	59	62	62	65	66	11,86%
Federações e Confederações (FC)	22	21	21	21	21	21	23	4,55%
Total	2949	2965	2820	2878	2949	3036	3077	4,34%

Fontes: “Anuário Comercial do Sector Cooperativo”, INSCOOP, Edição de 2001/2002; e Site do INSCOOP (www.inscoop.pt) para valores de 2001.

Da análise dos dados acima resulta de salientar, em termos de evolução:

- o “boom” verificado nas cooperativas de Solidariedade Social – as quais, surgindo pela primeira vez em 1997, em número de 3, são já 96 em 2001 – correspondente a uma variação positiva, entre 1997 e 2001, de 3 100% (ou, desprezando o ano de arranque, de 60%);

Nas suas alegações, o CA informa, a propósito desta evolução, que “...de acordo com o estabelecido no D.L. n.º 7/98, de 15 de Janeiro, as Cooperativas de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas (Cerci) passaram a integrar o ramo das Cooperativas de Solidariedade Social, saindo do Ramo das Cooperativas de Ensino. Esta passagem, possibilitada pela disposição legal indicada, originou o aumento das Cooperativas de Solidariedade Social e o decréscimo das Cooperativas de Ensino...”



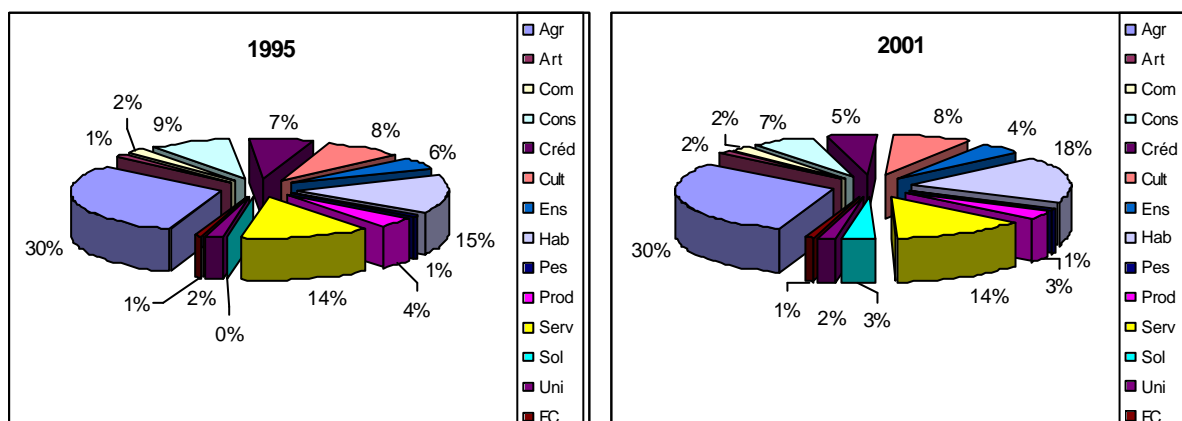
Tribunal de Contas

- ☑ em segundo lugar, embora muito distanciada, surge o incremento das cooperativas de Habitação e Construção (24,16%), como área tradicionalmente apetecida pelos cooperantes que é³;
- ☑ segue-se o aumento verificado nas cooperativas de Artesanato (13,64%) – provável reflexo da busca de obtenção de rendimentos por via de actividades fundadas no saber tradicional, cujos produtos tendem a encontrar colocação em sintonia com o desenvolvimento turístico – e a constituição de Uniões de cooperativas (11,86%);
- ☑ em sentido inverso deslocaram-se, sobretudo, as actividades de Crédito (-27,09%), Consumo (-20,47%) – pelo efeito provável da pressão exercida pela proliferação de grandes superfícies – e Ensino (-18,40%) – acusando, possivelmente, alguma saturação do mercado neste sector.

Quanto ao decréscimo dos ramos do crédito e do consumo, os responsáveis do INSCOOP atribuem-no à “...política de fusões adoptada nestes ramos, para conseguir uma maior capacidade empresarial e enfrentar o fenómeno da globalização. Relativamente às cooperativas de consumo o decréscimo foi também provocado nalguns casos pela proliferação das grandes superfícies comerciais, como muito bem é referido.”

Em termos gráficos, a situação em 1995 e 2001 apresenta-se como segue:

Gráfico 1 - COOPERATIVAS EM ACTIVIDADE POR SEC TORES DE ACTIVIDADE ECONÓMICA – ESTRUTURA EM 1995 E 2001



Verifica-se, assim, quanto à estrutura sectorial o seguinte:

³ Evolução especialmente significativa face ao respectivo peso estrutural – ver **Gráfico 1** e respectivos comentários.



Tribunal de Contas

- ☑ o sector com maior peso estrutural (30%) é o da Agricultura, peso esse inalterado no período em análise;
- ☑ igualmente sem alteração se mantém a actividade Serviços (14%), terceira em dimensão a seguir à Habitação e Construção, mas esta apresentando um incremento do seu peso relativo no universo cooperativo português (passou de 15 % para 18 %);
- ☑ mantêm, ainda, a sua importância relativa as actividades de comercialização (2%), cultura (8%) e pescas (1%);
- ☑ conhecem quebras, quanto a este critério, as actividades: Consumo, Crédito e Ensino (cada uma caindo 2%) e produção operária (-1%);
- ☑ por último, saliente-se que as cooperativas de Solidariedade Social representam já 3% do número total de cooperativas em Portugal.

Observando, agora, a distribuição das cooperativas por distrito (ou Região Autónoma), tem-se:

Quadro II - DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS COOPERATIVAS POR SECTORES DE ACTIVIDADE ECONÓMICA

Situação em 31.12.2001

Sect. Activ.	Agr	Art	Com	Cons	Créd	Cult	Ens	Hab	Pes	Prod	Serv	Sol	Uni	FC	Total
Distrito/RA															
Aveiro	36	1	2	13	16	16	3	13	2	3	17	10	2	-	134
Beja	43	3	-	14	5	2	2	5	-	3	9	2	1	-	89
Braga	23	-	2	11	8	14	10	11	-	2	23	8	-	-	112
Bragança	36	2	1	2	5	1	1	2	-	-	5	-	1	-	56
C. Branco	73	1	2	3	5	4	4	8	-	3	5	-	-	-	108
Coimbra	38	3	5	3	9	15	4	12	3	5	18	3	1	-	119
Évora	59	4	1	34	8	12	1	12	-	3	10	6	4	1	155
Faro	57	-	2	4	11	6	3	42	6	3	34	3	4	-	175
Guarda	37	1	-	5	4	4	-	5	-	-	4	1	2	-	63
Leiria	50	2	5	11	8	15	3	7	4	5	13	9	1	2	135
Lisboa	53	4	24	36	12	71	63	242	1	26	171	27	21	15	766
Portalegre	49	-	-	4	9	1	-	7	-	-	3	1	1	-	75
Porto	32	4	9	17	7	36	26	94	3	15	56	15	13	4	331
Santarém	114	1	2	10	13	13	1	11	1	7	8	1	1	-	183
Setúbal	37	-	1	14	4	17	3	41	4	10	31	8	3	-	173
V. Castelo	17	9	-	-	2	7	4	2	1	15	3	-	-	-	60
Vila Real	27	3	-	1	6	8	1	11	-	-	3	-	3	-	63
Viseu	62	7	-	2	15	7	4	3	-	1	8	2	2	1	114
R.A. Açores	73	4	1	11	1	5	-	6	-	-	8	-	6	-	115
R.A. Madeira	12	1	4	7	-	2	-	21	1	1	2	-	-	-	51
Tota	928	50	61	202	148	256	133	555	26	102	431	96	66	23	3077

Fonte: Site do INSCOOP (www.inscoop.pt).

A informação contida no Quadro II permite concluir que:



Tribunal de Contas

- ☑ A maior densidade de cooperativas ocorre, de modo destacado, no distrito de Lisboa (766), com larga predominância das que se dedicam à Habitação e Construção (242) e aos Serviços (171) – as quais representam, no seu conjunto, 53,92% do total;
- ☑ A segunda maior concentração ocorre no Porto (331), distrito que apresenta como mais relevantes as mesmas actividades observadas em Lisboa (com 94 e 56 cooperativas, respectivamente);
- ☑ O menor desenvolvimento da actividade cooperativa verifica-se na RA da Madeira, com apenas 51 cooperativas, 21 das quais dedicadas à Habitação e Construção e 12 à Agricultura, em contraste com a outra RA (Açores), detentora de 115 cooperativas (mais do que vários distritos do Continente), das quais a larga maioria (73) agrícolas;
- ☑ Algumas particularidades são reveladoras de características regionais próprias, como as observadas em Évora, com um número de cooperativas na área do Consumo de 34 (apenas menos duas que em Lisboa e mais do que em qualquer outro distrito ou RA), em Braga – onde avulta a actividade Cultura (14), que se segue, de imediato, às predominantes (Agricultura e Serviços, com 23 cada), e onde é também significativa a do Ensino (10) – e em Santarém (distrito no qual as cooperativas agrícolas constituem a esmagadora maioria – 114 de um total de 183).

Vejamos, agora, qual o movimento, em 2000, relativo a constituição e dissolução de cooperativas:

Quadro III - COOPERATIVAS CONSTITUÍDAS E DISSOLVIDAS EM 2000

Ramo	Constituídas			Dissolvidas		
	De raiz	Por Fusão	Total	Por Fusão	Por Extinção	Total
Agrícola	23	1	24	2	3	5
Artesanato	2	-	2	-	-	-
Comercialização	5	-	5	1	-	1
Consumo	1	-	1	2	2	4
Crédito	-	1	1	7	1	8
Cultura	12	-	12	-	1	1
Ensino	5	-	5	-	-	-
Habitação e Construção	29	-	29	-	2	2
Pescas	1	-	1	-	-	-
Produção Operária	1	-	1	-	4	4
Serviços	17	-	17	-	1	1
Solidariedade Social	16	-	16	-	-	-
Total	112	2	114	12	14	26

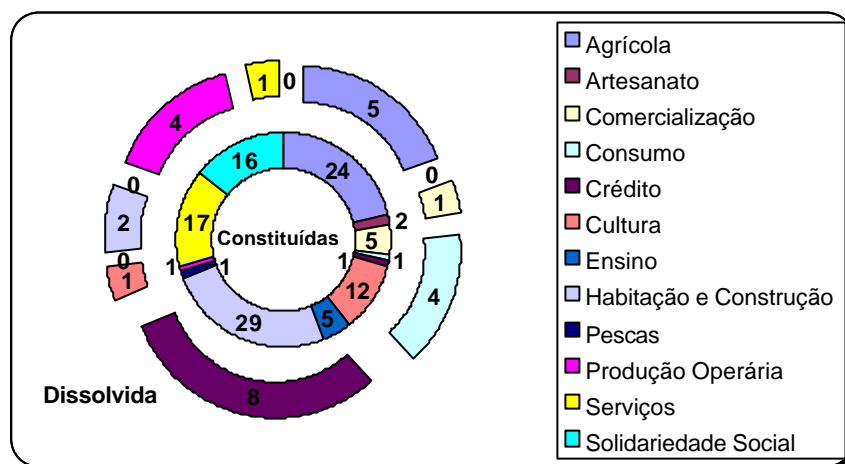
Fonte: "Anuário Comercial do Sector Cooperativo", INSCOOP, Edição de 2001/2002.



Tribunal de Contas

Ou seja, graficamente:

Gráfico 2 - CONSTITUIÇÃO E DISSOLUÇÃO DE COOPERATIVAS – 2000



Constata-se, assim, que:

- O maior número de cooperativas constituídas em 2000 distribui-se pelas actividades Habitação e Construção (29 ou 25,44%) e Agrícola (24 = 21,05%), em consonância com a importância estrutural destes sectores no conjunto das cooperativas;
- Também no sector dos Serviços se observou significativa constituição de cooperativas (17, isto é, 14,91%), igualmente em linha com o seu posicionamento estrutural;
- Importante será referir o caso da actividade Solidariedade Social com 16 cooperativas constituídas em 2000 e nenhuma dissolvida;
- Apenas a actividade Crédito não conheceu a criação, de raiz, de qualquer nova cooperativa, tendo sido dissolvidas 8, o que coloca este sector no topo da tabela a este respeito. Deve notar-se, porém, que, destas dissoluções, 7 ocorreram por fusão;
- Quanto à dissolução de cooperativas, a principal causa reside na extinção, representando a fusão 46,15% do total;
- Por último, saliente-se que, por cada cooperativa dissolvida, foram constituídas, em média, 4,4.



Tribunal de Contas

Finalmente, apresentam-se alguns dados – ainda que com limitações⁴ – sobre as 100 maiores⁵ empresas cooperativas nacionais.

Quadro IV - AS 100 MAIORES EMPRESAS COOPERATIVAS EM 2000

(Valores monetários em milhares de Euros)

Ramo ⁶	N.º	Vol. de Vendas	%	Resultados Líquidos	%	Nº Trabalhadores	%	VAB ⁷	%
Comercialização	16	980.396	44,6	6.854	24,0	1.645	15,1	34.854	16,0
Agrícola	55	904.267	41,2	19.469	68,2	3.236	29,7	68.930	31,7
Ensino	9	117.651	5,4	986	3,5	4.420	40,6	86.045	39,6
Consumo	6	87.724	4,0	651	2,3	729	6,7	8.405	3,9
Habitação e Construção	8	66.399	3,0	1.624	5,7	75	0,7	4.161	1,9
Serviços	4	27.895	1,3	-15	-0,1	416	3,8	8.188	3,8
Cultura	1	6.278	0,3	0	0,0	194	1,8	4.821	2,2
Produção Operária	1	4.662	0,2	-1.023	-3,6	169	1,6	2.103	1,0
Total	100	2.195.272	100,0	28.546	100,0	10.884	100,0	217.507	100,00

Fonte: “As 100 maiores empresas cooperativas”, INSCOOP, Edição de 2001

Com base nestes dados, podem tecer-se os seguintes comentários:

- A actividade Comercialização, responsável pelo maior volume de vendas (44,6% do total), apenas obteve 24,0% dos resultados líquidos e contribuiu com 16,0% para o VAB total;
- São as cooperativas agrícolas (55) que conseguem a maior fatia dos resultados líquidos (68,2%), utilizando o segundo maior número de trabalhadores (29,7%);
- As 9 cooperativas de Ensino, posicionadas em terceiro lugar em volume de vendas, ocupam, no entanto, o primeiro lugar, em termos, quer de VAB (39,6%), quer de número de trabalhadores (40,6%);
- O menor número de trabalhadores (75 ou 0,7%) é o empregado pelas 8 cooperativas da área da Habitação e Construção, as quais representam, porém, 3,0% do volume de vendas e obtêm 5,7% dos resultados líquidos;

⁴ Estes dados, apurados pelo INSCOOP, resultam da análise, por este Instituto efectuada, dos relatórios e contas a ele enviados, em cumprimento do n.º 1 do art.º 88º do Código Cooperativo, pelas cooperativas. Em 2000, de 3 036 cooperativas em actividade, apenas 689 remeteram ao INSCOOP aqueles documentos.

⁵ Critério utilizado para a ordenação: volume de vendas.

⁶ Excluindo Crédito, devido à dificuldade de comparação dos dados.

⁷ Valor Acrescentado Bruto, para este efeito considerado como sendo o somatório de: despesas com pessoal; amortizações e provisões do exercício; despesas financeiras líquidas de receitas financeiras; impostos directos; provisões para impostos sobre resultados; e resultados líquidos.



Tribunal de Contas

- Apresentando resultados líquidos negativos surgem as 4 cooperativas de Serviços (-0,1%) e a de Produção Operária (-3,6%).



IV. O INSCOOP – INSTITUTO ANTÓNIO SÉRGIO DO SECTOR COOPERATIVO

IV.1. Génese e evolução

Na sequência do programa do 1º Governo Constitucional foi criado o INSCOOP – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo pelo DL n.º 902/76, de 31 de Dezembro, ratificado pela Lei n.º 35/77, de 8 de Junho.

A natureza jurídica e as atribuições inicialmente fixadas permaneceram praticamente inalteradas até a publicação do Decreto-Lei n.º 98/83, de 18 de Fevereiro, que aprovou um novo estatuto. Pretendeu-se então reforçar a acção do INSCOOP, de forma a assegurar maior eficácia aos vários tipos de apoios previstos, até que o sector cooperativo atingisse expressão significativa e autonomia própria.

É que a adesão às Comunidades Europeias exigia que a articulação e o aproveitamento dos programas comunitários fossem apoiados por informação capaz, quanto à disponibilidade dos projectos e quanto à sua própria elaboração.

Decorridos mais de seis anos de vigência do diploma de 1983, verificou-se não terem sido concretizadas algumas previsões e terem perdido justificação alguns dos novos serviços, suplantados, como foram, pelo vigor crescente do sector.

Assim, foi aprovado o actual estatuto, anexo ao Decreto-Lei n.º 63/90, de 20 de Fevereiro, do qual faz parte integrante.

A respectiva tutela foi sendo assumida sucessivamente pela Presidência do Conselho de Ministros, pelos Ministérios do Planeamento e da Administração do Território e do Trabalho e da Solidariedade, sendo actualmente da responsabilidade, de novo, da Presidência do Conselho de Ministros⁸, com todos os inconvenientes que as sucessivas mudanças de tutela sempre acarretam.

IV.2. Atribuições e competências

Tal como já foi referido, os actuais estatutos do INSCOOP foram aprovados pelo DL n.º 63/90, de 20 de Fevereiro, de cujo preâmbulo se afigura ser de destacar o seguinte:

⁸ Conforme n.º 2 do art.º 23º do Decreto-Lei n.º 120/2002, de 3 de Maio – Lei Orgânica do XV Governo Constitucional.



Tribunal de Contas

“... é forçoso reconhecer que, actualmente, as atribuições do INSCOOP se devem concentrar nos domínios da formação, da recolha e fornecimento de informação e da investigação, relativas ao sector cooperativo, bem como no domínio da fiscalização do uso correcto da forma cooperativa.”

Ainda do mesmo **Estatuto** se retira tratar-se o INSCOOP de um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira⁹ e património próprio (art.º 1º), ao qual estão cometidas as seguintes atribuições (art.º 2º):

- ☑ Incentivar a constituição de cooperativas e divulgar a sua importância no desenvolvimento económico dos sectores onde a sua actividade se insere;
- ☑ Fiscalizar a utilização da forma cooperativa, com respeito pelos princípios e normas relativos à sua constituição e funcionamento;
- ☑ Realizar e apoiar a realização de estudos sobre o sector cooperativo, de modo a realçar as suas potencialidades;
- ☑ Colaborar com entidades do sector cooperativo, ou com ele relacionadas, na realização de acções formativas de cooperadores, dirigentes e quadros técnicos de cooperativas ou de organizações de grau superior;
- ☑ Recolher os elementos referentes às cooperativas ou organizações do sector cooperativo que permitam manter actualizados todos os dados que se lhes referem, quanto à sua legalização e às suas actividades;
- ☑ Emitir os pareceres que forem superiormente solicitados sobre propostas de legislação relativas ao sector cooperativo.

No prosseguimento das suas atribuições, compete especialmente ao INSCOOP (art.º 3º):

- ☑ Manter actualizado um ficheiro geral de todas as cooperativas e suas organizações, apoiado por um arquivo dos documentos que respeitem à sua constituição, a eventuais alterações e às actividades existentes;
- ☑ Emitir o documento de prova a que se refere o artigo 87º do Código Cooperativo – Lei n.º 51/96, de 7 de Setembro¹⁰, de que depende o apoio técnico e financeiro às cooperativas, por parte das entidades públicas;
- ☑ Requerer, através do Ministério Público, junto do Tribunal territorialmente competente, a dissolução das cooperativas nos termos previstos pelo art.º 89º do Código Cooperativo;
- ☑ Organizar e manter actualizada uma biblioteca sobre temas cooperativos;
- ☑ Divulgar, seleccionar e publicar informação sobre o sector cooperativo proveniente de fontes nacionais e estrangeiras;
- ☑ Prestar os esclarecimentos, informações ou pareceres que lhe forem solicitados no âmbito das suas atribuições;

⁹ Saliente-se que, segundo a Proposta de Lei do OE para 2003, o INSCOOP perderá a sua autonomia financeira, passando a integrar o Estado.

¹⁰ Nos termos deste dispositivo, compete ao INSCOOP emitir, anualmente, credencial comprovativa da legal constituição e regular funcionamento das cooperativas. Para este efeito, o art.º 88º do Código Cooperativo estabelece que as cooperativas devem enviar ao INSCOOP duplicado de todos os elementos referentes aos actos de constituição e de alteração dos estatutos devidamente registados, bem como os relatórios de gestão e as contas de exercício anuais, após terem sido aprovados pela respectiva Assembleia-Geral, bem como o balanço social quando, nos termos gerais, forem obrigadas a elaborá-lo.



Tribunal de Contas

- ☑ Promover acções de formação de cooperadores e colaborar, de um modo geral, nas acções de formação ligadas ao sector cooperativo;
- ☑ Participar na execução de programas especiais em cujas componentes estejam ou possam vir a estar envolvidos aspectos de formação cooperativa;
- ☑ Colaborar com os organismos oficiais ligados à estatística para obtenção e fornecimento de dados de interesse mútuo referentes ao sector cooperativo;
- ☑ Participar nos conselhos, comissões ou grupos de trabalho nacionais ou internacionais que possam ter ligação ou interesse para o sector cooperativo;
- ☑ Credenciar as cooperativas e suas organizações de grau superior para os efeitos previstos na legislação cooperativa;
- ☑ Requerer aos órgãos da Administração Pública os elementos, informações e publicações oficiais de que careça;
- ☑ Regular a sua organização interna e o seu funcionamento.

IV.3. Organização e funcionamento

São **órgãos** do INSCOOP o **presidente**, o **conselho consultivo** e o **conselho administrativo** (art.º 4º dos Estatutos do organismo).

As competências destes órgãos encontram-se definidas, respectivamente, nos art.ºs 5º, 6º e 7º do mesmo Estatuto.

O **conselho consultivo**, no entanto, deixou de funcionar face à criação, pela alínea c) do art.º 8º do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio (Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade), do Conselho Nacional para a Economia Social.

É de referir, ainda, que, contrariamente ao disposto no art.º 12º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, o Estatuto do INSCOOP – **publicado na mesma data desta Lei** – não prevê a existência de quaisquer “...*meios de fiscalização interna tecnicamente independentes dos respectivos órgãos de direcção.*” De notar, porém, que a eventual instituição desses meios sempre haveria de ser ponderada no contexto da reduzida dimensão do organismo.

O INSCOOP dispõe (art.º 9º) dos seguintes **serviços**:

- ☑ Departamento Técnico; e
- ☑ Repartição Administrativa,

cujas competências estão enunciadas nos art.ºs 10º e 11º, respectivamente.

Assim, as funções do **Departamento Técnico** consignadas nos Estatutos do INSCOOP relacionam-se com a definição e execução de programas de estudo e investigação no domínio do sector cooperativo, o estudo das metodologias mais adequadas às diversas acções formadoras do sector e a avaliação da sua execução, a dinamização da investigação cooperativa, a definição e execução



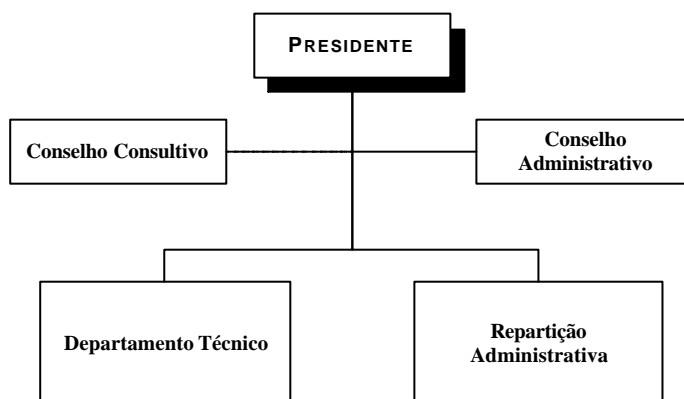
Tribunal de Contas

de planos de preparação do pessoal qualificado necessário ao desenvolvimento do sector, a pesquisa das fontes de dados cooperativos nacionais e estrangeiros, a planificação e execução de publicações, a manutenção da biblioteca, a recolha, tratamento e difusão de informação e a realização de exposições, colóquios, seminários ou congressos.

Competem, por seu turno, à **Repartição Administrativa** as tarefas inerentes ao expediente geral, à organização e manutenção de arquivo, à gestão do pessoal, à preparação do projecto de orçamento e da conta de gerência, à execução das tarefas administrativas e contabilísticas inerentes à arrecadação das receitas e ao processamento e liquidação das despesas e à manutenção do inventário geral dos bens do INSCOOP.

Em consonância com o que acaba de se referir, é o seguinte o **organograma** do INSCOOP:

Gráfico 3 - INSCOOP – ORGANOGAMA LEGAL



Verifica-se que o organograma real está de acordo com o legal, excepto no que se refere ao não funcionamento, pelas razões já anteriormente aduzidas, do Conselho Consultivo e à constituição, por uma questão de organização interna, de 3 sectores informais no Departamento Técnico:

- Informação, Biblioteca e Audiovisuais;
- Estudos e Informática;
- Formação.

O **Sector Informação, Biblioteca e Audiovisuais** alimenta a imagem externa do organismo, através da produção de Publicações versando temas cooperativos – veja-se também, a este propósito, o ponto **IV.4.2**.

Compete ainda a este sector a organização pontual de determinados eventos como, por exemplo, o Dia Mundial das Cooperativas, a gestão da biblioteca Casa António Sérgio e a produção de audiovisuais.



Tribunal de Contas

O **Sector de Estudos e Informática**, para além de definir e implementar estudos e investigação no domínio do sector cooperativo, é responsável pela fiscalização do uso correcto da forma cooperativa, emitindo as credenciais comprovativas da legal constituição e regular funcionamento das cooperativas e suas organizações de grau superior para os efeitos previstos na legislação cooperativa, nomeadamente para fins fiscais e para obtenção de apoio técnico e financeiro por parte de entidades públicas.

No **Sector de Formação** – o INSCOOP é credenciado pelo INOFOR como entidade formadora – preparam-se, executam-se e avaliam-se planos de formação adequados ao desenvolvimento do sector cooperativo, através da análise do leque de opções disponibilizadas pelos programas comunitários, seleccionando-se os mais atractivos para o sector.

A gestão das verbas afectas à formação é efectuada pela Repartição Administrativa, existindo um elemento de ligação entre esta Repartição e o sector da formação.

O actual **quadro de pessoal** do INSCOOP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 272/91, de 7 de Agosto, alterado pela Portaria n.º 949/92, de 30 de Setembro. As dotações de recursos humanos afectas ao Instituto variaram ao longo dos anos; foi a seguinte a respectiva evolução:

Quadro V - RECURSOS HUMANOS DO INSCOOP – EVOLUÇÃO

Pessoal	DL n.º 902/76, de 31/12	DL n.º 98/83, de 18/02	Desp. n.º 58/90, de 04/07 a)	DL n.º 272/91, de 07/08 b)	Efectivos em 2000
Dirigente c)	3	10	2	2	2
Técnico Superior	1	26	14	17	10
Informática	0	0	1	2	1
Técnico	20	0	0	0	0
Técnico Auxiliar/ Profissional	4	14	8	11	5
Administrativo	14	9	7	11	6
Operário e Auxiliar	13	11	6	8	3
Outra Situação	0	0	0	0	1
Totais	55	70	38	51	28

a) Do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, ao tempo tutelar do INSCOOP.

b) Com a actualização antes referida.

c) Inclui Chefe de Repartição.

Da análise deste quadro resultam de realçar dois aspectos:

- A reduzida dimensão do quadro em vigor, sobretudo se cotejado com o fixado pelo DL n.º 98/83¹¹; e

¹¹ Já que o Desp. n.º 58/90, emitido na sequência da estrutura aprovada pelo DL n.º 63/90, de 20/02, atribui uma dotação de pessoal inferior, ainda que, mesmo assim, superior ao número de efectivos disponível.



- A desproporção entre o quadro legal e o número de efectivos de que o INSCOOP dispõe.

Ainda que *“Conscientes de que o reduzido número de efectivos ... provoca uma difícil organização do Instituto...”*, os responsáveis do INSCOOP acrescentam, quanto à reduzida dimensão do quadro e no que se refere à dotação de pessoal atribuída pelo Despacho n.º 58/90, que deve ser tomado em consideração que *“A diferença entre o quadro de pessoal (DL n.º 272/91) e a dotação de pessoal (Despacho n.º 58/90) é compreensível se se tiver em conta que a dotação fazia parte de um quadro único de pessoal do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, que permitia a normal progressão do pessoal...”*

Esta reduzida dimensão do número de efectivos é tanto mais evidente quanto é certo que *“...se compararmos as atribuições e competências do Inscoop nos seus três estatutos (D.L. n.º 902/76, de 31/12; D.L. n.º 98/83, de 18/02; e D.L. n.º 60/93, de 20/02) facilmente se verifica que coincidem na quase totalidade para não se afirmar que, no último estatuto, tais competências são efectivamente acrescidas.”*

IV.4. Actividades desenvolvidas

A actividade desenvolvida pelo Instituto pode sistematizar-se, essencialmente, em três vectores: **formação profissional, informação e investigação cooperativa e controlo do uso correcto da forma cooperativa**. Há ainda que referir os apoios concedidos no contexto do PRODESCOOP. Vejamos, em pormenor, alguns dos aspectos desta actividade:

IV.4.1. Formação profissional

Trata-se de formação ligada ao sector cooperativo, promovida pelo INSCOOP ou em que este colabora, nos termos da alínea g) do art.º 3º do DL n.º 63/90, de 20 de Fevereiro.

As prioridades passam pela formação de dirigentes e quadros das cooperativas, sem prejuízo da abertura a outro tipo de trabalhadores. Caso uma determinada acção não desperte o interesse de cooperantes em número suficiente, pode ser aberta a não cooperantes. Quando, porventura, os candidatos excedam o número possível de participantes, tenta-se deslocar os excedentários para diferentes áreas geográficas com *deficit* de formandos.

Apenas a título de exemplo, o quadro que seguidamente se apresenta dá conta de alguns cursos, promovidos pelo INSCOOP, que tiveram reflexos financeiros em 2000.

Quadro VI - ACÇÕES DE FORMAÇÃO PREVISTAS E REALIZADAS



Tribunal de Contas

Curso	Acções	Realiza- das em	Data de início		Data de fim		N.º de formandos	
			Prevista	Efectiva	Prevista	Efectiva	Previsto	Efectivo
Código Cooperativo e Estatuto Fiscal Cooperativo (nível 4) a)	1ª acção	Lisboa	11/03/99	11/03/99	19/03/99	19/03/99	20	20
	2ª acção	Setúbal	08/04/99	08/04/99	16/04/99	15/04/99	20	17
	3ª acção	Évora	22/04/99	22/04/99	30/04/99	30/04/99	20	16
	4ª acção	Porto	06/05/99	06/05/99	14/05/99	14/05/99	20	16
	5ª acção	Santarém	20/05/99	20/05/99	28/05/99	28/05/99	20	15
	6ª acção	Faro	17/06/99	17/06/99	25/06/99	25/06/99	20	18
	7ª acção (*)	Faro	02/09/99	02/09/99	10/09/99	10/09/99	20	15
	8ª acção	Coimbra	23/09/99	23/09/99	01/10/99	01/10/99	20	14
	9ª acção (*)	Porto	07/10/99	07/10/99	15/10/99	15/10/99	20	15
Total							180	146
Gestão de Empresas Cooperativas (nível 5) b)	1ª acção	Lisboa	17/03/99	17/03/99	18/06/99	18/06/99	14	14
	2ª acção	Porto	24/03/99	24/03/99	15/06/99	23/06/99	14	13
	Total							28
Formação Pedagógica de formadores (nível 5) c)	Acção única	Lisboa	15/09/99	22/09/99	12/11/99	18/11/99	20	20
	Total							20
As Cooperativas e o Auto-Emprego (nível 5) d)	Acção única	Lisboa	08/09/99	26/11/99	15/12/99	10/03/00	20	16
	Total							20
Total Geral							248	209

(*) A realização destas acções estava prevista para Vila Real de Santo António e Castelo Branco, respectivamente

- a) Carga horária por acção de 30 horas, em 4 dias
- b) Carga horária por acção de 157,5 horas, em 21 dias
- c) Carga horária por acção de 150 horas, em 20 dias
- d) Carga horária por acção de 112,5 horas, em 15 dias

IV.4.2. Informação e investigação cooperativa

Neste âmbito, o INSCOOP edita publicações sobre o sector cooperativo – destinadas à venda, mas sendo, por vezes, cedidas a título gratuito quando tal contribua para o desenvolvimento do ideário cooperativo –, com informação, proveniente de fontes nacionais e estrangeiras [vd. alínea e) do art.º 3º dos Estatutos do INSCOOP], apresentando as publicações regulares a periodicidade que a seguir se indica:

Publicações	Periodicidade
Revista de Estudos Cooperativos – Pensamento Cooperativo *	Bianual
Anuário Comercial do Sector Cooperativo	Anual
As 100 Maiores Empresas Cooperativas	Idem
Jornal Cooperativo de Língua Portuguesa	Trimestral
Cooperativas e Desenvolvimento	Bimestral

* – Publicação iniciada em 2000.

Os responsáveis do INSCOOP veiculam, nas suas alegações, a informação adicional de que “...as publicações – Anuário Comercial do Sector Cooperativo e As



100 Maiores Empresas Cooperativas, geram receitas que cobrem todos os custos de produção e edição e deixam ainda alguma verba para o Instituto.”

Como exemplo de uma publicação não periódica editada pelo INSCOOP, pode referir-se “*O Terceiro Sector em Portugal: Delimitação, Caracterização e Potencialidades*”, obra da autoria de Francisco Nunes, Luís Reto e Miguel Carneiro, financiada pelo Programa Pessoa – Linha de Acção “Estudos e Investigação”.

IV.4.3. Controlo do uso correcto da forma cooperativa

Compete ao INSCOOP o controlo da utilização da forma cooperativa, com respeito pelos princípios e normas relativas à sua constituição e funcionamento, controlo esse exercido por duas formas.

No Departamento Técnico são emitidas credenciais, nos termos do disposto no art.º 87º do Código Cooperativo – sendo de notar, como já se referiu, que os apoios técnicos e financeiros públicos (incluindo benefícios fiscais) a que as cooperativas tenham direito ficam dependentes da emissão destas credenciais.

Assim, para certificação do uso correcto da forma cooperativa, procede-se à verificação do registo da cooperativa na respectiva Conservatória, da declaração de início de actividade e das actas da Assembleia-Geral que aprovam os relatórios e contas dos três últimos anos.

Caso a apreciação efectuada assim o determine, é emitida a credencial requerida; caso contrário, essa emissão é suspensa até clarificação do assunto e demonstração do correcto funcionamento da cooperativa.

A emissão anual, pelo INSCOOP, de credenciais comprovativas da legal constituição e regular funcionamento das cooperativas e suas organizações, pressupõe a existência de um ficheiro completo e actualizado, apoiado por um arquivo de documentos que respeitem à sua constituição, a eventuais alterações e às actividades existentes.

Encontra-se já (2002) em exploração uma Base de Dados das cooperativas existentes.

Em 1998, 1999 e 2000 foram emitidas, respectivamente, 374, 648 e 864 credenciais.

Informam os responsáveis, em sede de contraditório, que “O número de credenciais emitidas anualmente depende muito do rigor dos demais serviços da Administração Pública em cumprirem com a norma do Código Cooperativo (art.º 89º, n.º 2): ‘o apoio técnico e financeiro às cooperativas por parte das entidades públicas, fica dependente da credencial emitida pelo Inscoop.’”



Tribunal de Contas

Ainda no âmbito do controlo da actividade desenvolvida pelas cooperativas, compete ao INSCOOP requerer, ao Ministério Público junto do Tribunal territorialmente competente, a dissolução das cooperativas que se encontrem nas condições previstas no art.º 89º do Código Cooperativo, isto é: que não respeitem, no seu funcionamento, os princípios cooperativos; cuja actividade não coincida com o objecto expresso nos estatutos; que utilizem sistematicamente meios ilícitos para a prossecução do seu objecto; ou que recorram à forma cooperativa para alcançar indevidamente benefícios fiscais.

De referir apenas, como nota final, que o controlo exercido pelo INSCOOP se resume – inevitavelmente, face à inexistência, na respectiva orgânica, de qualquer corpo com funções inspectivas – a um mero controlo formal, efectuado sobre a documentação que as cooperativas lhe submetam.

Os membros do CA do INSCOOP, ao pronunciar-se sobre o relato dos auditores, relevam ainda outras actividades, como sejam:

“O Programa PRODESCOOP, no funcionamento, análise de projectos, controlo de execução e apoio à Comissão de Coordenação depende do INSCOOP...”

“...projectos comunitários que embora de menor dimensão têm sido desenvolvidos bem como a organização de várias conferências e encontros internacionais que têm sido organizados pelo INSCOOP nomeadamente, em 2000 a Conferência Ibero-americana sobre o Quadro Legal Cooperativo, em Lisboa e a organização e acompanhamento da Missão Cooperativa Portuguesa ao Encontro Mundial de Cooperativas – Rio Cooperativo 2000 – no Rio de Janeiro”.

IV.5. Regime financeiro e administrativo-contabilístico

O INSCOOP, pese embora o seu estatuto de organismo dotado de autonomia administrativa e financeira, utiliza o sistema de **contabilidade orçamental** com orçamento privativo, contrariamente ao que dispõem o n.º 2 do art.º 14º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e o n.º 1 do art.º 45º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho. Porém, se as disposições insertas na Proposta de Lei do OE/2003 conhecerem aprovação, o INSCOOP será integrado na Administração Directa do Estado, logo, como organismo dotado apenas de autonomia administrativa, pelo que os preceitos legais referidos deixarão de se lhe aplicar.

A **gestão financeira** do INSCOOP é disciplinada pelo programa anual de actividades e pelo orçamento anual privativo (art.º 12º dos respectivos Estatutos).



Tribunal de Contas

IV.6. Receitas e despesas

IV.6.1. Caracterização

Nos termos dos Estatutos deste Instituto:

- Constituem receitas do INSCOOP (n.º 1 do art.º 13º):
 - ✓ As verbas provenientes de dotações inscritas no Orçamento do Estado;
 - ✓ Os subsídios, donativos e participações;
 - ✓ Os rendimentos provenientes da prestação de serviços;
 - ✓ O produto de vendas de publicações ou de impressos próprios;
 - ✓ Quaisquer outras que legalmente lhe venham a ser atribuídas.
- Ao INSCOOP é vedado contrair empréstimos, apesar do seu regime administrativo (n.º 2 do art.º 13º);
- Configuram-se como despesas (art.º 14º):
 - ✓ As realizadas com o funcionamento dos seus órgãos, serviços e pessoal que lhe seja afecto, bem como todas as outras que sejam necessárias para assegurar o desempenho das suas atribuições;
 - ✓ Os subsídios concedidos através do INSCOOP a cooperativas e suas organizações de grau superior.
- As receitas do INSCOOP devem ser depositadas em conta bancária própria numa instituição de crédito, excepto no que se refere às importâncias indispensáveis ao pagamento das despesas que devam ser feitas em dinheiro e que constituirão o fundo fixo, a fixar mensalmente (art.º 15º).

Os pagamentos são efectuados por transferência bancária, fundo de maneiio ou cheque.

As pequenas despesas inadiáveis são pagas por fundo de maneiio – 100 000\$00 (€198,80) em Lisboa e 50 000\$00 (€249,40) na Delegação do Porto –, sendo as restantes despesas pagas através de cheque ou de transferência bancária. Os cheques emitidos são elaborados e registados num livro por uma funcionária desta repartição, que também procede à sua identificação nos extractos bancários. São assinados pelo Presidente do Instituto e pela Chefe da Repartição Administrativa os quais, com o técnico superior de mais elevada categoria, integram o Conselho Administrativo.



Tribunal de Contas

IV.6.2. PIDDAC – Os Programas

Para o desenvolvimento da sua actividade, o INSCOOP geria, em 2000, verbas provenientes de transferências do capítulo 50 (PIDDAC) do Orçamento do Estado, nele inscritas sob a epígrafe de 3 Programas. É deles que, a seguir, se apresenta uma caracterização sumária, concretizada sob a forma de fichas técnicas. Note-se o facto, comum a todos, de se tratar de programas com prolongamento do fim previsto na proposta inicial.

IV.6.2.1 DIVULGAÇÃO E PROMOÇÃO COOPERATIVA

(Valores monetários em contos)

Ano de início	1996		
Fim previsto na proposta inicial	1998		
N.º de Projectos	1		
Objectivos	<input checked="" type="checkbox"/> Divulgação do cooperativismo; <input checked="" type="checkbox"/> Promoção e apoio a novas cooperativas; <input checked="" type="checkbox"/> Modernização da gestão das actuais cooperativas; <input checked="" type="checkbox"/> Apoio à internacionalização das cooperativas; <input checked="" type="checkbox"/> Formação de dirigentes e quadros das cooperativas.		
OE 2000, Cap. 50 (corrigido)	Despesas Correntes	01.02.04	4 000
		02.01.04	1 000
		02.02.08	1 130
		02.03.07	16 000
		02.03.10	106 369
		04.02.01	70 293
		04.03.01	2 000
	Despesas de Capital	07.01.08	2 500
Total		203 292	



Tribunal de Contas

IV.6.2.2 SINFORCOOP – SISTEMA DE INFORMAÇÃO COOPERATIVA

(Valores monetários em contos)

Ano de início		1995		
Fim previsto na proposta inicial		1997		
Projectos	Código DPP – Designação	1610.1 – Desenvolvimento do Sistema de Informação Cooperativo		
	Código DPP – Designação	1610.2 – Sistema de Informação Contabilístico para o Sector Cooperativo		
Objectivos		<input checked="" type="checkbox"/> Reforço do sistema de informação do INSCOOP; <input checked="" type="checkbox"/> Abertura desse sistema às cooperativas; <input checked="" type="checkbox"/> Permitir ligação à base de dados de outras organizações nacionais e estrangeiras; <input checked="" type="checkbox"/> Estudar, desenvolver e disponibilizar às cooperativas um programa de contabilidade cooperativa; <input checked="" type="checkbox"/> Formação para utilização deste programa.		
OE 2000, Cap. 50 (corrigido)	1610.1	Despesas Correntes	02.03.10	1 000
		Despesas de Capital	07.01.07	7 000
	1610.2	Despesas Correntes	02.03.10	2 387
	Total			10 387

IV.6.2.3 INSCOOP – SEDE

(Valores monetários em contos)

Ano de início		1997		
Fim previsto na proposta inicial		1997		
N.º de Projectos:		1		
Objectivos:		<input checked="" type="checkbox"/> Adequação e manutenção do actual edifício-sede do INSCOOP; <input checked="" type="checkbox"/> Adequação às necessidades dos serviços; <input checked="" type="checkbox"/> Criação de condições para contacto com o público; <input checked="" type="checkbox"/> Criação de espaços para reuniões e apoio a grupos pré-cooperativos.		
OE 2000, Cap. 50 (corrigido)	Despesas de Capital	07.01.03		10 000
		07.01.08		10 000
	Total			20 000

IV.6.3. O PRODESCOOP – Programa de Desenvolvimento Cooperativo



Tribunal de Contas

Nas verbas atribuídas ao *Programa Divulgação e Promoção Cooperativa* – já referido em **IV.6.2.1** – englobam-se pagamentos, destinados a estudos, consultorias e representação internacional, efectuados no âmbito do PRODESCOOP. Embora este não figure inscrito no capítulo 50 do OE/2000, nem como Programa autónomo, nem como Projecto do Programa inicialmente referido, constata-se que o PRODESCOOP consome, para a prossecução dos seus fins, parte das verbas naquele capítulo atribuídas a Divulgação e Promoção Cooperativa. Caberá, pois, aqui fazer uma breve caracterização deste Programa.

O PRODESCOOP, criado pela Portaria n.º 52-A/99, de 02/01, actualmente revogada pela Portaria n.º 1160/2000¹², de 07/12, visa os seguintes objectivos, através da concessão de apoios, no emprego e formação:

- Apoiar a criação e a consolidação de novas cooperativas;
- Incentivar a expansão do âmbito de actuação material das cooperativas;
- Permitir a modernização das cooperativas já existentes;
- Reforçar o potencial concorrencial do sector cooperativo.

São consideradas prioritárias as áreas de: Actividades culturais; Ambiente; Artesanato; Comercialização de produtos locais; Jardinagem; Novas tecnologias; Prestação de serviços domésticos; Recuperação do património; Serviços às empresas; Serviços de proximidade a populações idosas, a dependentes ou à infância; e Turismo.

O programa tem, assim, por finalidade apoiar a criação, desenvolvimento das actividades cooperativas e prevê a adopção de medidas específicas de dinamização do sector, contribuindo para reforçar o espírito cooperativo e incentivar o cooperativismo, através de:

- Estímulo ao trabalho associado e à iniciativa cooperativa dos jovens, preconizando-se o rejuvenescimento do movimento cooperativo;
- Apoio à contratação de quadros médios e superiores pelas cooperativas, com particular relevância para os jovens;
- Investimento e apoio à criação de postos de trabalho em novas cooperativas;
- Apoio à diversificação de actividades das cooperativas existentes;
- Fomento do desenvolvimento e modernização do sector cooperativo.

Podem candidatar-se, como entidades promotoras, Cooperativas de primeiro grau, ou seja, aquelas cujos membros sejam pessoas singulares ou colectivas legalmente constituídas, Uniões, Confe-

¹² Hoje em vigor. No entanto, a gerência objecto do presente trabalho situava-se na vigência da Portaria n.º 52-A/99, pelo que toda a análise desenvolvida se enquadra no respectivo âmbito.



Tribunal de Contas

derações e Federações de Cooperativas que, à data da candidatura, preencham as seguintes condições:



Tribunal de Contas

- Estarem legalmente constituídas¹³ (estatutos aprovados em Assembleia-Geral) ou em vias de constituição (as que se encontrem registadas com natureza definitiva na competente Conservatória do Registo Comercial e realizem integralmente o seu capital social, até 6 meses a contar da data da notificação de aprovação dos respectivos projectos de candidatura);
- Não se encontrar em estado de falência ou com processo judicial de falência em curso;
- Ter a sua situação regularizada perante a Administração Fiscal e a Segurança Social;
- Ter a sua situação regularizada perante o INSCOOP;
- Ter a situação regularizada junto do IEFP;
- Comprovar o número de trabalhadores existente ao seu serviço no ano anterior à candidatura;
- Não concorrer a outros apoios ou incentivos financeiros da mesma natureza, relativos aos mesmos postos de trabalho.

Os montantes financeiros atribuídos ao PRODESCOOP para o ano de 2000 apenas foram fixados pelo Despacho do Secretário de Estado do Trabalho e Formação n.º 8811/2001, datado de **4 de Dezembro de 2000** e publicado no DR, II Série, n.º 98, de 27/04/2001, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 18º da Portaria n.º 52-A/99, de 22/01, com produção de efeitos a partir de **1 de Janeiro de 2000**, configurando-se, assim, esse acto como mera ratificação, ao invés de uma definição prévia, como deveria. São eles:

Destino dos Apoios Financeiros	Entidade responsável pelo pagamento	
	IEFP	INSCOOP
Criação de postos de trabalho	312.000.000\$0	
Investimento	400.000.000\$0	
Estudos e consultadoria		24.613.000\$0
Representação internacional		5.320.000\$0
Limite	712.000.000\$0	a) 29.933.000\$0

a) Orçamentado pelo INSCOOP na rubrica 04.02.01

A já referida Portaria n.º 52-A/99 é, no entanto, omissa¹⁴ quanto à **origem e forma** do abastecimento financeiro deste Programa.

¹³ Recorde-se que as Cooperativas podem ser constituídas por escritura pública ou por acta da Assembleia de Fundadores, seguidos, em qualquer dos casos, dos respectivos registo e publicação no jornal oficial.

¹⁴ O art.º 18º da Portaria n.º 52-A/99 apenas refere, no seu n.º 1, que “*Os encargos financeiros com o PRODESCOOP serão suportados pelo IEFP e pelo INSCOOP...*”, sem indicar a procedência dos fundos para tal necessários.



Tribunal de Contas

Os apoios financeiros a atribuir encontravam-se regulados, em 2000, pela mesma Portaria; no quadro seguinte dá-se conta, a título exemplificativo, das condições de atribuição, pelas entidades participantes na gestão do Programa, de alguns desses apoios.

INSCOOP	IEFP
<p>1 – Estudos:</p> <p>Subsídio, não superior a 2.000.000\$, sendo 80% a fundo perdido e 20% sob forma de empréstimo gratuito e reembolsável no prazo de um ano (art.º 12º);</p> <p>Apoios a fundo perdido para estudos relativos ao desenvolvimento dos respectivos sectores cooperativos realizados por Uniões, Federações ou Confederações até 50% do respectivo custo, não podendo exceder 1.000.000\$00 por estudo (art.º 15º).</p>	<p>1 – Criação de Postos de Trabalho:</p> <p>Apoio financeiro a fundo perdido, num montante correspondente a 18 vezes a remuneração mínima mensal aprovada por lei, por cada posto de trabalho directamente criado e preenchido por um trabalhador desempregado até ao limite de 20, com as seguintes majorações, não cumulativas:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ 20% - Quando os postos de trabalho sejam preenchidos por desempregados de longa duração, beneficiários do rendimento mínimo garantido ou pessoas portadoras de deficiência;▪ 10% - Quando os postos de trabalho foram ocupados por pessoas com nível de qualificação III;▪ 20% - Quando os postos de trabalho foram ocupados por pessoas com o nível de qualificação IV ou V (art.º 7º).
<p>2 – Consultoria:</p> <p>As novas cooperativas são acompanhadas por um consultor até ao período de um ano. As funções deste são definidas em contrato celebrado entre os promotores, através do seu representante, o consultor e as entidades representadas na comissão de coordenação (art.º 9º).</p>	<p>2 – Investimentos:</p> <p>Concessão de empréstimos sem juros, reembolsáveis por um período de 5 anos, atribuídos às novas cooperativas para equipamento, o qual não pode exceder 20 vezes o capital social realizado da cooperativa, num máximo de 20.000.000\$0.</p> <p>Será feita uma redução de 5% ao capital em dívida por cada ano de redução do prazo de pagamento, até ao máximo de 10% (art.º 8º).</p>
<p>5 – Apoios à representação internacional:</p> <p>As despesas com representação internacional de federações ou confederações de cooperativas são apoiadas financeiramente, através da concessão de subsídios a fundo perdido, correspondentes a 75% do valor necessário para o pagamento das quotas devidas pela sua presença como membro de organizações cooperativas internacionais, até ao limite de dois representantes e num valor não superior a 2.000.000\$00 (art.º 14º).</p>	



Tribunal de Contas

A atribuição dos apoios é deliberada por uma Comissão de Coordenação, constituída por representantes do INSCOOP e do IEFP nomeados por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, nos termos do art.º 17º da Portaria n.º 52-A/99.

IV.6.4. Evolução das receitas e das despesas no triénio 1998 / 2000

Apresenta-se, seguidamente, a evolução das receitas e despesas do INSCOOP no triénio 1998/2000:

Quadro VII - RECEITAS DO INSCOOP – EVOLUÇÃO 1998/2000

(em escudos)

Receitas	1998	1999	2000	? 2000/1998 %	
Funcionamento					
Correntes	134.390.056	151.952.490	158.709.810	18,10	
de Capital	25.000	2.375.000	460.000	1.740,00	
Total	134.415.056	154.327.490	159.169.810	18,42	
Invest. do Plano					
Divulg. e Prom. Cooperativa	Saldo anterior (a)	10.014.511	25.963.712	46.360.683	362,94
	Correntes	87.031.706	122.533.291	117.015.890	34,45
	Capital	2.350.000	1.150.000	475.000	-79,79
	Subtotal	99.396.217	149.647.003	163.851.573	64,85
Sinforcoop	Saldo anterior (a)	4.011.425	4.154.976	3.466.006	-13,60
	Correntes	8.811.000	7.354.000	6.635.000	-24,70
	Capital	1.880.000	5.080.000		-100,00
	Subtotal	14.702.425	16.588.976	10.101.006	-31,30
INSCOOP - Sede	Saldo anterior (a)	3.454.620	13.496.402	2.996.903	-13,25
	Capital	23.600.000	33.496.000	14.715.000	-37,65
	Subtotal	27.054.620	46.992.402	17.711.903	-34,53
Total	141.153.262	213.228.381	191.664.482	35,78	
TOTAL GERAL	275.568.318	367.555.871	350.834.292	27,31	

(a) Saldos incluídos em alterações orçamentais

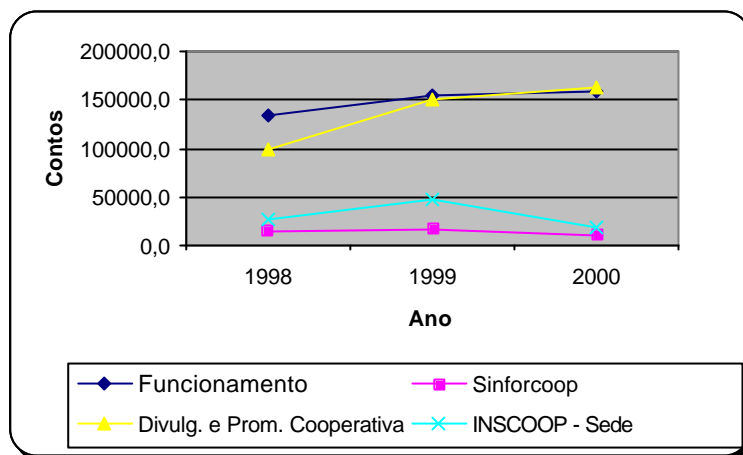
Nota: As receitas de “Investimentos do Plano” aqui mencionadas devem entender-se como os montantes disponíveis para cada ano.

Fonte: Contas de Gerência 1998-2000.

Gráfico 4 - RECEITAS – EVOLUÇÃO 1998/2000



Tribunal de Contas



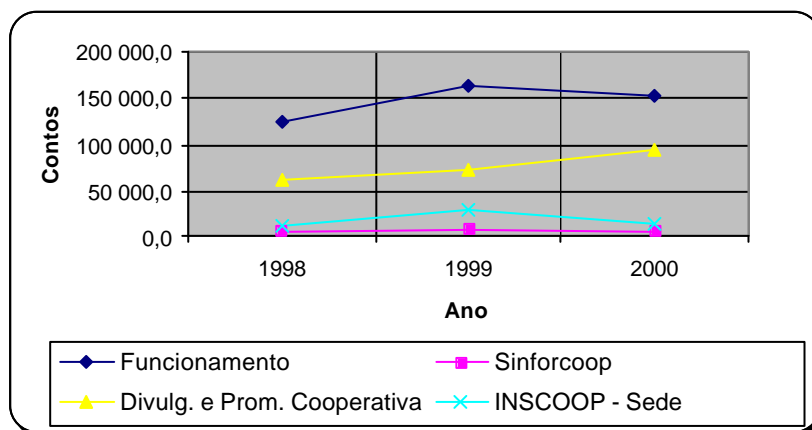
Quadro VIII - DESPESAS DO INSCOOP – EVOLUÇÃO 1998/2000

(em escudos)

Despesas	1998	1999	2000	? 2000/1998 %	
Funcionamento					
Correntes	125.296.328	160.659.077	152.831.166	21,98	
de Capital	36.899	2.179.430	442.033	1.097,95	
Invest. do Plano					
Divulg. e Prom. Cooperativa	Correntes	63.417.994	72.126.789	94.060.189	48,32
	Capital	0	271.095	0	0,00
Sinforcoop	Correntes	4.659.950	3.889.150	2.043.220	-56,15
	Capital	1.876.074	5.078.844	4.590.106	144,67
INSCOOP - Sede	Capital	13.557.598	30.499.097	14.700.418	8,43
TOTAL	208.844.843	274.703.482	268.667.132	28,64	

Fonte: Contas de Gerência 1998-2000

Gráfico 5 - DESPESAS – EVOLUÇÃO 1998/2000



Os quadros e gráficos que antecedem merecem os seguintes comentários:



Tribunal de Contas

No que se refere à evolução das receitas, destaca-se o crescimento da verba relativa a receitas de capital para funcionamento (+1 740%), muito embora, em termos absolutos, esta rubrica represente apenas 0,17 % da receita do Instituto, como se constata no **Quadro IX**, introduzido no ponto seguinte. Também se verifica um acréscimo significativo nas receitas correntes do programa “*Divulgação e Promoção Cooperativa*” (+34,45%).

Relativamente à despesa, o crescimento mais significativo verifica-se nas seguintes rubricas:

- “Funcionamento – despesas de capital” (+1 097,95%), desvalorizado pela posição desta rubrica na estrutura da despesa (0,16%), como se verifica no **Quadro XI**;
- Programa “SINFORCOOP – despesas de capital” (+144,67%).
- Programa “Divulgação e Promoção Cooperativa – despesas correntes” (+48,32%);
- Foi a seguinte a execução orçamental dos Programas em cuja gestão participa o INSCOOP:

(em contos)

	Orçamento Final	Executado	Grau de execução (%)
Divulgação e Promoção Cooperativa:			
Despesas Correntes	199 792	94 060	47,08
Despesas de Capital	2 500	0	0,00
SINFORCOOP:			
Despesas Correntes	3 387	2 043	60,32
Despesas de Capital	7 000	4 590	65,57
INSCOOP – Sede:			
Despesas de Capital	20 000	14 700	73,50
Totais	232 679	115 393	49,59

Constata-se a generalizada baixa taxa de execução dos Programas (inferior, em média, a 50%), destacando-se pela negativa (com apenas 46,27% de execução global) o Programa *Divulgação e Promoção Cooperativa*, verdadeiro cerne da actividade do organismo, em contraste com a execução observada no Programa *INSCOOP – Sede* (73,5%), cujos objectivos se prendem, não directamente com a actividade, mas com a manutenção e melhoria das instalações do edifício-sede.



Tribunal de Contas

IV.6.5. Estrutura das receitas e das despesas em 2000

Quadro IX - RECEITAS COBRADAS EM 2000 – ESTRUTURA

(em escudos)

Cód.	Designação	Valor	Estrutura
	Funcionamento		
04.04	Juros de Depósitos	346 635	0,12%
05.02	Transferências Adm. Públicas:		
	MTS	125 500 000	42,16%
	IEFP	1 232 718	0,41%
	Depart. Coop. MTS	3 370 688	1,13%
	DAFSE	10 785 000	3,62%
05.03	Transferências Adm. Privadas	1 940 000	0,65%
05.07	Transferências Exterior (UE)	297 615	0,10%
06.02/03	Vendas de Bens e Serviços	15 237 154	5,12%
09.02	Receitas de Capital	460 000	0,15%
	Total	159 169 810	53,36%

50	Investimentos do Plano		
	Prog. Div. e Prom. Cooperativa:		
05.02	Transferências Adm. Públicas	94 683 000	31,81%
05.07	Transferências Exterior (UE)		
	IEFP	5 550 189	1,86%
	DAFSE	16 782 701	5,64%
09.02	Receitas de Capital	475 000	0,16%
	Prog. Sinforcoop:		
05.02	Transferências Adm. Públicas	6 635 000	2,23%
	Prog. INSCOOP Sede:		
09.02	Receitas de Capital	14 715 000	4,94%
	Total	138 840 890	46,64%

Total da Receita	298 010 700
-------------------------	--------------------

Fonte: Conta de Gerência 2000



Tribunal de Contas

Quadro X - DESPESAS PAGAS EM 2000 – ESTRUTURA

(em escudos)

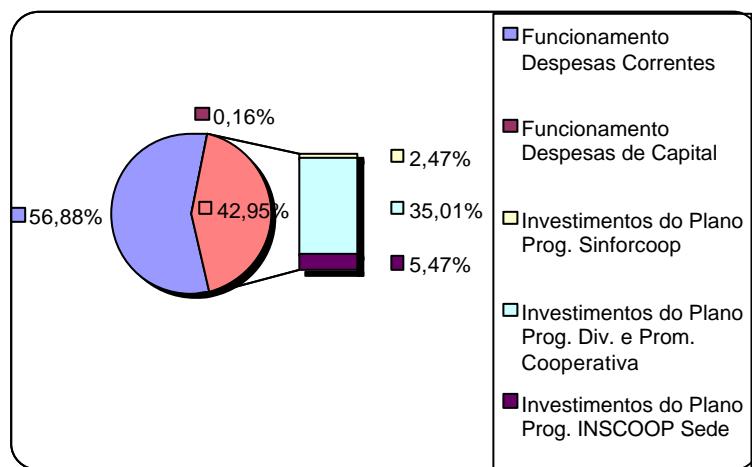
Cód.	Designação	Valor	Estrutura
	Funcionamento		
01 a 06	Despesas Correntes:	152.831.166	56,88%
	Pessoal	113.005.126	42,06%
	Forn. e Serviços de Terceiros	34.360.559	12,79%
	Outras	5.465.481	2,03%
07	Despesas de Capital	442.033	0,16%
	Total	153.273.199	57,05%

Cód.	Designação	Valor	Estrutura
50	Investimentos do Plano		
	Prog. Div. e Prom. Cooperativa	94.060.189	35,01%
	Prog. Sinforcoop	6.633.326	2,47%
	Prog. INSCOOP Sede	14.700.418	5,47%
	Total	115.393.933	42,95%

Total da Despesa	268.667.132
-------------------------	--------------------

Ou, graficamente:

Gráfico 6 - DESPESA – ESTRUTURA EM 2000



Fonte: Conta de Gerência 2000



Tribunal de Contas

A estrutura das receitas do INSCOOP – que inclui, na rubrica 05.03, os reembolsos dos “empréstimos gratuitos” concedidos no âmbito do PRODESCOOP – evidencia a preponderância das transferências correntes (do MTS) para funcionamento (45,58%) e para o *Programa Divulgação e Promoção Cooperativa* (34,39%). A seguir, embora com um peso relativo muito menor, surgem as receitas provenientes da venda de bens e serviços (5,53%) e o *Programa INSCOOP – Sede* (5,34%), cujas verbas se destinam a financiar obras nas instalações do Instituto.

No que respeita à despesa, o maior destaque é assumido pelas despesas correntes e pela execução do atrás referido *Programa Divulgação e Promoção Cooperativa*, 56,88% e 35,01%, respectivamente, seguido, à distância, pelo *Programa INSCOOP – Sede* – 5,47%.

Constata-se, ainda, que a relação entre as receitas próprias e as despesas do INSCOOP não respeita o limite mínimo de 2/3, determinado pelo n.º 1 do art.º 6º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública), como necessário para a atribuição do estatuto de autonomia administrativa e financeira. Esta objecção deixará de ter aplicação com a aprovação da Proposta de Lei do OE para 2003, a qual retira ao INSCOOP a autonomia financeira.

IV.7. Responsáveis

Nos termos da alínea b) do art.º da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pela gerência de 2000, relativa ao período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro, são os membros do Conselho Administrativo do INSCOOP:

Nome	Cargo
Manuel Canaveira de Campos	Presidente
Arnaldo Fernandes Leite	Membro do CA (*)
Odete Teles Ossmane Fernandes	Membro do CA (*)

(*) Conforme disposto no art.º 7º do D. L n.º 63/90, de 20/02



V. RESULTADOS DA AUDITORIA

De toda a análise desenvolvida, tendo em vista os objectivos definidos para a presente auditoria, resultam de relatar, para além do já anteriormente referenciado, os seguintes aspectos:

V.1. Legalidade e regularidade das operações

- ☑ Como inicialmente se disse, o PRODESCOOP não figura inscrito no capítulo 50 do OE/2000 (mapa XI), nem como Programa autónomo, nem como Projecto do *Programa Divulgação e Promoção Cooperativa*, pelo qual é financiado.

Compulsada a proposta de inclusão em PIDDAC relativa a este último Programa, verifica-se que, na “*Ficha de Identificação de Projecto em Curso*” nela inserta, se apontam como objectivos: “*Idênticos aos iniciais mais a concretização do Programa de Desenvolvimento Cooperativo*” (sublinhado nosso). Isto é, utilizou-se – à falta de definição clara, no diploma regulamentador respectivo, das fontes de financiamento do PRODESCOOP – uma forma “expedita”, mas pouco clara, para obter os necessários fundos por via do PIDDAC.

Não parece, este, o procedimento mais correcto. De facto, mais curial seria, a bem da transparência e rigor do OE, a proposta de criação de um novo Projecto, dentro do, já existente, Programa Divulgação e Promoção Cooperativa; ou, talvez melhor, a criação de um novo Programa PIDDAC, de gestão conjunta pelo IEFP e pelo INSCOOP. Qualquer que fosse a solução encontrada sempre seria, por certo, mais correcta que o expediente utilizado.

Quanto ao programa PRODESCOOP e sua eventual autonomização no PIDDAC, o CA do INSCOOP produziu as seguintes alegações:

“A caracterização do Prodescoop foi desde o início feita como Programa conjunto do Inscoop e do IEFP, sendo evidente que, embora os seus objectivos se orientem claramente para a área de actuação do Inscoop (as cooperativas), o maior investimento financeiro é feito pelo IEFP.”

Daí que não pareceu curial inscrevê-lo no PIDDAC como Programa do Inscoop e, embora não tivesse sido ponderado, também seria difícil inscrevê-lo como Programa conjunto (Inscoop – IEFP) no PIDDAC tendo em conta a diversa origem do financiamento dos dois institutos.”



Tribunal de Contas

Esta opção veio parecer mais correcta quando o Prodescoop foi integrado no Quadro Comunitário de Apoio – Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) no eixo 5, medida 501 – Desenvolvimento Cooperativo.

Desta forma o Inscoop considerou, desde início, correcto inscrever no PIDDAC, Programa ‘Divulgação e Promoção Cooperativa’, as verbas necessárias para financiar o Prodescoop, como faz e tem feito com as verbas necessárias para apoiar outros Programas que executa, como o Programa de Formação, também co-financiado pelo QCA.”

De tudo quanto se alega, nada releva em contrário da posição, que se mantém, de que o expediente utilizado carece de transparência e de que deveria ser encontrada, em conjunto com as entidades que superintendem na elaboração do PIDDAC, outra (melhor) solução.

- Os reembolsos dos “empréstimos gratuitos” concedidos pelo INSCOOP no âmbito deste mesmo Programa são depositados em conta bancária própria¹⁵ e registados – correctamente, numa mera óptica de classificação económica – na rubrica 05.03 – *Transferências – Administrações Privadas*, a qual atingia, em 31/12/2000, o valor de 1 940 000\$00, não se tendo, até essa data, registado quaisquer despesas com contrapartida nestas verbas.

Aprofundando o assunto, verificou-se que, já no ano de 2001, foi efectuado um pagamento – lançado numa rubrica da despesa (06.03.00-B) criada especialmente para identificar os consumos destas importâncias – no valor de 984 405\$00, destinado a cobrir as despesas com um encontro, realizado, em 16 e 17 de Março desse ano, num hotel em Peniche, para análise e debate da problemática cooperativa.

Os responsáveis do INSCOOP acrescentam a informação de que este evento *“...foi um curso de formação para a preparação de consultores do Prodescoop a que se refere o n.º 10º da Portaria n.º 1160/2000 de 17 de Dezembro ... integrando um processo de credenciação de ‘consultores’ (57) concluído em 2002.”*

Não se pondo em causa a inserção desta despesa nos objectivos do PRODESCOOP, levanta-se, ainda assim, a dúvida sobre a legitimidade de o INSCOOP registar e utilizar como suas estas verbas. De facto, estes montantes são oriundos, como se disse, dos reembolsos, legalmente previstos, de empréstimos, concedidos no âmbito do PRODESCOOP e integralmente financiados pelo PIDDAC.

Ora, sendo certo que o PIDDAC, pela sua própria natureza, não prevê receitas, não parece menos certo que, na eventualidade de recuperação de parte das despesas por ele financiadas, essa parte deverá ser devolvida a quem a financiou – isto é, ao Estado –, na linha, aliás, do que se passa com todas as verbas com idêntica origem e, por

¹⁵ Conta n.º 0202030467030 do balcão das Amoreiras da Caixa Geral de Depósitos, titulada por INSCOOP-PRODESCOOP.



algum motivo, não utilizadas até ao final do ano – como é, correctamente, prática corrente do INSCOOP.

Em sede de contraditório, vêm os responsáveis do INSCOOP informar que “O entendimento do Incoop sobre este processo é de que os reembolsos devem ser, como são, depositados em conta bancária própria e reutilizados unicamente para pagamento de despesas directamente relacionadas com o Prodescoop. De facto há despesas com o Prodescoop que devem ser pagas pelo Orçamento de funcionamento e que deste modo são imputadas ao Prodescoop e pagas com verbas destinadas para o efeito.”

Mantém-se a posição inicialmente assumida. Não chocando que as verbas reembolsadas sejam aplicadas (“reinvestidas”) no PRODESCOOP, o respectivo encaminhamento haverá de ser efectuado pelas vias normais inerentes ao PID-DAC, como verdadeiros saldos da respectiva execução que são. Acresce que não se inclui no elenco das receitas do INSCOOP o produto de reembolsos de subsídios, já que inexistente norma legal que como tal os considere.

V.2. Avaliação do sistema de controlo interno instituído

a) Observações de carácter geral:

- A informatização dos serviços encontrava-se em fase de implementação, debatendo-se com insuficiência de recursos humanos.

Informam os responsáveis, em sede de contraditório, que, apesar de a informatização dos serviços se achar “...em fase de implementação nas áreas financeira e patrimonial por dificuldades de integração dos programas em causa, no conjunto dos outros programas informáticos já em funcionamento”, na área administrativa, se encontram já “...em funcionamento normal os programas ‘vencimentos’, ‘pessoal’, ‘registo de correspondência’ e ‘processamento de texto’” E ainda: “Pre-tende-se instalar um programa de ‘arquivo’.”

Mais informam que, “Na área técnica, encontram-se instalados e em funcionamento os programas ‘base de dados cooperativos’ com saídas de ‘central de balanços’, ‘as 100 maiores’, ‘endereços’ e o programa ‘biblioteca’.”

- No que respeita à inventariação dos bens da instituição, o processo de constituição do respectivo cadastro ainda não se encontra concluído.
- O Conselho Consultivo, previsto no art.º 6º dos Estatutos, não tem funcionado, face à criação, pela alínea c) do art.º 8º do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio (Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade), do Conselho Nacional para a Economia Social.



Tribunal de Contas

Nas suas alegações, informa o CA do INSCOOP ter já sido proposto ao actual Ministro da tutela a reactivação do Conselho Consultivo, com nomeação de novos membros.

- As actas das reuniões do conselho administrativo (CA) não contêm registo de qualquer deliberação em consequência das atribuições referidas na alínea e) do n.º 2 do art.º 7º dos Estatutos¹⁶, como é, designadamente, o caso de dois ajustes directos, para obras na sede, no valor total de 7 363 980\$00. Também, porque em 2000 apenas existem 8 actas, se verifica que o CA não reúne todos os meses do ano, como se determina no art.º 8º dos mesmos Estatutos.

Quanto a estes aspectos, os responsáveis afirmam a intenção de corrigir o procedimento.

- O organismo não utiliza manuais de procedimentos e não existem orientações e circulares internas.

Sobre este facto, as alegações referem que:

“Não existem essas formas de comunicação interna. Atendendo à dimensão do organismo há um calendário de reuniões que prevê reuniões dos responsáveis dos sectores e reuniões de todos os funcionários para análise, coordenação e controle das actividades e onde são dadas instruções para o bom funcionamento do Instituto.

As reuniões referidas são:

- reuniões de coordenação (mensais)*
- reuniões gerais (trimestrais).*

Estas reuniões são convocadas e dirigidas pelo Presidente do Instituto.”

Sendo admissível que, face à reduzida dimensão do organismo, as reuniões referidas possam suprir necessidades de orientação, sempre deveriam essas orientações, em geral, ser reduzidas a escrito, por forma a permitir uma actuação coerente no tempo por parte dos serviços.

b) Observações de carácter específico:

- No que se refere ao levantamento efectuado no Departamento Técnico, verificou-se serem desenvolvidas todas as funções previstas nos estatutos.

¹⁶ *“Apreciar os encargos dos acordos ou contratos a celebrar com entidades oficiais ou particulares e os contratos de fornecimento”.*



Tribunal de Contas

No entanto, este Departamento não dispõe de qualquer chefia intermédia, reportando os técnicos directamente ao Presidente do INSCOOP. Esta situação configura uma falha do controlo interno.

Nas alegações produzidas reconhece-se que a falta de chefias intermédias neste sector “... *dificulta muito o bom funcionamento do Inscoop...*”, procurando-se colmatar essa falta com as já referidas reuniões de coordenação.

- ☑ Os reembolsos legalmente previstos dos empréstimos concedidos no âmbito do PRODESCOOP não são objecto de qualquer controlo, quanto ao seu valor ou atempado pagamento, por parte da Contabilidade do INSCOOP, limitando-se este serviço a registar os montantes efectivamente recebidos, independentemente da sua correcção, em termos de valor e tempestividade. O único controlo existente é exercido pelo Departamento Técnico (que atribui os apoios), de forma completamente desarticulada dos serviços financeiros do INSCOOP, o que se configura como sintoma de um sistema de controlo interno deficiente¹⁷.

Vêm os responsáveis afirmar, nas suas alegações: “*Considera-se desta forma conseguir uma maior proximidade à execução do Programa e, conseqüentemente, uma maior capacidade de acompanhamento e controlo...*”, os quais “...*são feitos em ligação com a Repartição Administrativa que contabiliza e executa todos os movimentos financeiros.*”

Reconhece-se, assim, a atrás descrita função meramente instrumental da Repartição Administrativa neste processo. Considera-se que, para um melhor controlo, esta Repartição deveria possuir conhecimento dos montantes em dívida e respectivos prazos de pagamento, bem como da identidade dos devedores (eventualmente com acesso, a nível de consulta, a um verdadeiro programa informático de controlo da atribuição destas verbas – que, aquando da execução dos trabalhos de campo da auditoria, se limitava a um conjunto de folhas de cálculo, criado e mantido por um elemento do Departamento Técnico).

- ☑ Igualmente se constatou, quanto ao controlo financeiro da execução da formação co-financiada pelo FSE levada a cabo neste Departamento, existir alguma dificuldade de articulação com a repartição administrativa, indispensável para o bom funcionamento dos serviços.

A este respeito, os responsáveis remetem para as alegações formuladas quanto ao ponto anterior, pelo que se mantém a posição inicialmente assumida.

- ☑ No Sector de Estudos deste Departamento encontra-se em construção uma central de balanços que permitirá, de futuro, disponibilizar indicadores que possibilitem às coope-

¹⁷ Sobre esta matéria, veja-se o que atrás se disse no ponto V.1 do presente relatório.



Tribunal de Contas

rativas aferir da sua situação económico-financeira, efectuando uma auto-avaliação da sua situação.

Esclarecem os responsáveis que esta central de balanços já existe e que se trata aqui de *“...actualização do programa informático em que se baseia, no âmbito da remodelação do Programa ‘Base de Dados Cooperativos’.”*

- ☑ Verificou-se que, das tarefas cometidas à Repartição Administrativa, parte significativa é desempenhada pela Chefe de Secção em substituição do Chefe de Repartição (lugar que se encontra vago), o que revela uma completa ausência de segregação de funções. De facto, a requisição de fundos, a arrecadação das receitas, a realização de despesas, a preparação dos orçamentos e da conta de gerência e a conferência dos extractos bancários são tarefas desempenhadas por aquela, situação que colhe justificação na escassez¹⁸ e nalguma deficiência de habilitações literárias e profissionais dos recursos humanos.

A este propósito, vêm os responsáveis, em sede de contraditório, esclarecer que *“A concentração de várias tarefas da Repartição Administrativa na Chefe de Secção (Chefe de Repartição em substituição) é motivada pelo processo de qualificação de alguns funcionários administrativos na área financeira.”*

Em anexo às alegações produzidas (e constantes do **Anexo II** ao presente relatório) é remetido um mapa de atribuição de tarefas da Repartição Administrativa, que pretende refutar o que se afirmou. Porém, a realidade observada aquando do desenvolvimento dos trabalhos de campo foi a que se relatou.

- ☑ Cumpre, ainda, realçar que o inventário do património se encontra prejudicado face à carência de pessoal habilitado.

Por tudo o que atrás fica dito, e, em boa medida, em virtude dos reduzidos número e qualificação dos efectivos do Instituto, o sistema de controlo interno do INSCOOP só poderá ser classificado como **deficiente**.

V.3. Fidedignidade das demonstrações financeiras e sua elaboração segundo as regras contabilísticas fixadas

- ☑ Os juros de depósitos deveriam ser escriturados a débito pelo valor bruto, figurando a crédito a entrega ao Estado dos impostos devidos, em cumprimento do princípio do

¹⁸ De um quadro legal de 51 elementos, o INSCOOP dispõe apenas de pouco mais de metade (28) – ver **Quadro VI**, ponto **IV.3**.



Tribunal de Contas

orçamento bruto, consignado no n.º 1 do art.º 5º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, em vigor em 2000). A violação deste princípio consubstanciaria eventual infracção financeira, da responsabilidade dos gestores; no entanto,

Segundo os responsáveis, *“Já foram alterados estes procedimentos, como se pode verificar na Conta de Gerência de 2001”*.

- ☑ As receitas cobradas pelo organismo, provenientes, designadamente, da venda de publicações e da prestação de serviços, não são movimentadas e utilizadas nos termos previstos no DL n.º 459/82, de 26 de Novembro. Tal situação fora já objecto de reparo pelo Tribunal de Contas no acórdão proferido no processo n.º 2158, da gerência de 1986 – nos termos que se passam a transcrever: *“Chama-se, porém, a atenção do organismo para futuramente proceder em conformidade com a norma jurídica referida”* – e configuraria uma infracção financeira, reiterada, passível de fazer incorrer os gestores, eventualmente, em responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 28 de Agosto.

De futuro, este problema não se colocará, por força da integração do INSCOOP na Administração Directa do Estado prevista na Proposta de Lei do OE para 2003. Invocando a legislação financeira aplicável, a perda da autonomia financeira encontra-se, aliás e em consonância com aquela proposta, igualmente consignada na Circular, série A, n.º 1295 da DGO, de 25 de Julho de 2002 – sobre a preparação do Orçamento de Estado de 2003.

- ☑ O INSCOOP não apresentou, na prestação de contas da gerência de 2000, o mapa – modelo 12 das Instruções do TC publicadas no DR n.º 261, I série, de 13/11/85 – relativo aos empréstimos concedidos. Esta omissão poderia, eventualmente, implicar para os gestores as sanções previstas no art.º 66º da Lei n.º 98/97, de 28 de Agosto.

Justificam, os responsáveis, a não apresentação deste mapa por *“...não considerar essas verbas como empréstimos mas sim como parte dos subsídios concedidos...”*.

Trata-se, aqui, de subsídios, porém, reembolsáveis; como tal, configuram-se como verdadeiros empréstimos, ainda que gratuitos (com uma taxa de juro nula), pelo que deverão, de futuro, ser relacionados no referido mapa.

- ☑ A demonstração do saldo de encerramento inclui, entre os cheques em trânsito, alguns de considerável antiguidade, que já deveriam ter sido anulados, após comunicação aos respectivos beneficiários.

Segundo informam os responsáveis *“... procedeu-se já à anulação dos cheques em trânsito referentes aos anos 1993, 1996, 1998 e 1999 no montante global de 181,31 euros, que foram repostos nos cofres do Estado...”*



- ☑ Também nesta demonstração se considera uma entrega em excesso, ao Estado, em Fevereiro de 1999, de 2.350 contos, juntamente com o saldo do PIDDAC de 1998. Apesar das diligências entretanto desenvolvidas pelo INSCOOP, este caso não conheceu, ainda, solução. Assim, não se encontrando, de facto, em poder do organismo, este montante não poderá, em termos de contabilidade de caixa, ser considerado nos saldos, de abertura e de encerramento, da gerência em análise, pelo que haverá que aos mesmos ser abatido, operação a que se procedeu no ajustamento constante do ponto **VI.1**.

- ☑ Foram efectuados pagamentos à Caixa Geral de Aposentações, em 25/01/00, no montante de 13.126\$00, referente a juros de mora, por falta de entrega atempada dos descontos realizados, no valor de 1.312.641\$00, nos vencimentos do mês de Novembro de 1999.

Também ao Tribunal Tributário de 1ª Instância de Lisboa, em 10/04/00, foi pago o montante de 5.482\$00, referente a custas relativas à execução fiscal da tarifa de esgotos do ano de 1998, no valor de 51.688\$00, devida à Câmara Municipal de Lisboa, cujo período de pagamento voluntário terminara em 31/10/99 e respeitante ao prédio com a matriz 02636, sito na Rua D. Carlos Mascarenhas, 46/46B¹⁹.

Não se configura como admissível que um organismo público descure o cumprimento atempado das suas responsabilidades, *maxime* quando tal implique sanções pecuniárias, já que tal negligência acarreta um dispêndio desnecessário de dinheiros públicos.

A assunção destas despesas poderia fazer incorrer os gerentes em eventual responsabilidade financeira sancionatória, conforme alínea b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 28 de Agosto.

No entanto, sobre esta matéria, alegam os responsáveis que:

“Não foi possível fazer atempadamente estes pagamentos por absoluta insuficiência de fundos.

Havia necessidade de obviamente assegurar os vencimentos de Novembro e Dezembro bem como o subsídio de Natal e a descativação dos 5% retidos do Orçamento, que fora prometida, não foi disponibilizada oportunamente.

O despacho de autorização da descativação foi dado só em 31.12.99 e a verba só foi disponibilizada em 4 de Fevereiro de 2000, não tendo chegado a ser utilizada e tendo sido repostas nos cofres do Estado.

¹⁹ Edifício sede do INSCOOP.



Esta situação causou ainda outros transtornos na liquidação de despesas desse ano de 1999, que passaram para exercícios findos em 2000.

Não temos porém consciência de negligência na procura da descativação que pedimos junto da Delegação da Contabilidade Pública durante todo o segundo semestre de 1999 e que veio a ser autorizada tardiamente, como se indica.”

V.4. Cumprimento das competências do INSCOOP

- ☑ No âmbito do Projecto *1610.1 – Desenvolvimento do Sistema de Informação Cooperativo* do Programa PIDDAC *SINFORCOOP – Sistema de Informação Cooperativa* foi celebrado, em 05/08/97, um contrato, entre o INSCOOP e a Escola Superior de Gestão de Santarém, cujo objecto era o “... *desenvolvimento de uma Base de Dados para o Sector Cooperativo...*”, pelo valor total de 7 605 000\$00 (incluindo IVA), pagável em 5 tranches, e que tinha como prazo para execução o ano de assinatura do contrato.

Ora, verifica-se que, à data da elaboração do presente relatório, subsistem ainda problemas por resolver relacionados com a conclusão dos trabalhos objecto do referido contrato, por alegada falta de resposta da adjudicatária, problemas esses que conduziram a que o INSCOOP não haja procedido, ainda, ao pagamento da última tranche, no valor de 20% do total acordado.

Confirmando os factos expostos, os responsáveis acrescentam que “... os trabalhos se encontram já numa fase de testes e que o seu prolongamento também se ficou a dever à introdução ... das alterações provocadas pelo euro...”

- ☑ Até finais de 2000, o INSCOOP tinha formulado apenas um pedido de dissolução de uma cooperativa, no final de 1997, junto do Delegado do Procurador-Geral da República no Tribunal Judicial de Leiria, processo que se encontra pendente.

Ultimamente, participou ao Ministério Público da Comarca de Lisboa a situação de uma cooperativa de comercialização de produtos alimentares que, segundo entendimento dos serviços deste Instituto, terá violado a proibição expressa no art.º 80º do citado Código, que fere de nulidade a transformação de qualquer cooperativa em sociedade comercial.

- ☑ Ainda que dos testes efectuados ao ficheiro contendo o registo das cooperativas existentes, não se tenham detectado desvios aos procedimentos instituídos, da análise efectuada a um conjunto de “cadastros” de cooperativas resultou a percepção de que o respectivo arquivamento carece de alguma melhoria, já que os documentos se encon-



Tribunal de Contas

tram arquivados em bolsas, sem nenhum tipo de meio de agregação (capa, *dossier*, argolas, ...), o que possibilita eventuais extravios.

Concordando, embora, com esta afirmação, os responsáveis informam, quanto ao sistema de arquivo, “...*que o sistema existente era moderno na época em que foi instalado (há 25 anos), tem respondido com fiabilidade e a sua substituição irá exigir encargos que o Inscoop de momento não pode suportar.*”

- Igualmente se constatou que, de uma amostra de 11 processos verificados, 4 não incluíam as actas de aprovação pela Assembleia-Geral das contas de 2000.

Alegam os responsáveis que “...*nalguns anos passados, ... por se saber que os serviços fiscais exigiam essa acta na apresentação da declaração anual do IRC, o Inscoop dispensava-a quando a cooperativa apresentava cópia da referida declaração devidamente carimbada pela repartição de finanças.*”

No último ano já se exige em todos os casos a apresentação da acta...”

VI. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS OPERAÇÕES

VI.1. Ajustamento

É o seguinte o ajustamento da conta de gerência de 2000, de acordo com a alínea c) do n.º 3 do art.º 54º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto:

(em escudos)

Débito

Saldo da gerência anterior ^(a)	64 160 113	
Entrado na gerência	329 525 881	393 685 994

Crédito

Saído na gerência	354 692 801	
Saldo para a gerência seguinte ^(a)	38 993 193	393 685 994

^(a) – Saldos expurgados do valor de 2 350 000\$00 entregue a mais ao Estado (cf. ponto V.3).

VI.2. Juízo sobre as contas



Tribunal de Contas

Tendo em conta as verificações efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, é possível concluir que:

- a) As operações efectuadas, **com as excepções constantes deste relatório**, são legais e regulares;
- b) O sistema de controlo interno é deficiente e apresenta falhas, algumas das quais graves, nomeadamente no que respeita à ausência de segregação de funções;
- c) As demonstrações financeiras do INSCOOP reflectem, **com as excepções descritas neste relatório**, de forma fidedigna as receitas e despesas, bem como a sua situação financeira.

Assim, de tudo o que consta deste **relatório** e das lacunas evidenciadas, nomeadamente ao nível do controlo interno, peça basilar para aferir da fiabilidade, quer das contas, quer dos procedimentos do organismo, e muito embora pareça existir uma preocupação dos dirigentes e dos funcionários no cumprimento das regras contabilísticas fixadas, a apreciação final respeitante à fiabilidade das contas da gerência de 2000 é **favorável com reservas**, com o sentido que a esta expressão é atribuído, no domínio da auditoria de contas, pelas normas de auditoria internacionalmente aceites.

VII. EMOLUMENTOS

São devidos emolumentos, nos termos do n.º 1 do art.º 9º e do art.º 2º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, a suportar pelo **Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo**, no valor de **€ 1 551,65** (mil quinhentos e cinquenta e um euros e sessenta e cinco cêntimos).



Tribunal de Contas

VIII. DECISÃO

Os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art.º 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
 - Ao Presidente da Assembleia da República e aos Presidentes das Comissões Parlamentares de Execução Orçamental e de Economia e Finanças;
 - Aos Ministros da Presidência e da Segurança Social e do Trabalho;
 - Ao INSCOOP;
- c) Determinar a sua remessa ao Ministério Público junto deste Tribunal, em cumprimento do disposto no n.º 4 do art.º 54.º e no n.º 1 do art.º 57.º da Lei n.º 98/97;
- d) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, colocar o presente relatório e seus anexos à disposição dos órgãos de Comunicação Social, bem como proceder à respectiva divulgação via *Internet*;
- e) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto VII.

Tribunal de Contas, em 17 de Outubro de 2002.

O Conselheiro Relator

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Os Conselheiros Adjuntos

(Lia Oléa Ferreira Videira de Jesus Correia)

(Manuel Raminhos Alves de Melo)



Tribunal de Contas

ÍNDICE DOS ANEXOS

Anexo	Conteúdo
I	– Legislação Cooperativa
II	– Alegações produzidas pelos responsáveis do INSCOOP



Tribunal de Contas

Anexo I

LEGISLAÇÃO COOPERATIVA

Diploma	Data	Assunto
Lei n.º 51/96	01/01	Aprova o Código Cooperativo
Decreto-Lei n.º 15/96	02/10	Rectificação à Lei n.º 51/96
Decreto-Lei n.º 343/98	06/11	Idem
Decreto-Lei n.º 131/99	21/04	Idem
Decreto-Lei n.º 108/01	06/04	Idem
LEGISLAÇÃO SECTORIAL COMPLEMENTAR		
Cooperativas Agrícolas		
Decreto-Lei n.º 335/99	20/08	Regime das Cooperativas Agrícolas
Decreto-Lei n.º 32/01	30/01	
Cooperativas de Artesanato		
Decreto-Lei n.º 303/81	12/11	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo.
Cooperativas de Comercialização		
Decreto-Lei n.º 523/99	10/12	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo.
Cooperativas de Consumo		
Decreto-Lei n.º 522/99	10/12	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo.
Cooperativas de Crédito Agrícola Mútuo		
Decreto-Lei n.º 24/91	11/01	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo
Decreto-Lei n.º 230/95	12/09	Alteração ao D.L. n.º 24/91
Decreto-Lei n.º 320/97	25/11	Idem
Decreto-Lei n.º 102/99	31/03	Idem
Cooperativas de Ensino		
Decreto-Lei n.º 441-A/82	06/11	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo
Cooperativas de Habitação e Construção		
Decreto-Lei n.º 502/99	19/11	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo
Cooperativas de Pescas		
Decreto-Lei n.º 312/81	18/11	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo
Cooperativas de Produção Operária		
Decreto-Lei n.º 309/81	16/11	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo
Cooperativas de Serviços		
Decreto-Lei n.º 323/81	04/12	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo
Cooperativas de Solidariedade Social		
Decreto-Lei n.º 7/98	15/01	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo
Lei n.º 101/97	13/09	Alarga às Cooperativas da Solidariedade os direitos, deveres e benefícios das instituições particulares de solidariedade social (IPSS)
Disp. n.º 13 799/99, publicado na II Série de 20/07	20/07	Aprova as normas reguladoras do reconhecimento das cooperativas de solidariedade social que prossigam os objectivos previstos no Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social.
Cooperativas de Interesse Público		
Decreto-Lei n.º 31/84	21/01	Estabelece o regime Jurídico específico do ramo
LEGISLAÇÃO FISCAL ESPECÍFICA		
Lei n.º 85/98	16/12	Aprova o Estatuto Fiscal Cooperativo



Tribunal de Contas

Diploma	Data	Assunto
Decreto-Lei n.º393/99	01/10	Alterados os Estatutos Fiscais Cooperativos (art.º 17º)
Lei n.º 3-B/2000	04/04	Idem (art.º 7º)
Lei n.º 30-C/2000	29/12	Idem (art.º49º)
APOIOS FINANCEIROS ÀS COOPERATIVAS		
Portaria n.º 52-A/99	22/01	Aprova diversos apoios financeiros às Cooperativas
Portaria n.º 1160/02	07/12	Revoga a Portaria n.º 52-A/99
Despacho n.º 23 738/2000 (Publicado no DR n.º 269, II Série)	21/11	Nomeação de representantes na comissão prevista no n.º do art.º 17º da Portaria n.º 52-A/99
Despacho n.º 8844/2001 (Publicado no DR n.º 98, II Série).	27/04	Fixa os limites dos montantes financeiros de apoio para o ano de 2000 nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art.º 18º da Portaria supracitada

LEGISLAÇÃO DO ORGANISMO

Diplomas	Data	Assunto
Decreto-Lei n.º 63/90	20/02	Aprova os Estatutos do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP)
Decreto-Lei n.º 204/92	02/10	Altera o art.º 6º do D.L. n.º 63/90 [Alargou a constituição do Conselho Consultivo a representantes do Ministério do Emprego e da Segurança Social, Confederação Nacional das Federações das Cooperativas Agrícolas de Portugal (CONFAGRI) e Confederação Cooperativa Portuguesa (CONFECOOP)].



Tribunal de Contas

Anexo II

ALEGAÇÕES PRODUZIDAS PELOS RESPONSÁVEIS DO INSCOOP



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
INSTITUTO ANTÓNIO SÉRGIO DO SECTOR COOPERATIVO

G.
12.9.02.
D.A. VII.



Exm^o. Senhor
Doutor Juiz Conselheiro José Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av^a. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Ofício n.º	Data
OP.8643	2002.08.06		1644/GP	2002.09.11

Assunto: Auditoria ao Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo

Em resposta ao ofício de V. Ex^a. n.º.8643 de 6 de Agosto de 2002, relativo ao Processo n.º.37/01 – Audit / DA VII, junto envio breves notas e alegações, subscritas pelos membros do Conselho Administrativo do Incoop

Com os melhores cumprimentos

O PRESIDENTE

Manuel Canaveira de Campos
Manuel Canaveira de Campos

9616 12-09-02 19697



que
ps
0008

**Notas e alegações relativas ao processo de auditoria ao Instituto António
Sérgio do Sector Cooperativo
(Proc.º. Nº.37/01 – Audit / DA VII)**

Introdução

Os membros do Conselho Administrativo do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, ao apresentarem algumas alegações relativas ao Processo em causa, permitem-se juntar breves notas à análise feita no documento sobre o sector cooperativo em Portugal e o Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, procurando desta forma, se possível, completar alguns dos pontos focados. Após essas notas faremos algumas alegações sobre as questões suscitadas no capítulo do relatório "Resultados da Auditoria".

1. Breves notas sobre o cooperativismo em Portugal

1.1. Na referência histórica feita sobre o cooperativismo em Portugal afirma-se que "até à publicação da Constituição de 1976 e, na sua sequência, do Código Cooperativo de 1980, a estrutura e o funcionamento das cooperativas tinham uma natureza verdadeiramente mercantilista". (cf. III, pag.16).

É de justiça reconhecer no período anterior a 1974 a afirmação de liberdade e de democracia que as cooperativas, designadamente as de consumo e principalmente as de cultura, constituíram, provocando por isso mesmo reacções administrativas e legais que levaram ao encerramento e dissolução de algumas e às dificuldades de funcionamento de todas elas. Dessas práticas existem muitos testemunhos.

Também consideramos de justiça reconhecer ao longo desse período, o trabalho desenvolvido nas áreas da segurança social (apoio a viúvas e órfãos e apoio na doença) do socorrismo, (facilidades em situações de desemprego e outras) da educação (escolas populares, cursos de escolaridade para os membros) por muitas cooperativas, em especial cooperativas de consumo e cooperativas operárias.

1.2. Quanto à evolução do universo cooperativo, convém dar uma breve explicação para o "rápido" crescimento das cooperativas de solidariedade social a que se faz referência (cf. pag.5 e 21).

De facto, de acordo com o estabelecido no D.L. nº.7/98, de 15 de Janeiro, as Cooperativas de Educação e Reabilitação de Crianças Inadaptadas (Cerci) passaram a integrar o ramo das Cooperativas de Solidariedade Social, saindo do Ramo das Cooperativas de Ensino. Esta passagem, possibilitada pela disposição legal indicada, originou o aumento das Cooperativas de Solidariedade Social e o decréscimo das Cooperativas de Ensino a que igualmente se faz referência (cf. pag. 5 e 22).

que
 by
 0808

Ainda sobre a evolução do universo cooperativo há que referir como causa para o decréscimo dos ramos do crédito e do consumo, a política de fusões adoptada nestes ramos, para conseguir uma maior capacidade empresarial e enfrentar o fenómeno da globalização. Relativamente às cooperativas de consumo o decréscimo foi também provocado nalguns casos pela proliferação das grandes superfícies comerciais, como muito bem é referido.

1.3. Princípios cooperativos

Permitimo-nos referir que a enumeração dos princípios cooperativos feita no ponto III.2.1 (pag. 18) não coincide com a adoptada pela Aliança Cooperativa Internacional, agora integrada na lei portuguesa (Código Cooperativo, artº.3º.):

- 1º. – Adesão voluntária e livre
- 2º. – Gestão democrática pelos membros
- 3º. – Participação económica dos membros
- 4º. – Autonomia e independência
- 5º. – Educação, formação e informação
- 6º. – Intercooperação
- 7º. – Interesse pela comunidade

1.4. Convém ainda rectificar as formas de constituição de cooperativas que aparecem indicadas no ponto IV.6.3, nota 11 (pag.38) do relatório.

As cooperativas podem constituir-se por instrumento particular (acta da assembleia de fundadores) ou por escritura pública. Em ambos os casos exige-se o registo e a publicação no jornal oficial.

2. Breves notas sobre o Inscoop

2.1. A evolução do Inscoop – atribuições / efectivos

Um dos principais aspectos focados no relatório é a "reduzida dimensão do quadro" de pessoal, como "consequência de uma diminuição de atribuições" operada com a última reestruturação do Inscoop (DL nº.63/90 de 20 de Fevereiro) (cf. IV. 3 – pag. 31)

Conscientes de que o diminuto número de efectivos, como é constatado no relatório, provoca uma difícil organização do Instituto, é importante ter em conta dois aspectos que nos parecem menos evidentes na análise apresentada:

- a diminuição de competências do Inscoop, atribuída à sua última reorganização (DL nº.63/90) não veio a verificar-se;
- a reduzida dimensão do quadro, não corresponde nem pode corresponder ao reduzido número de efectivos.

Quanto ao primeiro ponto – diminuição de competências – se compararmos as atribuições e competências do Inscoop nos seus três estatutos (DL nº.902/76 de 31/12; DLnº.98/83 de 18/02; DL nº.63/90 de 20/02) facilmente se verifica que coincidem na quase totalidade para não se afirmar que, no último estatuto, tais competências são efectivamente acrescidas.

(cf. anexo 1 – Evolução das competências do Inscoop)

Quanto ao segundo ponto – reduzida dimensão do quadro – deve ter-se em conta a dotação de pessoal atribuída ao Inscoop pelo Despacho nº. 58/90, de 4 de Julho, do Ministro do Planeamento e da Administração do Território, na sequência da aplicação da estrutura aprovada pelo DL 63/90.

Despacho nº.58/90 (dotação de pessoal)	
Dirigente	2
Técnico Superior	14
Informática	1
Técnico	0
Tec.Auxiliar/Profissional	8
Administrativo	7
Operário e Auxiliar	6
Outra situação	0
Total	38

Efectivos em 2002	
Dirigente	2
Técnico Superior	12
Informática	1
Tec.Auxiliar/Profissional	4
Administrativo	6
Operário e Auxiliar	3
Outra situação	1
Total	29

Esta dotação de pessoal não é apresentada no quadro V do relatório e é significativamente inferior ao quadro de pessoal apresentado no DL nº.272/91 e semelhante ao actual número de efectivos. De notar igualmente que ao número actual de efectivos há a acrescentar 2 técnicos superiores que se encontram em comissão de serviço noutros organismos

A diferença entre o quadro de pessoal (DL nº.272/91) e a dotação de pessoal (Despacho nº.58/90) é compreensível se se tiver em conta que a dotação fazia parte de um quadro único de pessoal do Ministério do Planeamento e da Administração do Território, que permitia a normal progressão do pessoal, enquanto a criação de um quadro privativo, exige um número de lugares, em cada carreira, superior ao número real de efectivos para permitir uma correcta gestão do pessoal (tenha-se em conta, na época, a inexistência de dotações globais nos quadros de pessoal).

Estas referências pretendem explicar, se conjugadas com as reduzidas verbas orçamentadas para pessoal e as restrições existentes desde essa época ao aumento de funcionários públicos, a dificuldade / impossibilidade de aumento de efectivos.

2.2. As actividades do Inscoop

Consideramos oportuno fazer breves referências às actividades desenvolvidas, as quais nos parece terem sido menos consideradas no relatório.

O Programa PRODESCOOP, no funcionamento, análise de projectos, controlo de execução e apoio à Comissão de Coordenação depende do Inscoop que para tal não foi dotado de quaisquer meios adicionais. O Programa de Formação cofinanciado pelo FSE é desenvolvido há diversos anos integralmente pelo Inscoop.

Há ainda que considerar vários projectos comunitários que embora de menor dimensão têm sido desenvolvidos, bem como a organização de várias conferências e encontros internacionais que têm sido organizados pelo Inscoop, nomeadamente, em 2000, a Conferência Ibero-americana sobre o "Quadro Legal Cooperativo", em Lisboa e a organização e acompanhamento da Missão Cooperativa Portuguesa ao Encontro Mundial de Cooperativas – Rio Cooperativo 2000 – no Rio de Janeiro.

Outras actividades significativas são as publicações periódicas.

No quadro que as apresenta (IV. 4.2 – pag.33) falta referir a Revista de Estudos Cooperativos – Pensamento Cooperativo (bianual) cuja publicação se iniciou em 2000.

Não se refere e consideramos importante fazê-lo que as publicações – Anuário Comercial do Sector Cooperativo e As 100 Maiores Empresas Cooperativas,

geram receitas que cobrem todos os custos de produção e edição e deixam ainda alguma verba para o Instituto.

São também de referir os diversos diplomas legais publicados nos últimos anos bem como alguns que se encontram em análise, todos envolvendo o trabalho do Inscoop na sua preparação.

Na área das novas tecnologias o Inscoop tem, há alguns anos, uma página informativa na internet, com diversos componentes – dados legislativos, estatísticos, administrativos, informativos, comerciais e a edição periódica de uma "newsletter". A sua construção e manutenção é assegurada com meios internos.

A referência a todas estas actividades pretende tão só tornar presente o trabalho que os funcionários do Inscoop têm levado a cabo, quer em termos de capacidade de organização e programação, quer, na área administrativa, em termos do controlo financeiro necessário para a realização de todas essas actividades, na quase totalidade iniciadas após 1990 e desenvolvidas com o reduzido número de efectivos com que o Instituto foi dotado em 1990.

Concordamos assim que o número de efectivos dificulta uma melhor organização e controlo das actividades do Instituto. Temos mesmo a convicção de que essa melhoria-se conseguirá com uma maior qualificação dos efectivos, designadamente na área administrativa. Para tal tem-se procurado recorrer à formação profissional na área administrativa e na área das novas tecnologias. Estamos porém conscientes, pela experiência própria, das dificuldades na modernização dos serviços e na qualificação das pessoas, quando os recursos disponíveis são cada vez mais escassos.

3 – Alegações sobre os resultados da Auditoria

Apresentamos a seguir algumas explicações, mais do que alegações, em relação aos pontos concretos identificados nos "resultados da auditoria":

3.1. Legalidade e regularidade das operações

3.1.1. Programa Prodescoop e sua eventual autonomização no PIDDAC

A caracterização do Prodescoop foi desde início feita como um Programa conjunto do Inscoop e do IEFPP, sendo evidente que, embora os seus objectivos se orientem claramente para a área de actuação do Inscoop (as cooperativas), o maior investimento financeiro é feito pelo IEFPP.

Daí que não pareceu curial inscrevê-lo no PIDDAC como Programa do Inscoop e, embora não tivesse sido ponderado, também seria difícil inscrevê-lo como Programa conjunto (Inscoop – IEFPP) no PIDDAC tendo em conta a diversa origem do financiamento dos dois institutos.

Esta opção veio parecer mais correcta quando o Prodescoop foi integrado no Quadro Comunitário de Apoio – Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEFDS) no eixo 5, medida 5.1. - Desenvolvimento Cooperativo.

Desta forma o Inscoop considerou, desde início, correcto inscrever no PIDDAC, Programa "Divulgação e Promoção Cooperativa", as verbas necessárias para financiar o Prodescoop, como faz e tem feito com as verbas necessárias para apoiar outros Programas que executa, como o Programa de Formação, também co-financiado pelo QCA.

3.1.2. Reembolsos dos empréstimos gratuitos concedidos no âmbito do Programa Prodescoop

A questão levantada acerca dos reembolsos, legalmente previstos, dos empréstimos concedidos ao abrigo do Prodescoop, para a realização de estudos, refere-se à "legitimidade de o Inscoop registar e utilizar como suas estas verbas".

que
 by
 0000

É reconhecido que "o PIDDAC, pela sua própria natureza, não prevê receitas". É referido que "na eventualidade de recuperação de parte das despesas por ele (PIDDAC) financiadas, essa parte deverá ser devolvida a quem a financiou – isto é, ao Estado (...)"

O entendimento do Inscoop sobre este processo é de que os reembolsos devem ser, como são, depositados em conta bancária própria e reutilizados unicamente para pagamento de despesas directamente relacionadas com o Prodescoop. De facto há despesas com o Prodescoop que devem ser pagas pelo Orçamento de funcionamento e que deste modo são imputadas ao Prodescoop e pagas com verbas destinadas para o efeito.

De notar, como exemplo, que a despesa referida no relatório (cf.V.1. pag 47/48) com um encontro realizado em Peniche, foi um curso de formação para a preparação de consultores do Prodescoop a que se refere o nº. 10º. da Portaria nº.1160/2000 de 17 de Dezembro, e não um genérico encontro "para análise e debate da problemática cooperativa", mas integrando um processo de credenciação de "consultores" (57) concluído em 2002.

Este tem sido o entendimento do Inscoop, considerando que as verbas utilizadas para os empréstimos no âmbito do Prodescoop e recebidas como reembolsos, devam continuar a ser utilizadas com a mesma finalidade – a execução do Prodescoop – não obrigando a novos financiamentos por parte do Orçamento de funcionamento para responder a outras despesas com o Prodescoop que outra forma não há condições para suportar.

Contudo, o Inscoop aceitará as recomendações que sejam feitas a este propósito, solicitando que seja tida em conta a problemática exposta.

3.2. Avaliação do sistema de controlo interno instituído

a) observações de carácter geral

3.2.1 A informatização dos serviços

Encontra-se de facto em fase de implementação nas áreas financeira e patrimonial por dificuldades de integração dos programas em causa, no conjunto dos outros programas informáticos já em funcionamento.

Na área administrativa encontram-se em funcionamento normal os programas "vencimentos", "pessoal", "registo de correspondência" e "processamento de texto".

Pretende-se instalar um programa de "arquivo".

Na área técnica, encontram-se instalados e em funcionamento os programas "base de dados cooperativos" com saídas de "central de balanços", "as 100 maiores", "endereços" e o programa "biblioteca".

Tudo isto indica e significa o esforço do Inscoop em instalar um sistema integrado de informação.

3.2.2. O cadastro

Quanto ao processo de constituição do cadastro não está terminado por dificuldades de compatibilização do programa informático, como já referido. Tem sido actualizado anualmente o inventário com as novas aquisições.

3.2.3. O Conselho Consultivo

Como se refere, não tem funcionado nos últimos anos o Conselho Consultivo por se ter aguardado a entrada em funcionamento do Conselho Nacional para a Economia Social que não se efectivou.

Com a entrada em funções do actual Governo, foi proposto ao Ministro da tutela a reactivação do Conselho Consultivo com nomeação de novos membros.

3.2.4. Actas do Conselho Administrativo

As actas, de facto, não têm referido correctamente todos os pontos abordados nas reuniões, certamente por uma questão de facilidade de redacção que

ful
M
0000

consideramos de corrigir a partir de agora. Contudo é nessas reuniões que se estudam e decidem as questões com implicações financeiras de importância. Reconhece-se a não realização de reuniões do Conselho Administrativo todos os meses, por dificuldades de as conjugar numa ou noutra época atendendo à multiplicidade de funções dos seus membros.

Vamos evitar esses lapsos.

3.2.5. Manuais de procedimentos e circulares

Não existem essas formas de comunicação interna. Atendendo à dimensão do organismo há um calendário de reuniões que prevê reuniões dos responsáveis dos sectores e reuniões de todos os funcionários para análise, coordenação e controle das actividades e onde são dadas instruções para o bom funcionamento do Instituto.

As reuniões referidas são:

- reuniões de coordenação (mensais)
- reuniões gerais (trimestrais)

Estas reuniões são convocadas e dirigidas pelo Presidente do Instituto.

b) Observações de carácter específico

3.2.6. Departamento técnico – chefias intermédias

A falta de chefias intermédias no Departamento Técnico dificulta muito o bom funcionamento do Inscoop e exige maior espírito de dedicação por parte dos funcionários que asseguram, informalmente e sem encargos para o Inscoop, a coordenação dos sectores, para além das tarefas individualmente atribuídas.

A nível da coordenação global procura-se colmatar a falta de chefias com as periódicas "reuniões de coordenação".

3.2.7. Controlo dos reembolsos no âmbito do Prodescoop.

Este controlo é efectivamente feito a nível do Departamento Técnico e apoiado em programa informático autónomo para o Prodescoop. Considera-se desta forma conseguir uma maior proximidade à execução do Programa e, consequentemente, uma maior capacidade de acompanhamento e controlo na observância das orientações do FSE.

Estes acompanhamento e controlo pelo Departamento Técnico são feitos em ligação com a Repartição Administrativa que contabiliza e executa todos os movimentos financeiros.

3.2.8. Controlo financeiro do programa de Formação co-financiado pelo FSE.

Também este controlo é feito no Departamento Técnico pelas razões e com procedimentos idênticos aos referidos no ponto anterior.

3.2.9. Central de Balanços

A actividade que se denomina "Central de Balanços" é realizada no Inscoop desde 1990. A referência feita no relatório à sua "construção" tem a ver com a actualização do programa informático em que se baseia, no âmbito da remodelação do Programa "Base de Dados Cooperativos".

3.2.10. Tarefas da Repartição Administrativa

A concentração de várias tarefas da Repartição Administrativa na Chefe de Secção (Chefe de Repartição em substituição) é motivada pelo processo de qualificação de alguns funcionários administrativos na área financeira.

Contudo convém esclarecer a verdadeira distribuição de tarefas nessa área, embora com o apoio e supervisão da Chefe de Repartição em substituição.

(cf. anexo 2 – mapa de atribuição de tarefas da Repartição Administrativa)

3.2.11. Inventário do património

Pede-se a atenção para o já referido no ponto 3.2.2.



3.3 Fidedignidade das demonstrações financeiras e sua elaboração segundo as regras contabilísticas fixadas

3.3.1. Juros de depósitos e entrega de impostos

Os juros de depósitos, bem como os impostos pagos, não foram, por lapso, escriturados pelo valor bruto, a crédito e a débito. Já foram alterados estes procedimentos, como se pode verificar na Conta de Gerência de 2001.

3.3.2. Receitas cobradas

As receitas cobradas não têm sido inscritas em "Contas de ordem" no Orçamento de receita, sem qualquer reparo por parte da DGO. Dispunha-se o Inscoop, de acordo com indicação da equipa do Tribunal de Contas, a fazê-lo no orçamento para 2003. Contudo a Circular, série A, nº.1295 da DGCP de 25 de Julho de 2002, sobre a "Preparação do Orçamento do Estado para 2003" (ponto VII, nº.3.2) indica que não devem ser inscritos em 2003 quaisquer montantes no grupo de classificação económica da receita 17.04 – "Contas de ordem", nem no subagrupamento classificação económica da despesa 12.03 – "Contas de ordem".

3.3.3. Mapa dos empréstimos

O Inscoop não apresentou na prestação de contas da gerência 2000 o mapa modelo 12 das instruções do Tribunal de Contas, relativo a empréstimos concedidos, por não considerar essas verbas como empréstimos mas sim como parte dos subsídios concedidos às cooperativas ao abrigo do Programa Prodescoop como já referimos.

Aguardamos pois recomendação do Tribunal de Contas para agir em conformidade.

3.3.4. Cheques em trânsito

Sobre este caso procedeu-se já à anulação dos cheques em trânsito referentes aos anos 1993, 1996, 1998 e 1999 no montante global de 181,31 euros, que foram repostos nos cofres do Estado pela guia de reposição nº.5/2002 de 03/09/2002.

3.3.5. Entrega em excesso, ao Estado

Caso solucionado, como é referido no ponto VI.1 deste relatório do Tribunal de Contas.

3.3.6. Pagamentos por mora

Os juros de mora, no valor de 13.126\$00, pagos à Caixa Geral de Aposentações em 25/01/00 e o montante de 5.482\$00 relativo a custas sobre a execução fiscal da tarifa de esgotos de 1998 devida à Câmara Municipal de Lisboa, referem-se a pagamentos que deveriam ter sido processados durante os meses de Outubro e de Novembro de 1999.

Não foi possível fazer atempadamente estes pagamentos por absoluta insuficiência de fundos.

Havia necessidade de obviamente assegurar os vencimentos de Novembro e Dezembro bem como o subsídio de Natal e a descativação dos 5% retidos do Orçamento, que fora prometida, não foi disponibilizada oportunamente.

O despacho de autorização da descativação foi dado só em 31.12.99 e a verba só foi disponibilizada em 4 de Fevereiro de 2000, não tendo chegado a ser utilizada e tendo sido reposta nos cofres do Estado.

Esta situação causou ainda outros transtornos na liquidação de despesas desse ano de 1999, que passaram para exercícios findos em 2000.

Não temos porém a consciência de negligência na procura da descativação que pedimos junto da Delegação da Contabilidade Pública durante todo o segundo semestre de 1999 e que veio a ser autorizada tardiamente, como se indica.

ful
lx
05/08

3.4. Cumprimento das competências do Inscoop

3.4.1. Contrato não terminado.

Confirma-se quanto é referido, embora convenha acrescentar que os trabalhos se encontram já numa fase de testes e que o seu prolongamento também se ficou a dever à introdução, já numa segunda fase, das alterações provocadas pelo euro, o que, como se sabe, não foi de fácil solução.

3.4.2. O controlo da forma cooperativa e o cadastro das cooperativas

São os últimos pontos abordados nos "resultados da Auditoria" e permitimo-nos tratá-los mais desenvolvidamente, quer pela sua importância, quer pelos esclarecimentos que convém dar a esse respeito.

Como é referido no relatório, o Inscoop tem, nas suas atribuições definidas no Código Cooperativo (art.ºs. 87.º e 89.º), duas formas de controlo da forma cooperativa:

- a emissão anual de credencial comprovativa da legal constituição e regular funcionamento das cooperativas (art.º 87.º)
- o requerer ao Ministério Público a dissolução das cooperativas que se encontram nalgumas das circunstâncias aí indicadas (art.º 89.º) (cf. relatório IV.4.3. pag.33/34)

São duas formas de controlo independentes e o pedido de dissolução não é consequência da não passagem da credencial, como parece indicar-se no relatório – ponto IV. 4.3. (pag.33).

A emissão anual das credenciais não é feita a pedido das cooperativas, (como por lapso se refere no relatório – pag.33) mas por iniciativa do Inscoop, logo que são recebidos os documentos que manifestam "a legal constituição e o regular funcionamento das cooperativas".

Para manifestação do regular funcionamento exige-se o envio de, pelo menos, o relatório e contas e actas da Assembleia Geral em que os mesmos foram aprovados.

Refere-se no relatório (ponto I. 1.2.5 – 16 – pag.9) que dos processos verificados alguns não possuíam a acta referida.

Este facto decorreu, nalguns anos passados, em que, por se saber que os serviços fiscais exigiam essa acta na apresentação da declaração anual do IRC, o Inscoop dispensava-a quando a cooperativa apresentava cópia da referida declaração devidamente carimbada pela repartição de finanças.

No último ano já se exige em todos os casos a apresentação da acta, já que se sabe que as repartições de finanças deixaram de a exigir.

Há casos em que, mesmo após a apresentação dos documentos referidos, o Inscoop suspende a emissão da credencial, por ter indicações de alguma anomalia no funcionamento da cooperativa. Quando isto sucede oficia-se à cooperativa para clarificar o assunto e retomar o correcto funcionamento, se for esse o caso. No corrente ano o Inscoop já procedeu à suspensão de credenciais em cerca de 20 casos.

O número de credenciais emitidas anualmente depende muito do rigor dos demais serviços da Administração Pública em cumprirem com a norma do Código Cooperativo (art.º 89.º, n.º 2): "o apoio técnico e financeiro às cooperativas por parte das entidades públicas, fica dependente da credencial emitida pelo Inscoop."

O requerer ao Ministério Público a dissolução de cooperativas é outra forma de controlo da forma cooperativa, competência do Inscoop.

Esta forma de controlo é ainda alargada com a comunicação feita ao Ministério Público de ilegalidades que tenham como sanção a nulidade de actos praticados por cooperativas, como é o caso previsto no artigo 80.º do Código Cooperativo.

Em qualquer destes casos o Inscoop procura agir com muita prudência como se impõe, atendendo à sanção referida.

Contudo nos últimos anos vários foram os processos iniciados pelo Inscoop para analisar da necessidade de comunicação ao Ministério Público.

Nem em todos os casos analisados se considerou justificar-se a comunicação, contudo foram apresentados ao Ministério Público os seguintes: Ucal, Rádio Miramar, Supercoop, Gula, Coopertorres e Torrenal.

Quanto à melhoria do suporte material do cadastro das cooperativas, consideramos perfeitamente justificável a recomendação feita. Contudo fazemos notar que o sistema existente era moderno na época em que foi instalado (há 25 anos), tem respondido com fiabilidade e a sua substituição irá exigir encargos que o Inscoop de momento não pode suportar.

oa, 8 de Setembro 2002

O Conselho Administrativo



Manuel Canaveira de Campos

(Presidente)



Arnaldo Fernandes Leite

(Assessor Principal)



Odete Fernandes

Chefe de Repartição – em substituição

Anexos:

Anexo 1

Evolução das competências do Inscoop

DL nº.902/76 de 31/12:

Art. 2.º - I. O Inscoop tem como principais finalidades fomentar a expansão qualitativa e quantitativa do sector cooperativo, zelar pela observância dos princípios cooperativos e contribuir para a coordenação das actividades cooperadoras.

2. Para a prossecução das suas finalidades, o Inscoop exercerá, entre outras, as seguintes funções: **estudar e planear, informar, formar e coordenar.**

DL nº.98/83 de 18/02:

Art. 2.º - I. (-----) coordenação das actividades da Administração Pública com incidência no sector cooperativo.

2. Compete também ao Inscoop contribuir para a implementação dos princípios constitucionais em matéria de cooperativismo e dar cumprimento às determinações da legislação cooperativa e nomeadamente, às atribuições que lhe são directamente cometidas pelo Código Cooperativo e legislação complementar.

3. Para a prossecução das suas finalidades, o INSCOOP exercerá entre outras e em permanente ligação com o sector cooperativo, as seguintes funções: **estudar e planear, informar, formar, assistir e coordenar.**

DL nº.63/90 de 20/02:

Art. 2.º- São atribuições do INSCOOP:

Incentivar a constituição de cooperativas e **divulgar** a sua importância no desenvolvimento económico dos sectores onde a sua actividade se insere;

Fiscalizar a utilização da forma cooperativa, com respeito pelos princípios e normas relativos à sua constituição e funcionamento;

Realizar e apoiar a realização de **estudos** sobre o sector cooperativo, de modo a realçar as suas potencialidades;

Colaborar com entidades do sector cooperativo, ou com ele relacionadas, na **realização de acções formativas** de cooperadores, dirigentes e quadros técnicos de cooperativas ou de organizações de grau superior;

Recolher os elementos referentes às cooperativas ou organizações do sector cooperativo que permitam manter actualizados todos os dados que se lhes referem, quanto à sua legalização e às suas actividades;

Emitir os pareceres que forem superiormente solicitados sobre propostas de legislação relativas ao sector cooperativo.

ful
My
0000

Anexo 2

Mapa de atribuição de tarefas da Repartição Administrativa

FUNÇÕES DA REPARTIÇÃO ADMINISTRATIVA	
Chefe de Repartição	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigir e coordenar os serviços administrativos - Preparação dos projectos de orçamento; - Requisição de fundos; - Promover eventuais transferências, reforços e anulações de verbas incluídas no Orçamento; - Orientar a contabilidade e fiscalizar a sua escrituração; - Verificar a regularidade das despesas e submeter à apreciação e autorização do Presidente; - Promover a elaboração da conta de gerência; - Investimentos do Plano – apresentação de Programas e Projectos; - Preparar os processos de pessoal.
Chefe de Secção	<ul style="list-style-type: none"> - Tesouraria - Proceder periodicamente à verificação dos fundos em cofre e em depósito . - Organizar e simplificar o trabalho administrativo, racionalizar as operações e circuitos; - Conta de gerência: documentação que a acompanha; - Escrituração da tesouraria (Fundo de Maneio); - Promover a arrecadação de receitas próprias; - Liquidação de despesas.
Assist .Adm. Esp.	<ul style="list-style-type: none"> - Processamento de vencimentos, subsídios, prestações complementares, horas extraordinárias e remunerações acessórias, acidentes de serviço, aposentação, ajudas de custo, etc. - Passar declarações de vencimentos; - Emitir guias de vencimentos; - Assiduidade; - Balanço Social; - Reposição, anulações, compensação e retribuições; - Orçamento cambial – despesas em moeda estrangeira; - Inventário e cadastro, responsabilidade pelos bens inventariados; - Alienação de bens; - Liquidação dos descontos - IVA - entrega da declaração; - Elaboração e afixação das listas de antiguidade - Gestão da frota automóvel.



Assist. Ad. Esp.	<ul style="list-style-type: none">- Conferência dos abonos e descontos;- Cabimentação de despesas públicas e informar;- Aquisição de bens e serviços - aprovisionamento e património, contratos de fornecimento, prestação de serviços de arrendamento;- Gestão de stocks;- Registo de orçamentos, alterações orçamentais e requisição de fundos;- Benefícios sociais: ADSE, Prestações Complementares, protecção na maternidade;- Serviços de Acção Social - natureza e atribuições,- Elaboração de mapas de férias do pessoal;- Emissão de declarações relativas a pessoal.
Assist. Adm. Princ	<ul style="list-style-type: none">- Registo e emissão de cheques;- Atendimento e informações da liquidação das despesas ;- Conferência da folha de assiduidade;- Inventário e cadastro em conjunto com o Ass. Adm. Esp.- Registo de facturas.
Assist. Adm. Princ.	<ul style="list-style-type: none">- Organizar e manter actualizados os processos individuais;- Escrituração da Conta Corrente por classificação económica;- Expediente e arquivo.