



Tribunal de Contas

Direcção - Geral

Riva Cruz

Processo n.º 10/04 - AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 04/2005

2ª SECÇÃO

**EMSUAS – Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer
do Sal, EM**

Exercício de 2002



Rina Cruz

SIGLAS	3
ÍNDICE DE QUADROS	4
SUMÁRIO EXECUTIVO	5
NOTA PRÉVIA	5
SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES/OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	5
RECOMENDAÇÕES	9
1. INTRODUÇÃO	10
1.1 Fundamentos, âmbito e objectivos da acção	10
1.2 Metodologia adoptada	11
1.3 Execução	12
1.4 Colaboração dos serviços	12
1.5 Contraditório	12
2. GÉNESE E CARACTERIZAÇÃO GLOBAL	12
2.1 Criação da empresa	12
2.1.1 Motivos determinantes	12
2.1.2 Objectivos	13
2.1.3 Antecedentes	14
2.2 Constituição, natureza e regime jurídico da empresa	18
2.2.1 Objecto social	21
2.2.2 Capital social	29
2.2.3 Órgãos sociais	30
2.2.3.1 Registo comercial	35
2.2.3.2 Remunerações dos administradores	36
2.3 Relações com o Município de Alcácer do Sal	36
2.3.1 Concessões	37
2.3.2 Empreitadas	37
2.3.2.1 Titulação das relações jurídicas entre as duas entidades	39
2.3.2.2 Empreitada do Passeio de Acesso à Foz – Alcácer do Sal	41
2.3.3 Contratação de pessoal	49
2.3.4 Empréstimos	50
2.3.5 Fluxos financeiros no exercício de 2002	51
3. ACTIVIDADE DESENVOLVIDA	53
4. ESTRUTURA ORGANIZATIVA E DE PESSOAL	61
4.1 Estrutura organizativa	61



Rina Cruz

4.2 Estrutura e evolução do quadro de pessoal	62
5. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	64
5.1 Considerações gerais	64
5.2 Circuito das operações da receita	69
5.3 Circuito das operações da despesa.....	70
5.4 Avaliação do controlo interno	70
6. APRECIACÃO GLOBAL DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA	72
6.1 Análise económica	72
6.1.1 Proveitos.....	75
6.1.2 Custos	75
6.2 Análise financeira.....	77
6.2.1 Activo.....	77
6.2.2 Passivo	79
6.2.3 Síntese.....	79
7. DECISÃO.....	81
8. ANEXOS	82
8.1 Emolumentos	82
8.2 Responsáveis	83
8.3 Constituição do Processo	84
8.4 Ficha Técnica	85



Rina Cruz

SIGLAS

BPI – Banco Português de Investimento
CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CA – Conselho de Administração
CMAS – Câmara Municipal de Alcácer do Sal
CPA – Código do Procedimento Administrativo
CRP – Constituição da República Portuguesa
DA – Departamento de Auditoria
DGDR – Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional
DGTC – Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DOMSU – Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos
EM – Empresa Municipal
EMSUAS – Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EM
ETAR – Estação de Tratamento de Águas Residuais
IMOPPI – Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário
IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
MAS – Município de Alcácer do Sal
PERSU – Plano Estratégico de Resíduos Sólidos Urbanos
PA – Plano de Actividades
PF – Programa de Fiscalização
PGA – Plano Global de Auditoria
PGR – Procuradoria - Geral da República
PPI – Plano Plurianual de Investimentos
ROC – Revisor Oficial de Contas
RIB – Resíduos Industriais Banais
RSU – Resíduos Sólidos Urbanos
TOC – Técnico Oficial de Contas
UAT – Unidade de Apoio Técnico



Rina Cruz

INDÍCE DE QUADROS

N.º do Quadro	Título	Página
1	Relação de bens municipais da participação em espécie na EMSUAS	15
2	Prestação de serviços concessionados	16
3	Análise comparativa entre o previsto e o realizado (Proveitos/Custos)	17
4	Evolução da Sociedade	19
5	Facturação da Coveriva à EMSUAS	43
6	Facturação da EMSUAS ao Município	43
7	Trabalhos a Mais e a Menos da EMSUAS	44
8	Custo total da Empreitada/Desvio	45
9	Fluxos financeiros em 2002	52
10	Tarefas/Concessões desenvolvidas pela EMSUAS no âmbito do Plano de Actividades – Ano 2002	54
11	Empreitadas programadas pela EMSUAS no âmbito do Plano de Actividades – Ano 2002	56
12	Serviços Prestados pela EMSUAS a Particulares	57
13	Decomposição do Resultado dos Exercícios	73
14	Mapa Comparativo das Demonstrações de Resultado por Natureza	73
15	Proveitos da Empresa	75
16	Mapa Comparativo de Balanços	77
17	Evolução da Conta de Clientes	78



Rina Cruz

SUMÁRIO EXECUTIVO

NOTA PRÉVIA

No âmbito do PF/2004 do DAVIII/UAT.2, foi realizada uma auditoria de gestão à empresa “EMSUAS – Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EM” a qual teve por exercício de referência o ano económico de 2002.

Neste sumário executivo, apresentam-se sinteticamente as principais conclusões e observações de auditoria, bem como as inerentes recomendações, remetendo-se o seu desenvolvimento para os pontos 1 a 6.

SÍNTESE DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES/ OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

1 O Município de Alcácer do Sal constituiu, nos termos da Lei n.º 58/98, de 18/08, a EMSUAS, EM em 27/10/99, por escritura pública, detendo a totalidade do capital social, actualmente no montante de €174.579,26 e integralmente realizado.

2 A empresa tem como objecto social a recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, a limpeza e higiene pública, a manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços, equipamentos e edifícios quer do domínio público municipal, quer do domínio privado ou de terceiros, podendo exercer a actividade de industrial de construção civil e quaisquer outras actividades acessórias relacionadas com o seu objecto principal.

Apreciando a sua legalidade, conclui-se que:

- O objecto tem correspondência na fórmula utilizada pelo n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 58/98, sendo, pois, legal no que concerne à “*Recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços, equipamentos e edifícios, quer do domínio público municipal, quer no domínio privado*”.
- O objecto é ilegal no que concerne ao exercício da actividade a “*terceiros*” ou à “*... de industrial de construção civil ...*”, porquanto viola o disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 58/98, uma vez que não se encontram tais fins no âmbito das atribuições dos municípios.



Nina Cruz

3. Face ao regime jurídico das empresas municipais, Lei nº 58/98, de 18/08, conclui-se que a autarquia adoptou na criação da EMSUAS, EM, os procedimentos legais que regulam as condições em que os municípios podem criar empresas dotadas de capitais próprios, consagrados nos artºs 4º a 8º do citado diploma, com excepção dos estudos técnicos e económicos-financeiros, previstos no nº 3 do artº 4º, uma vez que embora existam formalmente tais documentos, a verdade é que o seu conteúdo não consubstancia materialmente um estudo de viabilidade económica.
4. No exercício de 2002, foram detectadas irregularidades na nomeação e exoneração dos órgãos sociais, nomeadamente no que respeita ao Conselho de Administração e ao Conselho Fiscal.
5. Face aos estatutos da empresa e ao regime legal (Lei nº 58/98) inexistem, nas relações entre a autarquia e a empresa municipal, instrumento jurídico adequado à criação de vínculos entre as partes, concluindo-se pela inadequação dos “planos de actividades”, da “delegação” e da prestação de serviços para titular as relações entre as duas entidades.
6. Na contratação e execução da empreitada analisada, a empresa não cumpriu o previsto no regime jurídico de empreitadas de obras públicas regulado pelo DL n.º 59/99, de 02/03, nomeadamente no que concerne ao cumprimento do prazo de execução da empreitada, elaboração dos autos de medição dos trabalhos, vistoria e recepção provisória, bem como no que respeita à qualificação dos trabalhos a mais, à supressão de trabalhos e ao controlo de custos das obras públicas.
7. Existem trabalhadores na EMSUAS, EM que prestam serviço na Câmara, nomeadamente no caso da “Assessoria técnica e de gestão da oficina auto do Município” e da “Tarefa de constituição de processos de concurso de empreitadas”.



Rina Cruz

8. A empresa desenvolve a sua actividade tendo por base o Plano de Actividades previamente aprovado pela CMAS, onde constam as tarefas denominadas por “concessões” e as “empreitadas” e ainda outros trabalhos que desenvolve junto dos munícipes;
9. De acordo com a Proposta de Estudo de Viabilidade Económica, o projecto previa a criação de 48 postos de trabalho. No exercício de 2002, a empresa empregou mais 62 trabalhadores do que o previsto;
10. Não existe nenhum manual de procedimentos que abranja as áreas de Caixa, Fundos Fixos de Caixa, Bancos, Pessoal, Imobilizado, Fornecedores, Clientes e Empreitadas, nem quaisquer normas avulsas, em que estejam elencadas as acções a desenvolver para as diversas áreas da entidade.
A falta do referido manual e de normas escritas leva a que as mesmas sejam emanadas verbalmente pelo Gestor Delegado;
11. A empresa possui fichas informatizadas dos bens móveis, cuja informação se considera ser deficiente, por não espelharem determinados requisitos constantes do art.º 51.º do CIVA, nomeadamente, nome do fornecedor; número e data do fornecimento, despesas de transportes e de instalação e seguro (número da apólice, capital e riscos cobertos).
Acresce ao supracitado o facto de que nenhum dos bens se encontrava identificado e de não existirem seguros para os bens do imobilizado;
12. Não existe Sistema de Controlo Interno, porquanto se verifica a inexistência de: segregação de funções; regras de âmbito administrativo e financeiro; a concretização de medidas para salvaguarda de valores; definição do(s) responsável(is) para a autorização da despesa e pagamento, bem como dos respectivos limites; estabelecimento do montante e de normas de funcionamento do fundo fixo de caixa;



Rina Cruz

13. Os Resultados operacionais foram positivos nos dois primeiros anos de análise e negativos no ano de 2002;
14. O Resultado líquido revelou-se positivo em 2000 e 2001, passando de € 2 216 para € 57 073. Em 2002 foi negativo, com um decréscimo muito acentuado, na ordem dos 139%, consequência directa do elevado peso dos Custos operacionais;
15. No que respeita às contas do Balanço, a rubrica de maior peso nos três anos foi a de Equipamento básico com cerca de 61%, 41% e 21%, respectivamente, onde estão contabilizados os equipamentos de transporte, as ferramentas e utensílios e o equipamento administrativo, bem como os equipamentos transferidos em espécie da autarquia para a EMSUAS;
16. A segunda rubrica de maior peso no total do Activo é a de Clientes c/c, com um crescimento no período 2000-2002 de 503%, resultante do aumento da actividade da empresa;
17. A autarquia tem sido o maior cliente da empresa ao longo destes três anos (médias a rondar os 98%), mais se configurando como um prolongamento do Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos (que, de resto, continua a existir e a desenvolver actividade) do que como uma verdadeira empresa, com órgãos próprios, autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Conclui-se, assim, que o objectivo que presidiu à sua criação não foi alcançado, na medida em que se traduziu numa duplicação de estruturas com o conseqüente encargo para o erário público.



Rina Cruz

RECOMENDAÇÕES

De acordo com as conclusões e observações da auditoria e tendo em consideração o alegado, formulam-se as seguintes recomendações:

- a) Alteração do objecto social da empresa;
- b) Cumprimento da legislação em vigor no que diz respeito à nomeação e exoneração dos órgãos sociais;
- c) Respeito pelo disposto no artº 31º da Lei nº 58/98, titulando as relações jurídicas com a autarquia através de contrato(s)-programa(s) nas situações que lhe sejam subsumíveis;
- d) Cumprimento do regime jurídico das empreitadas de obras públicas, previsto no DL nº 59/99, de 02/03, nomeadamente no que concerne aos prazos de execução das empreitadas, elaboração dos autos de medição dos trabalhos, vistoria e recepção provisória, bem como no que respeita à qualificação dos trabalhos a mais, à supressão de trabalhos e ao controlo de custos das obras públicas;
- e) Regularização das situações dos trabalhadores da EMSUAS, EM que prestam serviço na Câmara;
- f) Implementação de normas de controlo interno adequadas à realidade da empresa;
- g) Elaboração de um plano de actividades autónomo e independente da Câmara, bem como dos restantes instrumentos de gestão previsionais constantes do artº 30º da Lei nº 58/98.



Rina Cruz

1. INTRODUÇÃO

1.1 Fundamentos, âmbito e objectivos da acção

No uso das competências do Tribunal de Contas e de acordo com o Programa de Fiscalização para 2004 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico 2, aprovado em sessão do Plenário da 2ª Secção, de 11/12/2003, foi realizada uma auditoria de gestão à empresa EMSUAS – Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EM, adiante designada por EMSUAS, **tendo por exercício de referência o ano económico de 2002.**

Esta auditoria teve início em 15/03/04 e decorreu na sede da empresa, em Alcácer do Sal (Ameira), durante um período de 14 dias úteis, conforme Plano Global e Programa de Auditoria, aprovado por despacho de 08/03/04 do Juiz Conselheiro da Área, exarado na Informação n.º 12/04 – UAT. VIII.2, de 02/03/04.

Contudo, com o pedido de alteração constante da Informação n.º 18/04 – UAT. VIII.2 veio a acção a ser prorrogada por mais três dias, tendo conseqüentemente sido finalizada em 07/04/04.

Os objectivos consistiram em apreciar a gestão e o controlo financeiro relativos à aplicação dos fundos públicos, analisar a génese e evolução da empresa, verificar a legalidade e regularidade das operações efectuadas, avaliar a segurança e fiabilidade do sistema de controlo interno, conhecer a respectiva estrutura organizacional e os meios humanos afectos e, igualmente, apreciar a estrutura económico-financeira e avaliar os resultados alcançados.



Rina Cruz

1.2 Metodologia adoptada

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

A primeira decorreu na Direcção-Geral do Tribunal de Contas, traduzindo-se num estudo prévio da entidade, o qual teve por base a apreciação dos documentos constantes do *dossier* permanente, designadamente, os estatutos, os relatórios de gestão, os relatórios e pareceres do Fiscal Único e demais documentos de prestação de contas.

Já nas instalações da entidade auditada, deu-se início à fase de execução, com uma reunião introdutória com o Presidente do Conselho de Administração, o Vice-Presidente, o Administrador Delegado e o Gestor Delegado, estando presentes, por parte da DGTC, o Auditor-Coordenador, o Auditor-Chefe e restantes elementos da equipa de auditoria, tendo-se dado a conhecer os objectivos que se pretendiam alcançar com a realização da auditoria.

Recolheu-se também informação sobre a organização e funcionamento da EMSUAS, bem como sobre os principais problemas sentidos no domínio da sua gestão.

Ainda nesta fase, foram realizados os seguintes trabalhos:

- Análise das actas das reuniões do Conselho de Administração e dos documentos produzidos pelo Fiscal Único;
- Exame da documentação relativa à criação e constituição da empresa, bem como a referente à relação dos diversos equipamentos para ela transferidos pela autarquia;
- Estudo dos Planos e Relatórios de Actividades, bem como das demonstrações financeiras dos anos de 1999 (2 meses) e de 2000 a 2002;
- Levantamento e avaliação do controlo existente nas áreas da receita e da despesa;
- Apreciação dos instrumentos de medida e avaliação dos resultados alcançados;



Rina Cruz

1.3 Execução

O trabalho de campo desenvolveu-se de acordo com o Programa de Auditoria, tendo-se realizado testes de conformidade e substantivos, bem como a recolha de elementos pertinentes para a concretização da acção.

1.4 Colaboração dos serviços

É de realçar todo o apoio prestado pelo Presidente do Conselho de Administração, pelo Gestor Delegado e pelos restantes responsáveis e funcionários contactados.

1.5 – Contraditório

De acordo com o preceituado nos artºs 13º e 87º, nº 3 da Lei nº 98/97, foram os membros do Conselho de Administração da EMSUAS, EM instados a pronunciarem-se sobre o Relato de Auditoria.

Apenas apresentou resposta o Vice-Presidente do Conselho de Administração, Ernesto Augusto Espada Banha (fls 80 a fls 91 do Vol I), em representação da empresa, alegações que foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, constando no todo ou em parte nos pontos pertinentes.

2.GÉNESE E CARACTERIZAÇÃO GLOBAL

2.1 Criação da empresa

2.1.1 Motivos determinantes

A sociedade EMSUAS – Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EM foi constituída em 27/10/99, tendo em vista a criação de uma estrutura empresarial que desse resposta às necessidades de limpeza, conservação e manutenção de espaços públicos.



Nina Cruz

No município de Alcácer do Sal existia um défice na satisfação de necessidades no âmbito da conservação e manutenção de equipamentos edificados, jardins e arruamentos, ocorrendo que, anteriormente, os indicados serviços estavam congregados no Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos que ia dando a resposta possível, mas com evidentes deficiências que resultavam da multiplicidade de solicitações no âmbito da gestão das infraestruturas básicas, empreitadas e de apoios a realizações recreativas, culturais e desportivas.

Por outro lado, pretendeu dar-se resposta aos condicionalismos que caracterizam a actividade da administração pública no que respeita às normas legais que enquadram o funcionamento autárquico, nomeadamente no que concerne a aquisições e a gestão de pessoal.

Referir-se-á ainda e conforme consta da Proposta de Estudo de Viabilidade Económica que, *“os serviços que a EMSUAS iria realizar além de mais e melhores que os anteriores e, teria condições para serem mais eficientes e económicos, dado que, a empresa adoptaria um estilo de gestão privada e dinâmica sem as dificuldades legais que enquadram o funcionamento autárquico, bem como, por outro lado a própria CMAS iria sentir os benefícios desta deslocação de serviços essencialmente ao nível da eficiência do seu sector administrativo”*, situação que, no entanto, não se evidenciou uma vez que, apesar da constituição da empresa, a autarquia continuou a manter o DOMSU, com a divisão de actividades entre este e aquela e um aumento do número de efectivos, como se verá, com consequente aumento de custos. Conclui-se, assim, que o objectivo não foi alcançado, podendo-se mesmo afirmar que o seu saldo final cifrou-se num maior gasto para o erário público, aparentemente sem correspondência nos desejados índices de eficiência e eficácia.

2.1.2. Objectivos

A criação da empresa visou:

- Aumentar e melhorar a qualidade dos serviços prestados.



Rina Cruz

- Suprimir o peso administrativo na autarquia, tornando mais eficiente o seu sector administrativo com repercussão na melhoria global dos serviços prestados pela mesma.
- Criar postos de trabalho, uma vez que a maioria dos trabalhadores a contratar transitariam da autarquia onde desempenhavam funções como tarefeiros.

2.1.3. Antecedentes

A Câmara Municipal de Alcácer do Sal aprovou, por unanimidade, em 21/09/99 propor à Assembleia Municipal a criação da EMSUAS, EM, bem como os respectivos **estatutos**. Integraram também esta proposta o **estudo técnico** e o de **viabilidade económica da empresa**. Tal proposta foi aprovada, por maioria, pela Assembleia Municipal em 24/09/99, nos termos do artº 4º da Lei nº 58/98, de 18/08.

O estudo de viabilidade considerou:

- O horizonte temporal de 5 anos, com início em 1999 e fim em 2003;
- A previsão de que a empresa atingisse o ano cruzeiro em 2000;
- Seria uma empresa pública municipal, com personalidade jurídica e dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial;
- A actividade principal seria a limpeza e conservação de espaços públicos. Os serviços a prestar seriam concessionados pela autarquia, podendo no entanto a empresa prestar outros serviços, relacionados com o objecto principal, a outras entidades públicas ou privadas, tal como definido nos seus estatutos;
- A EMSUAS, EM, funcionaria em instalações municipais, mediante o pagamento de uma renda de 200.000\$00/mês, para a sede administrativa e estaleiro;
- O projecto apresentava um investimento global de 59.689.000\$00
 - A autarquia realizaria integralmente o capital social da EMSUAS, EM, em espécie, através da dotação de equipamentos no valor de 10.000.000\$00 em 1999. Em 2000, efectuaria a restante dotação de equipamentos que daria origem a um novo aumento do capital social o



Rina Cruz

qual passaria de 10.000.000\$00 para cerca de 40.000.000\$00, sendo cedidos, na globalidade, os seguintes equipamentos

Quadro n.º 1
Relação de bens municipais da participação em espécie na EMSUAS
Un:escudos

EQUIPAMENTOS	VALOR
Tractor com reboque e grua	8.000.000\$00
Veiculo grua p/ recolha de recicláveis	17.000.000\$00
Tractor com reboque e capinador	6.000.000\$00
Veiculo desobstrutor de esgotos	8.000.000\$00
10 carrinhos de limpeza manual	400.000\$00
1 conjunto desmosquitização	600.000\$00
Ferramentas diversas	1.500.000\$00
TOTAL	41.500.000\$00

Fonte: Relatório de Verificação de entradas em espécie

- O financiamento do investimento seria assegurado por capitais próprios, por dotações da autarquia em equipamento e por recurso a outras formas de financiamento.
- O projecto previa a criação de 48 postos de trabalho, dos quais 32 transitariam do município, onde desempenhavam funções de tarefeiros.
- A EMSUAS, EM ficaria com a incumbência de efectuar os serviços de limpeza e manutenção anteriormente realizados pelos serviços municipais e, adicionalmente, com o desempenho de outras tarefas que a autarquia não estava a levar a efeito ou que fazia de forma deficiente devido à falta de meios e às dificuldades burocráticas/legais. Tais tarefas seriam as seguintes:
 - Limpeza nos bairros periféricos;
 - Recolha de ecopontos;
 - Limpeza/manutenção de edifícios
 - Piscina do Torrão
 - Piscina coberta de Alcácer do Sal
 - Pavilhão de desportos de Alcácer do Sal
 - Estação de camionagem de Alcácer do Sal;
 - Manutenção da iluminação pública;
 - Manutenção periódica das estradas e caminhos municipais;



Rina Cruz

- Manutenção periódica das novas ETARs:
 - Monte Novo Palma
 - Vale de Guizo
 - Carrasqueira
 - Monte Vil
 - Batão.
- O Plano previsional de exploração considerava para o período 99-2003:
 - **PROVEITOS ANUAIS** (iguais e constantes para os cinco anos de previsão)
 - Da prestação de serviços concessionados

Quadro n.º 2
Prestação de Serviços Concessionados

Un: Escudos

SERVIÇOS	VALOR
Limpeza pública em arruamentos, parques, jardins e espaços públicos	21.572.920\$00
Recolha de ecopontos, monstros e automóveis abandonados, em toda a área do município	15.1999.185\$00
Manutenção de abrigos de passageiros, sinaléticas, papeleiras, contentores de RSU, agrupamento de jardim e ecopontos, em toda a área do município	1.550.778\$00
Limpeza de edifícios	17.547.438\$00
Manutenção da iluminação pública decorativa	369.142\$00
Manutenção corrente	12.197.738\$00
Manutenção de estradas e caminhos municipais	11.187.350\$00
Manutenção básica de ETARs	19.064.128\$00
TOTAL	98.693.679\$00

Fonte: Estudo de Viabilidade Económica

- Da prestação de serviços à percentagem, facturados peça a peça, estimando-se que esses serviços teriam um valor anual de cerca de 10.000.000\$00.
- **OS CUSTOS ANUAIS** (iguais e constantes para os cinco anos de previsão)
 - Foram estimados os custos totais em cerca de 106.000.000\$00, referentes nomeadamente a água, electricidade, combustíveis,



Rina Cruz

materiais de escritório, comunicações, manutenção de viaturas, deslocações e estadas, rendas, contabilidade e vencimentos.

Assim e após descrição genérica do estudo de viabilidade económico-financeira, importa relevar algumas considerações de carácter geral:

- a) Este estudo, que esteve na origem da decisão de criação da empresa, não é mais do que um simples documento meramente descritivo da actividade corrente, em que tantos os proveitos como os custos operacionais permanecem inalterados na sua projecção. Diríamos mesmo que não se trata de um estudo de viabilidade económico-financeira, dado não ser possível identificar ou comprovar a maior valia da sua actuação perante um modelo de gestão, quer do ponto de vista operacional quer do ponto de vista económico uma vez que não reflecte as variáveis macro-económicas a indicar ao nível das projecções (como, por exemplo, taxas de inflação esperadas).
- b) Por outro lado, verifica-se que o estudo ora em causa se apoia em pressupostos pouco realistas, mantendo-se os valores na projecção do estudo ao longo dos anos, como se pode constatar através do quadro seguinte onde se comparam os Proveitos e Custos Operacionais previstos com os efectivamente verificados para os mesmo anos:

Quadro n.º 3

Análise comparativa entre o previsto e o realizado (Proveitos/Custos)

Unidade: Euro

Ano	Total dos Proveitos Operacionais		Total dos Custos operacionais		Resultado operacionais	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
1999	54 216	44 052	58 003	51 004	-3 787	-6 952
2000	542 162	625 021	530 596	619 774	11 567	5 247
2001	542 162	1 067 513	530 596	1 009 668	11 566	57 845
2002	542 162	1 322 835	529 937	1 340 448	12 225	-17 613
2003	542 162	1 403 072	527 319	1 300 479	14 843	102 593

Fonte: Estudo de viabilidade económica/Demonstração de resultados (1999-2003)

- c) O estudo previa a criação de 48 postos de trabalho, no entanto em 2002 passou a empresa a empregar mais 62 trabalhadores do que o previsto, totalizando assim 110 funcionários. Nesta situação, o projecto encontra-se mais uma vez subavaliado.

Relativamente a este ponto, foi alegado o seguinte:



Rina Cruz

“É verdade que se verificou um aumento significativo do número de postos de trabalho relativamente ao estudo inicial.

Contudo, tal projecção assentava igualmente numa determinada estimativa de volume de trabalhos.

Acontece que o volume de trabalhos efectivos da EMSUAS foi também significativamente superior ao estimado, nomeadamente pelas seguintes razões:

- Existência de obras entretanto candidatas a fundos comunitários pelo Município e cuja a execução ficou a cargo da EMSUAS;

- Manutenção dos equipamentos resultantes das obras financiadas nos termos supra.

Estas circunstâncias, supervenientes à criação da EMSUAS, obrigaram à contratação do pessoal suplementar necessário à cabal execução destes trabalhos.”

As alegações do responsável em nada alteram as conclusões expressas no relato, uma vez, que confirmam que os pressupostos sobre os quais foi elaborado o Estudo de Viabilidade não foram devidamente equacionados, face à realidade em que se iria desenrolar a actividade da EMSUAS, vindo assim a corroborar a tese inicial, ou seja, que aquele documento na realidade não podia servir como suporte para sustentar a viabilidade técnica e económico-financeira da empresa.

2.2. Constituição, natureza e regime jurídico da empresa

A Câmara Municipal de Alcácer do Sal após a conclusão dos procedimentos anteriormente mencionados procedeu à constituição da empresa pública municipal. Com efeito:

- a) A escritura de constituição foi celebrada em 27/10/99, com a denominação de EMSUAS – Empresa de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, E.M. e o capital social de €49.879,79.



Rina Cruz

- b) O capital social foi realizado através de participação em espécie, mediante a transferência, pelo município de Alcácer do Sal, de alguns bens e direitos afectos ao Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos, tendo sido para o efeito elaborado o relatório, do qual consta a descrição dos bens e a especificação dos respectivos valores.
- c) O quadro seguinte demonstra a evolução dos estatutos societários e as alterações, aprovadas pelos órgãos autárquicos competentes, que ficaram a reger a empresa.

Quadro n.º 4
Evolução da Sociedade

	<i>Contrato de sociedade</i> <i>Registo: 16/11/99</i> <i>DR: 01/02/2000</i>	<i>1ª Alteração parcial do contrato com aumento de capital art's 3º, 4º e 24º</i> <i>Registo: 29/01/01</i> <i>DR: 28/03/01</i>	<i>Redesignação do capital, artº 24º</i> <i>Registo: 27/12/01</i>
<i>Firma</i>	EMSUAS – Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, EM		
<i>Sede</i>	Praça Pedro Nunes – Alcácer do Sal	Edifício da Antiga Escola da Ameira, Alcácer do Sal	
<i>Objecto</i>	Recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços e equipamentos e edifícios quer do domínio público do Município, quer do domínio privado, bem ainda exercer quaisquer actividades acessórias relacionadas com o seu objecto principal	Recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços e equipamentos e edifícios quer do domínio público municipal, quer do domínio privado ou de terceiros, podendo exercer a actividade de industrial de construção civil e quaisquer outras actividades acessórias relacionadas com o seu objecto principal.	
<i>Capital social</i>	10.000.000\$00, realizado em espécie pelo Município de Alcácer do Sal, o qual detém a totalidade do capital social	35.000.000\$00, sendo 24.965.000\$00 através de entradas em espécie e 35.000\$00 por entrada em dinheiro, mediante a incorporação dos bens do município descritos e avaliados em relatório de verificação de entradas	€ 174.579,26, sendo realizado em espécie € 174.404,68 e realizado em numerário € 174,58
<i>Administração</i>	O conselho de administração, composto por um presidente, um vice-presidente e um administrador-delegado		
<i>Fiscalização</i>	O fiscal único. A fiscalização da empresa é exercida por um revisor ou por uma sociedade de Revisores Oficiais de Contas.		
<i>Forma de obrigar</i>	Pela assinatura conjunta de dois membros do conselho de administração, sendo um deles o presidente ou o respectivo substituto. Para os actos de mero expediente bastará, porém, a assinatura do administrador-delegado.		

Fonte: Escrituras Públicas dos Estatutos iniciais e sucessivas alterações; Certidão da Conservatória do Registo Comercial



Nina Cruz

A proposta da **primeira alteração** de estatutos da EMSUAS, EM foi aprovada por unanimidade pela CMAS em 22/09/2000 e pela Assembleia Municipal em 29/09/2000. Esta alteração estatutária englobou as seguintes modificações: a sede da empresa; o objecto social, possibilitando a prestação de serviços a terceiros e o exercício de “*actividade de industrial de construção civil*”; e o aumento do capital social para €174.579,26.

A introdução da moeda única a partir de 1 de Janeiro de 2002 tornou necessária a conversão das expressões monetárias. A proposta de **redesignação** do capital social da empresa EMSUAS, EM e a correspondente alteração dos estatutos foram aprovadas por unanimidade em reunião de Câmara de 23/11/01 e em reunião da Assembleia Municipal de 21/12/01.

A quarta e **última de alteração** aos estatutos da empresa foi aprovada, por maioria, pela CMAS em 09/12/03 e pela Assembleia Municipal em 19/12/03. Nesta se propôs a alteração dos artºs 4º, 5º e 22º dos estatutos, ou seja, do objecto da sociedade, das atribuições e do disposto quanto aos planos de actividades, de investimento e financeiros.

A EMSUAS, EM, tem a **natureza** de empresa pública, com personalidade jurídica e dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A Lei nº 58/98, de 18/08, consagrando o **regime jurídico** das empresas municipais, no artº 3º estipula o direito aplicável: “*As empresas municipais regem-se pela presente lei, pelos respectivos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime das empresas públicas e, no que neste não for especialmente regulado, pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais*”.

Face ao regime jurídico das empresas municipais, Lei nº 58/98, conclui-se que a autarquia adoptou na criação da EMSUAS, EM, os procedimentos legais que regulam as condições em que os municípios podem criar empresas dotadas de capitais próprios, consagrados nos artºs 4º a 8º do citado diploma, com excepção dos estudos técnicos e económicos-financeiros, previstos no nº 3 do artº 4º, uma vez que embora existam formalmente tais documentos, a verdade é que o seu conteúdo não consubstancia materialmente um estudo de viabilidade económica.



Nina Cruz

2.2.1. Objecto social

Face ao objecto e às atribuições estatutariamente estipuladas importa fazer o seu enquadramento no domínio da aplicação da Lei n.º 58/98, de 18/08.

As autarquias locais integram a administração autónoma, podendo, porém, organizar-se em termos de uma administração local indirecta, quando os respectivos fins são prosseguidos por pessoas colectivas dotadas de personalidade jurídica própria e de autonomia, em concretização de um processo de transferência de actividades antes exercidas por aquelas. É neste contexto que surgem as empresas municipais.

Alguns autores¹ consideram que a crescente aderência das autarquias locais ao modelo legal das empresas municipais se pode justificar pelo facto de possibilitar àquelas entidades o abandono de formas burocratizadas de gestão dos serviços públicos locais e sujeitas a legislação arcaica, permitindo a tais empresas o recurso, para a satisfação das necessidades locais, a modelos mais ágeis, visando alcançar ganhos de eficiência e de economia.

Porém, não se pode esquecer que ainda existe uma incontornável vinculação jurídica – pública da actividade de direito privado daquelas entidades (públicas) que resulta do n.º 1 do artº 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), ao consagrar o princípio da prossecução do interesse público².

Ainda na esteira da doutrina³, o legislador, com o aparecimento da Lei nº 58/98, terá procurado conciliar o princípio da eficácia da iniciativa económica municipal com a salvaguarda de um mínimo de ordem e transparência, balizando a plena capacidade que os entes autárquicos têm para tomar iniciativas de vocação económica, nomeadamente criando empresas, com as limitações decorrentes das suas próprias atribuições. Encontra-se, pois, o seu âmbito delimitado no artº 1.º da Lei 58/98, ao prever a possibilidade de criação de três modalidades de empresas municipais, em função da composição do capital social e ao

¹Neste sentido, Eduardo Paz Ferreira, *Lições de Direito da Economia*, AAFDL, Lisboa, 2001, p. 290.

²Assim Maria João Estorninho, *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da Actividade de Direito Privado na Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996, p. 173.

³João Pacheco de Amorim, *As Empresas Públicas no Direito Português. Em Especial as Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2000, p. 42



Rina Cruz

contemplar também a participação dos municípios em empresas privadas sujeitas à previsão do n.º 2 do art.º 1.º do citado diploma.

A Lei n.º 169/99, de 18/09, permitiu também aos municípios a possibilidade de escolherem as formas jurídico-organizatórias de prossecução das suas atribuições. Porém, não se pode perder de vista a noção de que as pessoas colectivas públicas não têm uma plena liberdade de iniciativa económica em termos de actividade empresarial, sob pena de se afrontar a liberdade de iniciativa económica privada dos particulares.

Com efeito, a nossa Constituição protege a iniciativa privada (artigo 61.º, n.º 1) e põe a cargo do Estado as incumbências de *"garantir a equilibrada concorrência entre as empresas"* [artigo 81.º, alínea e)] e de incentivar a actividade empresarial dos privados (artigo 86.º, n.º 1). Estas disposições balizam a iniciativa empresarial dos entes públicos, constituindo necessário limite à sua "autonomia privada" a existência de um interesse público justificativo da intervenção pública na economia privada.

Face ao exposto, coloca-se a questão de saber se as actividades a desenvolver pela empresa se integram no quadro das atribuições do município.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira⁴, *"a função das autarquias locais é a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas"*. E acrescentam: *"Relativamente à individualização dos interesses próprios, o princípio fundamental é o da universalidade ou da generalidade: a autarquia local prossegue, em princípio, nos termos da lei, todos os interesses próprios das populações – são pessoas colectivas de fins múltiplos –, cabendo porém à lei delimitar as atribuições de cada categoria de autarquias de acordo com o princípio da descentralização"*.

Quanto à delimitação das atribuições das autarquias, esclarecem os mesmos autores que *"a Constituição é totalmente omissa quanto à definição concreta das matérias de competência autárquica, excluída a indicação do artigo 65.º, n.º 4"*, sobre habitação e urbanismo. O

⁴ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., revista, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp.882-883, em comentário ao art.º 237º da Constituição – actual art.º 235º, desde a 4ª revisão (Lei Constitucional, n.º 1/97, de 20/09. Os interesses próprios são os que "radicam nas comunidades locais enquanto tais, isto é, que são comuns aos residentes, e que se diferenciam dos interesses da colectividade nacional e dos interesses próprios das restantes comunidades locais".



Nina Cruz

artigo 237.º, n.º 1, limita-se a afirmar que *"as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa"*.

Existe, assim, uma devolução da regulamentação das atribuições autárquicas para a lei ordinária, aí se prevendo, desde logo, o princípio da especialidade, segundo o qual as pessoas colectivas apenas têm capacidade para a prática dos actos *"necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins"*⁵.

Porém, como as autarquias devem prosseguir, com carácter de universalidade, todos os interesses dos residentes, o referido princípio é manifestamente compatível com uma dimensão ampla do quadro de atribuições autárquicas, como aquele que resulta do disposto nas Leis n.ºs 159/99, de 14/09 e 169/99, de 18/09.

O caso concreto está relacionado com matérias de equipamento, ambiente e saneamento básico, importando, pois, ter presente o previsto na Lei n.º 159/99 em matéria de atribuições dos municípios, nos artigos 13.º, n.º 1, alíneas a) e l) conjugado com os art.ºs n.ºs 16º e 26º da mesma lei.

Com efeito, a Lei n.º 159/99 - no art.º 16º, als. a), b) e d) - atribui competência aos órgãos municipais para planear, gerir e realizar investimentos no domínio dos espaços verdes, das ruas e arruamentos e instalações de serviços públicos dos municípios, bem como no art.º 26º, n.º 1, al. c) para planear, gerir os equipamentos e realizar investimentos no domínio dos sistemas municipais de limpeza pública e de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos.

No âmbito destas competências, os órgãos municipais realizam obras públicas, pelo que sobre este assunto se tecem de imediato algumas considerações. O regime jurídico da realização de obras públicas encontra-se regulado no DL n.º 59/99, de 02/03, considerando-se para efeitos do mesmo que obras públicas são *"quaisquer obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, limpeza, restauro, adaptação,*

⁵ Sobre esta matéria vd. Parecer n.º 10/2003 da Procuradoria-Geral da República.



Rina Cruz

beneficiação e demolição de bens imóveis destinadas a preencher, por si mesmas, uma função económica ou técnica, executadas por conta de um dono de obra pública”.

As obras públicas podem ser executadas por empreitada, por concessão ou por administração directa.

Quanto à execução da obra por empreitada e por concessão nada de relevante importa aqui destacar, uma vez que o regime está consagrado no diploma anteriormente referido.

Porém, a execução de obras públicas por **administração directa** não é livremente admitida, dependendo de determinados pressupostos fixados na lei. Fora das condições da lei, as entidades públicas têm de recorrer à via contratual externa – a empreitada - para a execução das obras que pretendam realizar no desenvolvimento das respectivas atribuições.

A administração directa é a faculdade que a lei concede à administração de realizar os trabalhos e obras que deveriam, se assim não fosse, ser realizados através do normal contrato de empreitada. Esta faculdade destina-se a *“permitir, nos casos previstos na lei, o aproveitamento dos recursos técnicos e humanos de que a entidade pública porventura disponha, assumindo por sua conta e sob a sua inteira orientação a realização dos trabalhos”*⁶.

As condições de admissibilidade da execução de obras públicas por administração directa estão previstas no artº 18º, nº 2 do DL nº 197/99, de 08/06⁷, nos termos do qual as Câmaras Municipais podem autorizar a realização de obras ou reparações por administração directa até, respectivamente, 30.000 contos e 10 000 contos, podendo estes valores ser aumentados pela respectiva assembleia deliberativa. Este é o enquadramento legalmente admissível para a realização de obras por administração directa.

A outra questão que se poderá colocar é saber **se estas entidades têm de possuir alvará de empreiteiro de obras públicas ou de industrial de construção civil.**

⁶ Vd. Parecer nº 39/99 da PGR, publicado no DR, II Série, de 15/04/02.

⁷ Cfr. Parecer nº 39/99 da PGR, publicado no DR, II Série, de 15/04/02.



Nina Cruz

Considerando o regime de acesso a estas actividades estabelecido no DL 61/99, de 02/03, verifica-se que quando as obras são realizadas por administração directa as entidades não tem que dispor de alvará de empreiteiro de obras públicas ou de industrial de construção civil, uma vez que a sua emissão “ *não tem a ver com qualquer aquisição e certificação, ou autorização de criação de estruturas de auto-suficiência para a realização directa de obras próprias. Pressupõe o exercício de uma actividade que se destina precisamente a realizar, sob contrato de empreitada e seguindo os procedimentos legalmente previstos, obras públicas de outrem – uma entidade pública ou à qual se aplique o respectivo regime. Não se poderia conceber, por impossibilidade jurídica e mesmo contradição in natura, que uma entidade detivesse alvará de empreiteiro para concorrer, obter e realizar sob contrato obras de que seria o dono*”⁸,

Importa agora trazer à colação a questão de saber se a empresa pode ou não ter o objecto estatutariamente estipulado.

Relembra-se que o objecto social da EMSUAS, EM consiste na “Recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços e equipamentos e edifícios quer do domínio público municipal, quer do domínio privado ou de terceiros, podendo exercer a actividade de industrial de construção civil e quaisquer outras actividades acessórias relacionadas com o seu objecto principal”.

No que concerne à primeira parte do objecto acima descrito “*Recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços e equipamentos e edifícios quer do domínio público municipal...*” se compararmos com as atribuições legais dos municípios, verificaremos que se contém no elenco de competências dos órgãos municipais, pelo que, nesta parte, não se põe em causa a legalidade do objecto da sociedade.

Ainda neste âmbito, verifica-se que o objecto estatutário da empresa permite que esta desenvolva a sua actividade no “*...domínio privado ou de terceiros*”. Interpretando o

⁸ Neste sentido cfr. Parecer n° 39/99 da PGR, publicado em 15/04/2000.



Nina Cruz

conceito de **domínio privado** entende-se que o mesmo se reporta ao domínio privado municipal, embora tal não tenha sido expressamente consagrado na redacção do artº 4º, nº 1 dos estatutos, pelo que também se conclui nesta parte pela legalidade do objecto. Quanto ao **domínio de terceiros**, entende-se que a prestação de serviços a terceiros, nomeadamente a privados não se enquadra nas atribuições das autarquias, pelo que, conseqüentemente, não pode, face ao disposto no artº 1º da Lei nº 58/98 o município, constituir uma empresa que prossiga esse fim, concluindo-se, neste caso, pela ilegalidade do objecto da sociedade.

Ora, verifica-se que sendo o objecto da empresa parcialmente ilegal, os actos que a empresa pratique no exercício da sua actividade nessa parte são nulos, porquanto são actos estranhos às atribuições da empresa, nos termos do artº 133º, nº 2, al. b) do CPA.

Seguidamente, aprecia-se a legalidade do objecto da empresa no que respeita ao exercício da “...*actividade de industrial de construção civil* ...”.

O objecto social da empresa foi alterado por escritura pública em 28/12/2000. Nesta data, as condições de acesso e permanência nas actividades de industrial de construção civil encontravam-se reguladas no DL nº 61/99, de 02/03, determinando-se na al. c) do artº 1º que, para efeitos do diploma, se considera industrial de construção civil “ *o empresário em nome individual ou a sociedade comercial que, nos termos do presente diploma, se encontre habilitada para a realização de obras promovidas por entidades particulares, não incluídas no âmbito de aplicação do regime jurídico de empreitadas de obras públicas*”. Destaca-se deste conceito que a habilitação da entidade que exerce a actividade de industrial de construção civil se destina à realização de obras promovidas por particulares.

Ora, é manifesto que não constitui em caso algum atribuição dos municípios a realização de obras promovidas por particulares, pelo que só se pode concluir que a actividade de industrial de construção civil está vedada às empresas municipais.

Assim sendo, o objecto da sociedade é nesta parte ilegal uma vez que estipula que a empresa prossiga um fim, o “*exercício da actividade de industrial de construção civil*”, que não tem consagração legal. Com efeito, ao exercer a actividade prevista no artº 4º, nº 1 dos estatutos,



Nina Cruz

a empresa, nos termos do artº 133º, nº 2, al. b) do CPA, está a praticar actos nulos, porquanto são actos estranhos às suas atribuições.

Salienta-se que a EMSUAS solicitou a sua inscrição como empreiteiro de obras públicas no IMOPPI – Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário, tendo esta entidade respondido que “*O regime de acesso à actividade... pressupõe o exercício de uma actividade que se destina a realizar... obras públicas de outrem*”. Considera também que “*...as empresas municipais são consideradas donos de obras públicas nos termos do DL 59/99, de 2/3, pelo que se verifica uma impossibilidade jurídica e mesmo uma contradição in natura que uma entidade detenha certificado de empreiteiro de obras públicas para concorrer, obter e realizar, sob contrato, obras de que seria o dono (neste sentido vide Parecer nº 39/99 da PGR, in DR nº 90, II Série, de 15/04/2000)*”.

Acresce que resulta do nº 5 do artº 2º do DL nº 61/99, de 2/3, que está vedado o acesso a tal actividade a pessoas colectivas ou outras entidades que não observem a forma societária de empresário em nome individual ou de sociedade comercial.

Quanto à apreciação da legalidade do objecto, face ao exposto, conclui-se que:

- O objecto tem correspondência na fórmula utilizada pelo n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 58/98, sendo, pois, legal no que concerne à “*Recolha e deposição de resíduos sólidos urbanos, limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de espaços e equipamentos e edifícios quer do domínio público municipal, quer no domínio privado*”.
- O objecto é ilegal no que concerne ao exercício da actividade a “*terceiros*” ou à “*... de industrial de construção civil ...*”, porquanto viola o disposto n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 58/98, uma vez que não se encontram tais fins no âmbito das atribuições dos municípios.

Relativamente a este ponto, foi alegado:

“Conclui o relatório que o objecto social da EMSUAS é ilegal «no que concerne ao exercício da actividade a “terceiros” ou à “... de industrial de construção civil ...”, na



Rina Cruz

medida em que tais fins não se encontram compreendidos no âmbito das atribuições municipais.

Considera-se, assim, que a prestação de serviços a terceiros, em abstracto está excluída do âmbito das atribuições municipais.

E, de facto, tal actividade não consta do elenco das atribuições municipais consagradas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Contudo, não se pode concluir, desde já, pela ilegalidade parcial do objecto social.

Em boa verdade, neste caso particular uma eventual ilegalidade deverá ser aferida em função dos serviços que são prestadas em concreto.

Importa, desde logo, referir que a prestação de serviços a terceiros representa uma percentagem meramente residual no âmbito da actividade da EMSUAS.

Por outro lado, os serviços efectivamente prestados a terceiros enquadram-se, até esta data, nos seguintes tipos:

Limpeza de espaços verdes e recolha de resíduos (artigos 16.º e 26.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro);

Realização de obras no âmbito de instalações e equipamentos recreativos (sobretudo, parques infantis), cujos donos das obras são Freguesias do concelho (artigo 21.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro)⁹;

Realização de obras tendo em vista a conservação e manutenção do parque habitacional privado, nomeadamente em situações de degradação dos fogos e de insuficiência económica das respectivos proprietários ou inquilinos (artigo 24.º alínea c) da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro).

Trata-se, essencialmente, de trabalhos que têm sido cometidos à EMSUAS na sequência de acordos pontuais estabelecidos entre o Município e as Freguesias ou entre aquele e a Segurança Social.

Destarte, os serviços a terceiros referidos no objecto social da EMSUAS visam, em concreto, prestações compreendidas nas atribuições municipais, pelo que não se pode concluir liminarmente pela sua ilegalidade.

⁹ Esteve ainda prevista a realização de trabalhos de conservação no Quartel dos Bombeiros Voluntários de Alcácer do Sal — artigo 25.º alínea b) da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro - mas que não se concretizaram



Rina Cruz

A menção ao exercício da actividade de industrial de construção civil insere-se igualmente na óptica acima descrita.

Porém, o acesso e o exercício desta actividade encontra-se efectivamente condicionado no âmbito do quadro legal vigente, pelo que esta questão irá ser objecto de rigoroso estudo jurídico e, caso se conclua pela sua impossibilidade legal, será a mesma eliminada do objecto social da EMSUAS”.

Nas alegações é dito que a prestação de serviços a terceiros, em abstracto, está excluída do âmbito das atribuições municipais, mas que tal não permite concluir pela ilegalidade parcial do objecto da EMSUAS, EM, uma vez que, até à data, tal prestação se enquadra naquelas atribuições. Ora, o alegado em nada altera o relatado, porquanto neste ponto aprecia-se a legalidade do objecto social, enquanto elemento do contrato social, ou seja, como indicador das actividades que os sócios propõem que a sociedade venha a exercer. Com efeito, a EMSUAS, entidade dotada de personalidade jurídica, face à redacção do seu objecto social, tem permissão da sócia, CMAS, para, no exercício da sua actividade, prestar serviços a terceiros quer estes caibam ou não no âmbito das atribuições municipais. E, é nesta perspectiva de análise que no relato se conclui pela ilegalidade parcial do objecto, posição que se mantém.

Alega-se ainda, que o exercício da actividade de industrial de construção civil se insere também na mesma óptica, pelo que face ao supra exposto se mantém o relatado. Salienta-se, no entanto, que o responsável admite que o acesso a tal actividade está efectivamente condicionado no âmbito do quadro legal vigente, referindo que esta questão será estudada juridicamente, com vista à eventual alteração do objecto social da EMSUAS.

2.2.2. Capital social

Os estatutos da empresa, de acordo com o art.º 24º, estipularam inicialmente um capital social de 10.000.000\$00, o qual foi integralmente realizado em espécie pelo Município de Alcácer do Sal.

Posteriormente, o capital social foi alterado para:



Rina Cruz

- 35.000.000\$00, sendo o aumento no montante de 25.000.000\$00. Este aumento realizou-se através de participação em espécie no montante de 24.965.000\$00 mediante a transferência de alguns bens e por entrada em dinheiro no montante de 35.000\$00, por escritura pública celebrada em 28/12/2000;
- €174.579,26 (34.999.999\$00) por redenominação do capital.

Do exposto, **conclui-se** que na data de realização da auditoria o capital social era de **€ 174.579,26** e que tanto o capital social inicial como o das sucessivas alterações se encontrava integralmente subscrito e realizado.

2.2.3. Órgãos sociais

De acordo com o artº 6º dos estatutos, os órgãos sociais da empresa são o Conselho de Administração (CA), o Fiscal Único e o Conselho Geral.

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

O Conselho de Administração é composto por um Presidente, um Vice-Presidente e um Administrador Delegado.

Quanto a este órgão, salienta-se que a CMAS aprovou, por unanimidade, em 27/10/99, a nomeação dos seguintes membros:

Presidente – António dos Mártires Balona (Vereador)

Vice-Presidente – Ernesto Augusto Espada Banha (Vereador)

Administrador Delegado – Carlos Manuel Gonçalves Sampaio Pedroso (Director Municipal do Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos)



Rina Cruz

Porém, face à impossibilidade do Vice-Presidente nomeado Ernesto Augusto Espada Banha assumir o cargo, em 11/02/2000 foi aprovada por unanimidade pela CMAS a nomeação do Vereador José Manuel Raposo Gonçalves.

A constituição do órgão no exercício de 2002 foi alterada, uma vez que a CMAS em 09/10/02 aprovou por maioria as seguintes nomeações:

Presidente – Leonel Agostinho Jeremias Santana

Vice-Presidente – Ernesto Augusto Espada Banha (Aposentado)

Administrador Delegado – Carlos Manuel Gonçalves Sampaio Pedroso

Neste âmbito foram detectadas as seguintes irregularidades:

O Presidente do Conselho de Administração, nomeado em 09/10/02, acumulou este cargo, no exercício de 2002, com funções desempenhadas na autarquia, designadamente as de Secretário do Gabinete Pessoal da Vereação, de Presidente da Comissão de Abertura das propostas de concursos públicos de empreitadas do Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos e de responsável pela segurança do edifício dos Paços do Concelho de Alcácer do Sal.

Atente-se, contudo, que o Presidente do Conselho de Administração apresentou o seu pedido de demissão em 23/03/04, o qual foi deferido por despacho do Presidente da Câmara em 24/03/04. Refira-se, porém, que o Presidente pelo desempenho destas funções só recebeu senhas de presença por cada reunião do Conselho de Administração.

Este pedido de demissão surgiu na sequência de um parecer jurídico, solicitado pelo Presidente da Câmara, o qual concluiu pela ilegalidade da acumulação de funções face ao disposto no artº 3º, nº 1 do DL nº 196/93, de 27/05.

Quanto ao **Administrador Delegado**, a quem compete assegurar o expediente e a gestão corrente, nos termos do artº 14º dos estatutos, verificou-se que acumula funções com o cargo de Director de Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos (DOMSU) na autarquia. Ora, desta situação, embora sendo do



Rina Cruz

óbvio conhecimento do executivo, resulta o incumprimento do disposto no art. 2º e no art.º 7.º, nºs 1, 3 e 5, do DL n.º 413/93, de 23/12, acrescendo a estes imperativos legais os que constam do estatuto do pessoal dirigente consagrado na Lei nº 49/99, de 22 de Junho aplicável à administração local, conjugada com o disposto no artº 1º nº 1 do DL nº 514/99, de 24 de Novembro, uma vez que se trata de acumulação de funções não autorizada com o desempenho de cargo dirigente.

Note-se que este elemento não recebe na empresa qualquer remuneração, para além das senhas de presença.

Gestor Delegado

O Conselho de Administração, em 04/11/99, nomeou um **gestor delegado** com funções de assessoria à gestão da EMSUAS, elemento esse que é funcionário da autarquia, auferindo aí a sua remuneração, em acumulação com a do regime de prestação de serviços na empresa.

Apurou-se que não existe qualquer requerimento do funcionário a solicitar a acumulação de funções, situação que se salienta, atento o óbvio conhecimento que o executivo não podia deixar de ter de tal facto e da qual resulta o incumprimento do disposto no art. 2º e no art.º 7.º, nº 1, 3 e 5, do DL n.º 413/93, de 23/12, uma vez que se trata de uma acumulação não autorizada.

FISCAL ÚNICO

As empresas públicas municipais têm como órgão social obrigatório o fiscal único, nos termos do artº 9º da Lei 58/98, competindo-lhe, conforme estipula o seu artº 14º e o artº 17º dos estatutos, a fiscalização da empresa, a qual pode ser exercida por um revisor ou por uma sociedade de revisores oficiais de contas.

Quanto a esta questão, verificou-se que:



Rina Cruz

Não houve deliberação a designar este órgão;

O revisor que exerce funções de fiscalização da empresa não remeteu semestralmente ao órgão executivo do município informação sobre a situação económica e financeira da empresa, conforme dispõe o artº 14º, al. e) da Lei n.º 58/98.

CONSELHO GERAL

Os artsº 18º e 19º dos estatutos determinam que a empresa terá um Conselho Geral que será composto por 9 membros e disporá de funções “*meramente consultivas*”. Embora tenha havido nomeações deliberadas pelo executivo camarário e Assembleia Municipal na reunião de 21/09/02 com vista à constituição deste órgão, verificou-se que o mesmo nunca funcionou, uma vez que não se apurou a existência de qualquer reunião do mesmo.

Salienta-se, porém, que a Lei nº 58/98, no artº 9º, nº 2, determina que a sua constituição é facultativa, caso as empresas não explorem serviços públicos.

Conclui-se pois, que existiram no exercício de 2002 irregularidades na composição e funcionamento dos órgãos sociais, nomeadamente no que respeita à sua nomeação, pelo que se recomenda que de futuro a empresa atente no cumprimento da legislação em vigor no que à matéria diz respeito.

Relativamente a estes pontos, é alegado o seguinte:

“Não houve qualquer irregularidade, imputável à EMSUAS, na nomeação do Presidente do Conselho de Administração.

Com efeito, o regime jurídico dos impedimentos e incompatibilidades — mormente o Decreto-Lei n.º 196/93, de 27 de Maio - vincula directamente os titulares dos cargos e não as pessoas colectivas.

Porém, o titular que se encontrava investido neste cargo já apresentou a respectiva demissão, a qual foi prontamente aceite.



Rina Cruz

No que ao Administrador Delegado diz respeito, afigura-se-nos que não existe qualquer irregularidade substancial.

Em boa verdade, o titular investido neste cargo foi nomeado pela Câmara Municipal de Alcácer do Sal, conforme deliberação de 27/10/1999, mediante proposta do Presidente da Câmara Municipal.

Ora, o referido titular era já àquela data o Director do Departamento Municipal de Obras Municipais e Serviços Urbanos da Câmara Municipal de Alcácer do Sal.

Vigorava, então, o estatuto do pessoal dirigente constante da Lei n.º 49/99, de 22 de Junho, aplicável ao pessoal dirigente das câmaras municipais com as adaptações previstas no Decreto-Lei n.º 514/99, de 24 de Novembro.

No âmbito deste regime jurídico, competia ao Presidente da Câmara, nos termos dos artigos 22.º n.º 3 da Lei n.º 49/99, de 22 de Junho, e 14.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 514/99, de 24 de Novembro, autorizar ao referido dirigente o exercício da actividade de Administrador Delegado da EMSUAS, desde que mesma não se mostrasse susceptível de comprometer ou interferir com a isenção exigida para o exercício daquele cargo.

Ora, a proposta de nomeação apresentada pelo Presidente da Câmara ao órgão colegial a que preside já contém implícita esta autorização e, bem assim, um juízo positivo relativamente à observância dos pressupostos da mesma.

A duplicação de actos, isto é, a autorização e a proposta de nomeação, na medida em que são praticados pelo mesmo órgão, constituiria um excesso de forma e, por isso, uma ofensa ao princípio da desburocratização e da eficiência consagrado no artigo 10º do Código do Procedimento Administrativo.

Porém, e no sentido de dissipar quaisquer dúvidas, ainda que meramente formais, o titular do cargo já apresentou ao Presidente da Câmara um pedido de autorização para acumulação de funções.

Relativamente ao Gestor Delegado está a ser promovida a regularização da situação.

Para o desempenho das funções e competências do Fiscal Único foi nomeada a sociedade de Revisores Oficiais de Contas denominada “Manuel L. Brito & Victor Santos”.



Rina Cruz

Esta nomeação foi efectuada pelo Conselho de Administração da EMSUAS, na primeira reunião deste órgão, realizada em 04/11/1999.

Não se vislumbra, outrossim, qualquer irregularidade na nomeação deste órgão, na medida em que apenas os membros do Conselho de Administração são directamente nomeados e exonerados pela Câmara Municipal, nos termos do artigo 10º n.º 2 da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto”.

O alegado em nada altera o relatado, uma vez que quanto:

ao Presidente do Conselho de Administração, no relato já se mencionava a incompatibilidade da acumulação de funções e que por essa razão o titular do cargo já apresentara o seu pedido de demissão na EMSUAS.

ao Administrador Delegado, no relato já se considerava que o executivo tinha conhecimento da situação, salientando-se que o titular do cargo já apresentou ao Presidente da Câmara um pedido de autorização de acumulação de funções.

ao Gestor Delegado, salienta-se a menção de que a situação está a ser regularizada.

ao Fiscal Único, tendo este sido nomeado pelo Conselho de Administração em 04/11/99, estabelecendo o artº 9º, nº 3 da Lei nº 58/98, de 18/08 que “O mandato dos titulares dos órgãos sociais será coincidente com o dos titulares dos órgãos autárquicos, sem prejuízo dos actos de exoneração e da continuação de funções até à efectiva substituição” e estando a decorrer o mandato autárquico que se iniciou em 2002, a verdade é que não foi deliberada a nomeação do fiscal único nos termos legais, ou seja, após o início do actual mandato autárquico.

2.2.3.1. REGISTO COMERCIAL

Atente-se que as nomeações e exonerações dos membros dos órgãos sociais da empresa não foram apresentadas a registo na Conservatória do Registo Comercial, salvo quanto às nomeações do Conselho de Administração deliberadas em 9/10/2002 pela CMAS, os quais tomaram posse em 28/10/02.



Nina Cruz

Por aplicação do artº 3º da Lei nº 58/98, determina o artº 166º do Código das Sociedades Comerciais, que os actos relativos à sociedade estão sujeitos a registo nos termos da lei respectiva. O registo comercial destina-se a dar publicidade à situação jurídica das sociedades comerciais, tendo em vista a segurança do comércio jurídico sendo a **designação e cessação de funções**, por qualquer causa que não seja o decurso do tempo, dos membros dos órgãos de administração e de fiscalização, nos termos do artº 3º, nº 1, al. m) do Código de Registo Comercial (CRC), factos relativos à sociedade que se encontram sujeitos a registo.

2.2.3.2. REMUNERAÇÕES DOS ADMINISTRADORES

Em 24/02/2000, a CMAS deliberou por unanimidade que os membros do Conselho de Administração da EMSUAS fossem remunerados através de senhas de presença no valor de 25.000\$00 por cada reunião do órgão social.

Verificou-se que o Conselho de Administração, no exercício de 2002, reuniu em média 2 vezes por mês.

2.3. Relações com o Município de Alcácer do Sal

A EMSUAS, EM, submeteu para apreciação e aprovação da CMAS em 01/03/02 o seu Plano de Actividades para 2002, o qual foi aprovado por unanimidade em 13/05/02.

Esse plano engloba duas grandes áreas de actividade, denominadas por “concessões” e “empreitadas”.

O Plano de Actividades da Empresa, previsto no artº 30º da Lei 58/98, de 18/08 e regulado nos artº 21º e 22º dos estatutos, apenas apresenta uma elencação das tarefas (concessões) e das obras (empreitadas) a realizar, bem como dos valores que lhes estão imputados, estes directamente dependentes do orçamento da autarquia, pelo que não pode ser considerado um verdadeiro instrumento de gestão previsional, uma vez que não estabelece a estratégia a



Nina Cruz

seguir pela empresa, nem permite a descentralização de responsabilidades e o adequado controlo da gestão da entidade.

2.3.1. Concessões

No que concerne às denominadas “**concessões**”, verifica-se que as mesmas consistem no desempenho de uma tarefa, a qual se encontra perfeitamente especificada e delimitada quanto ao seu objecto, quanto à área geográfica onde deve ser executada, quanto à sua periodicidade, quanto aos equipamentos a disponibilizar pela empresa, com imputação dos custos, dos meios humanos necessários e do período temporal de trabalho. Acresce que os materiais, quando necessários são fornecidos por conta da autarquia e a cada tarefa é atribuído um valor individualmente, nomeadamente no caso das tarefas de “*Manutenção e gestão do Parque de Campismo*” e da “*Manutenção corrente (pequena manutenção) de edifícios e espaços públicos*”.

Para além das “concessões” elencadas no **plano de actividades**, verificou-se que foram realizadas outras de idêntica natureza, mas que não se encontram incluídas naquele documento. Estas tarefas foram **delegadas pela autarquia caso a caso**, sendo igualmente fixados os trabalhos a executar, a sua duração e o respectivo custo, sendo executadas pela empresa com os meios humanos de que dispõe. A facturação correspondente aos serviços prestados é posteriormente apresentada à autarquia, para o correspondente pagamento.

2.3.2. Empreitadas

Quanto às denominadas “**empreitadas**”, trata-se de um conjunto de obras com a indicação do custo do total, o qual é decomposto pelo custo dos materiais e pelo custo da mão de obra, sendo também apresentado o cronograma de cada uma.

Tal como com as concessões, também neste caso se verificou que foram realizadas empreitadas que não se encontram incluídas no indicado documento. Estas tarefas foram “**delegadas**” **caso a caso**, sendo igualmente fixados os trabalhos a executar, a sua duração e o respectivo custo.



Rina Cruz

Tais empreitadas estão previstas no Plano Plurianual de Investimentos (PPI) do Município, ficando a realização da obra a cargo da empresa que as **executa directamente** com os meios de que dispõe ou **procede à contratação externa**. Em entrevista com o administrador delegado foi por este referido que estas últimas situações resultam essencialmente ou de um deficiente planeamento ou da urgência na realização de certas obras, dado que algumas são financiadas por fundos comunitários, o que implica o cumprimento de prazos de execução.

As relações entre a empresa e o município, quando as **empreitadas** são por aquela **executadas** iniciam-se com a elaboração de uma proposta pelo Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos (DOMSU) onde se sugere a cabimentação das verbas relativas às obras que se pretende executar, de acordo com o plano de actividades da empresa.

Esta informação visa ainda delegar competências relativamente àquelas obras. Uma vez autorizada a despesa, é iniciada a obra com a entrega do projecto existente na autarquia e a delegação de competência para a executar. A empresa vai, assim, executando os trabalhos e procedendo à facturação que envia para a CMAS, a fim de ser pago o correspondente valor. Na execução da mesma, como já se relatou, a mão de obra é constituída pelos trabalhadores da EMSUAS, EM. Quando é necessário contratar algum fornecimento de material, a empresa municipal procede a consulta do mercado.

As relações entre a empresa e o município quando as **empreitadas** são **contratadas externamente**, processam-se de forma similar como adiante se apreciará.



Rina Cruz

2.3.2.1 TITULAÇÃO DAS RELAÇÕES JURÍDICAS ENTRE AS DUAS ENTIDADES

Um dos aspectos que cumpre relevar da mesma forma respeita aos **instrumentos que titulam as relações jurídicas entre a CMAS e a EMSUAS** e que são o plano de actividades e as delegações, sendo certo que os fluxos financeiros que se reportam à contrapartida das tarefas executadas pela empresa se suportam na facturação, como se de serviços prestados se tratasse.

Existem aqui algumas incongruências que se analisam.

Em primeiro lugar, relativamente ao **plano de actividades da empresa**, consubstanciando este documento um instrumento previsional de gestão, não pode por si só titular as relações jurídicas entre as duas entidades.

Na verdade, a metodologia de elaboração deste documento encontra-se viciada por um erro de base que consiste em o mesmo só ser elaborado depois de conhecido o PPI da autarquia, do qual, posteriormente e sob proposta do responsável do DOMSU são “transferidas” para a empresa as obras que se entende dever ser esta a realizar. Assim, existem obras que se encontram inscritas no PPI da autarquia e, simultaneamente no “PA” da empresa.

Desta forma, este consiste apenas na descrição de tarefas e de obras a realizar, sendo portanto, e na verdadeira acepção da palavra, uma mera relação de prestação de serviços a efectuar pela empresa em favor da autarquia.

Ora, tudo isto evidencia que o Plano de Actividades, não pode ser considerado como tal, uma vez que, para o efeito, deveria ser um documento globalmente coerente e conter:

A afectação deliberada dos meios aos fins da organização;

Abarcar todas as actividades relevantes da organização;

A explicitação dos seus objectivos de curto prazo e de médio prazo (2-4 anos), bem como, a estratégia a seguir para os atingir.



Rina Cruz

Como conclusão, podemos dizer que um Plano de Actividades deve ser um verdadeiro instrumento de gestão previsional, o que, na realidade, não se passa, pois, no caso, bastaria elencar um único item, que traduziria a actividade da empresa – “prestações de serviços”.

Assim, recomenda-se a elaboração de um verdadeiro plano de actividades autónomo e independente da Câmara que seja um veículo de informação e um guia de orientação.

Em segundo lugar, no que respeita à **delegação**, importa trazer à colação que esta figura jurídica está legalmente prevista no artº 6º, nº 2 da lei nº 58/98, o qual estipula que “*as autarquias locais podem delegar poderes respeitantes à prestação de serviços públicos nas empresas por elas constituídas nos termos da presente lei, desde que tal conste expressamente dos estatutos*”.

Por último, a **natureza das prestações** efectuadas pela empresa à autarquia é ambígua, uma vez que, por um lado, indicia a subsunção no conceito de **prestação de serviços**, nos termos do artº 1154º do Código Civil, ou seja, a empresa apresenta um resultado à autarquia, mediante retribuição (emite facturas a favor da CMAS para pagamento dos serviços prestados), nomeadamente quando executa a “Tarefa de constituição de processos de concursos de empreitada” ou realiza a obra do “Passeio de Acesso à Foz”; mas, por outro, não existe qualquer contrato escrito de prestação de serviços que titule essas relações e dos documentos que exteriorizam a vontade das pessoas colectivas em causa - “planos de actividades” e “delegações” – parece não resultar a intenção de celebrar um contrato de prestação de serviços.

Assim, face aos estatutos da empresa e ao regime jurídico, Lei nº 58/98, afigura-se-nos que inexistem nas relações entre a autarquia e a empresa municipal, **instrumento jurídico adequado à criação de vínculos entre as partes**.

Atente-se, por outro lado, que a Lei nº 58/98, no seu art.º 31º, para certas situações, prevê a celebração de contratos-programa entre os municípios e as empresas municipais como instrumentos adequados para as suas relações bilaterais.



Nina Cruz

Conclui-se, assim, pela inadequação quer dos planos de actividade quer da delegação para titular as relações entre as duas entidades, pelo que se recomenda que se atente ao disposto no artigo acima citado e que nas situações que lhe sejam subsumíveis se titule com aquele instrumento jurídico as relações entre ambas.

Relativamente a este ponto, alega-se que se trata “...de uma situação que efectivamente foi detectada simultaneamente com a realização da auditoria e que, desde então, se encontra regularizada, nomeadamente através da celebração de protocolos ou, quando for caso disso, de contratos-programa”.

Face ao alegado, destaca-se a nota de que a situação já se encontra regularizada, embora não se apresentem do facto quaisquer evidências, pelo que se mantém o relatado.

2.3.2.2. EMPREITADA DO PASSEIO DE ACESSO À FOZ – ALCÁCER DO SAL

Como já se deu conta, existem obras que não são executadas directamente pela empresa, tendo-se seleccionado para análise a empreitada em epígrafe.

Com efeito, em 27/06/01, foi aprovada a informação do DOMSU - Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos, segundo a qual havia necessidade de se proceder a “Trabalho de arranjos exteriores de Acesso à Foz – Passeio antiga EN5 – Arranjos Exteriores do Morgadinho” para dar cumprimento ao calendário de execução da qualificação urbana de Alcácer do Sal, pelo que sugeriu superiormente que a competência para a realização dos respectivos trabalhos (descritos no mapa de quantidades e orçamentos anexos) fosse cometida à EMSUAS. Sugeriu-se também nessa informação que o valor de 31.195.202\$00 (€ 155.601,01) fosse cabimentado na rubrica orçamental 05.04.03.13 – “Arranjos exteriores, zona pública”. Esta informação foi objecto de despacho favorável do Vice-Presidente, tendo-se verificado que esta obra veio a ser objecto das seguintes empreitadas:



Nina Cruz

- Empreitada de “*Passeio de Acesso à Foz – Alcácer do Sal*”.
- Empreitada de “*Continuação dos trabalhos do passeio de Acesso à Foz*”.

Caracterização/Execução física e financeira

Da análise da empreitada salienta-se o seguinte:

- a) Com vista à realização da obra “Passeio de Acesso à Foz – Alcácer do Sal”, que se encontrava prevista no Plano de Actividades da EMSUAS, sob a rubrica nº 36/2001 e inscrito no PPI e no orçamento da autarquia (rubrica 07.02.03.01), o administrador delegado propôs a abertura de um concurso limitado sem publicação de anúncio, ao abrigo da al. b), nº 2 do artº 48º do DL nº.59/99, de 2/03, com convite às empresas Coveriva, Lda., Neves, Grade & Gambóias, Lda., Jorge Santos Construções, Lda., Pavisado, Lda^a e Janeiro & Figueiredo, Lda^a.
- b) A empreitada teve por objecto a colocação de lancil e de pavimento e execução de caixas de sumidouros.
- c) A EMSUAS, EM foi dono de obra e fez a fiscalização respectiva.
- d) A empreitada foi adjudicada por despacho do Presidente do Conselho de Administração da EMSUAS, proferido em 06/08/01, pelo valor de 10.333.168\$00 (51.541,62€).
- e) Foi regulada pelo DL nº 59/99, de 02/03 e seguiu o **regime de preço global**.
- f) O contrato de empreitada foi celebrado entre a empresa EMSUAS, EM e a empresa **Coveriva, Lda**, em 10/01/02, pelo valor de 10.333.168\$00 (51.541,62€).
- g) O empreiteiro obrigou-se a executar a empreitada com respeito pelo contrato, caderno de encargos, programa de concurso, proposta e demais documentos.
- h) O mapa de quantidades constante do projecto e a proposta do adjudicatário referem os trabalhos a realizar no âmbito da empreitada.
- i) O prazo de execução da empreitada foi de 90 dias, com termo previsto para 20/05/02 (consignação em 18/02/02), tendo porém sido ultrapassado, porquanto a recepção provisória ocorreu naquela data existindo autos de medição de trabalhos com datas posteriores (vd. quadro nº 5).



Rina Cruz

- j) Salienta-se que os autos de medição n.ºs 2 e 3 foram emitidos pelo empreiteiro em data posterior à data do auto de recepção provisória, pelo que se infere que este foi elaborado sem que as obras estivessem concluídas, violando-se o disposto no art.º 217.º, n.º 1 do DL n.º 59/99.
- k) Constata-se também que o prazo de execução não foi pontualmente cumprido não tendo, contudo, sido possível apurar com exactidão o correspondente desvio.
- l) A EMSUAS, EM por seu turno, emitiu três autos de medição e respectiva facturação a favor da autarquia, no exercício de 2002, conforme quadro n.º 6:

Quadro n.º 5
Facturação da Coveriva à EMSUAS

Un: Euros

Autos de Medição			Factura					
N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data emissão	Data pagamento empreiteiro	Valor+IVA	IVA	Taxa
1	03/04/02	15.462,66	258	03/04/02	24/06/02	16.235,79	773,13	5%
2	22/05/02	20.627,11	3	22/05/02	03/04/03	21.658,47	1.031,36	5%
3	05/07/02	15.451,80	13	29/06/02	21/10/03	16.224,39	772,59	5%
Total		51.541,57				54.118,65	2.577,08	

Fonte: Autos de Medição e Facturas/Contabilidade EMSUAS

Quadro n.º 6
Facturação da EMSUAS ao Município

Un: euros

Autos de Medição			Factura					
N.º	Data	Valor (€)	N.º	Data emissão	Data vencimento	Valor+IVA	IVA	Taxa
1	09/04/02	20.562,36	920	09/04/02	09/05/02	21.590,48	1.028,12	5%
2	24/05/02	27.493,26	999	24/05/02	23/06/02	28.867,92	1.374,66	5%
3	05/07/02	20.614,85	1074	05/07/02	04/08/02	21.645,59	1.030,74	5%
Total		68.670,47				72.103,99	3.433,52	

Fonte: Autos de Medição e Facturas/Contabilidade EMSUAS

- m) Confrontando estes dois quadros, observa-se que a empresa municipal emitiu facturação a favor da autarquia referente ao custo da empreitada logo após a ter recebido a facturação da Coveriva. Porém, verificou-se que a autarquia não procedeu ao seu pagamento nem na data de vencimento das facturas nem durante o exercício de 2002. Salienta-se, assim, que a empresa pagou ao empreiteiro, em 2002, uma factura e que as restantes apenas foram pagas em 2003, cerca de um ano após a data da sua emissão.



Rina Cruz

n) Constatou-se ainda na análise desta empreitada que, em 27/03/03, “*Continuando por resolver a questão da relação dos trabalhos executados nesta empreitada e o seu pagamento à firma adjudicatária*” a CMAS - DOMSU autorizou a EMSUAS a regularizar a situação dos trabalhos já realizados pelo empreiteiro. Assim, a empresa procedeu:

- 1) À abertura de um procedimento para a execução da empreitada de “*Continuação dos trabalhos do passeio de acesso à Foz*”, tendo adjudicado por ajuste directo os trabalhos à Coveriva, no montante de €3.854,29, acrescido de IVA.
- 2) Quanto aos restantes trabalhos, a empresa recebeu do empreiteiro um auto de medição de trabalhos a mais e a menos contratuais, no qual os primeiros ascendem a 205,62 € e os segundos totalizam o montante de 19.507,07€ Recebeu também da Coveriva um outro auto de medições de **trabalhos a mais não contratuais no montante de € 31.884,17** e ainda a factura nº 51, datada de 09/04/03, no montante de €12.582,72 referente à diferença entre os trabalhos a mais e os trabalhos a menos.

Quadro n.º 7
Trabalhos a Mais e a Menos da EMSUAS

Un: euros

	Trabalhos a Mais	Trabalhos a Menos	Diferença entre trabalhos a Mais e a Menos
	205,62		
	31 884,17		
Total	32 089,79	19 507,07	12 582,72

Fonte: Autos de Medição

- 3) Os procedimentos anteriormente descritos visavam, pois, regularizar a situação sem ultrapassar o limite legal de 25% para o valor dos trabalhos a mais, com vista ao controlo dos custos da empreitada, conforme previsto no artº 45º do DL nº 59/99. Porém, os pressupostos para a aplicação daquele preceito não se verificaram no caso concreto, uma vez que a compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos (ou vice-versa) só é possível quando os trabalhos em causa são da mesma espécie (cfr. Acórdão 22/2002 – 1ª S/PL de 14 de Maio), **o que não é o caso**. Por outro lado, para que tal compensação possa ser feita é necessário, antes de mais, que os novos trabalhos se subsumam no conceito de



Rina Cruz

trabalhos a mais previsto no artº 26º do DL n.º59/99, **o que também não é o caso**. E, finalmente, saliente-se que não sendo admitida a compensação, o desvio percentual a que se refere o artº 45, nº 1 do citado diploma deve encontrar-se na relação entre o total de trabalhos a mais e a adjudicação inicial (cfr. Acórdão citado), ou seja, teria de se considerar o valor do total dos trabalhos a mais, incluindo o contrato adicional previsto, **o que não aconteceu**.

- 4) Quanto à execução financeira da obra, sintetizam-se no quadro seguinte os custos da empreitada e o desvio verificado donde resulta o acréscimo total do custo da obra, sendo certo que o pagamento da quantia de €12.582,72 foi qualificado erradamente como “trabalhos a mais”, pois resulta do saldo da compensação de trabalhos a mais com trabalhos a menos, conforme já se referiu.

Quadro n.º 8
Custo total da Empreitada/Desvio

Unidade: euro

Valor da Empreitada inicial (S/IVA)	Valor do contrato Adicional (S/IVA)	Outros Valores (S/IVA)	Desvio (S/IVA)	%	Total (S/IVA)
51.541,60	3.854,29*	12.582,72*+	16.437,01	31,9	67.978,61

*Valores pagos em 2003

+Diferença entre os trabalhos a mais e trabalhos a menos

Conclui-se, assim, tendo em conta a natureza dos trabalhos referidos supra, que estes não cabem no conceito de “trabalhos a mais” previsto no art. 26º do DL n.º 59/99, uma vez que a sua execução não se tornou necessária na sequência de qualquer circunstância imprevista, podendo ter sido os mesmos previstos na fase de projecto (cf. Acórdão do TC, 1ª Secção, n.º 29/2001, de 24 de Abril).

Assim, face ao valor dos trabalhos em causa deveria ter sido efectuado concurso limitado sem publicação de anúncio, nos termos do artº. 48º, nº 2, al. b) do DL n.º 59/99.

A falta do procedimento legal implica sempre a sanção da nulidade, nos termos do art.º 133º, nº 2, al. f) do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

Acresce que comparando a designação dos trabalhos quer na proposta do empreiteiro quer no mapa de quantidades, com o auto de trabalhos a menos, verifica-se que apenas a



Nina Cruz

“escavação com remoção a vazadouro em fundações de lancil e pavimento” se mantiveram na obra, sendo os outros todos substituídos por novos trabalhos. Sendo que estes consubstanciam uma nova empreitada não foram respeitados os princípios relativos à contratação pública estabelecidos nos artº 7º a 15º do DL nº 197/99, nomeadamente no que concerne à concorrência.

Relativamente a este ponto, é alegado o seguinte:

O prazo de execução da obra foi efectivamente cumprido pelo Empreiteiro, já que esta empreitada se encontrava efectivamente concluída à data da respectiva recepção provisória, isto é, em 20/05/2002.

Contudo, verificou-se um atraso na medição dos trabalhos da empreitada, pelo que foram emitidos autos de medição após a recepção da obra.

Assim, a contradição registada no Relatório de Auditoria não representa um atraso na execução da empreitada, a qual foi efectivamente concluída no prazo estipulado, resultando antes da demora na realização das respectivas medições.

A falta de experiência dos serviços da EMSUAS em matéria de empreitadas de obras públicas, tanto no domínio técnico como nos aspectos processuais, bem como o reduzido número de pessoal administrativo, não foi certamente alheia a esta situação.

Por outro lado, a empreitada, à data do lançamento, prefigurava-se como uma intervenção apenas superficial, consistindo na execução de passeios utilizando a berma de uma estrada nacional desclassificada.

Com o decorrer dos trabalhos foram patentes as deficientes condições de drenagem existentes e que não eram compatíveis com a implantação de um passeio no local.

Assim, foi necessário encontrar uma solução técnica e executá-la, o mais rapidamente possível, porquanto as condições de segurança do tráfego — quer automóvel quer pedonal - assim o exigirem.



Nina Cruz

Em boa verdade, as condições de drenagem do solo que se vieram a encontrar durante a execução dos trabalhos não foram, de facto, previstas na elaboração do respectivo projecto, já que o estudo inicialmente efectuado não permitiu detectar a sua existência. É evidente que a realização de um qualquer concurso para a adjudicação destes trabalhos originaria sempre graves implicações e constrangimentos, quer ao nível da segurança rodoviária quer ao nível da fluidez do tráfego.

Além do mais, a realização destes trabalhos, na medida em que permitiram colmatar as deficientes condições de drenagem, foram estritamente necessários à conclusão da empreitada, já que sem a respectiva execução esta não teria sido concluída.

Por conseguinte, afigura-se à EMSUAS que os trabalhos em causa constituem efectivamente trabalhos a mais, nos termos do artigo 26.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.”

Relativamente ao prazo de execução da empreitada, alega-se que este foi efectivamente cumprido pelo empreiteiro, uma vez que a obra foi concluída no prazo estipulado, mas que se verificou um atraso na medição dos trabalhos, pelo que os respectivos autos foram emitidos após a recepção da obra. Porém, o argumentado, não se compreende pelas seguintes razões:

A periodicidade e formalidades das medições dos trabalhos está regulada no artº 202º do DL nº 59/99, de 2/3, o qual no nº 4 remete para o artº 208º caso o dono da obra não proceda tempestivamente à medição dos trabalhos. Nos termos do nº 1 deste preceito, o empreiteiro apresentará, até final do mês seguinte, um mapa de quantidades dos trabalhos efectuados no mês anterior, com os documentos respectivos, seguindo-se depois as formalidades estipuladas nas restantes normas do artº 208º.

O artº 217º do citado diploma legal determina no nº 1 que “Logo que a obra esteja concluída, proceder-se-á, a pedido do empreiteiro ou por iniciativa do dono da obra, à sua vistoria para o efeito de recepção provisória”. “A vistoria destina-se a verificar se a obra foi executada em obediência ao que se encontra estabelecido no projecto, caderno de



Nina Cruz

encargos, contrato e demais peças do processo, bem como se foram observadas as disposições legais, pelo que terá de ser feita no próprio local da execução da obra. Por outro lado, a verificação da boa execução da obra em que a vistoria se traduz é independente da acção fiscalizadora que o dono da obra exerce ao longo do processo executivo, nos termos do artº 178º e seguintes, sendo que esta não substitui ou dispensa aquela”¹⁰

Atente-se que a recepção da obra foi efectuada sem que todos os trabalhos executados na empreitada tivessem sido objecto de medição, pelo que não se pode concluir, como se faz no auto de vistoria, que a obra foi executada com observância do que estabelece o projecto, o caderno de encargos, o contrato e alterações impostas ou acordadas posteriormente; bem como, se há correspondência entre os elementos da conta da empreitada e os trabalhos executados no respeitante à quantidade e qualidade dos materiais e dimensões da obra, não sendo, também, possível identificar todas as deficiências encontradas na obra.

O artº 219º do DL 59/99 regula a recepção provisória da obra, marcando a sua data o momento a partir do qual se contará o prazo de garantia.¹¹ Refira-se ainda que Vaz Serra, in B.M.J., n.º 145, pág. 172, ensina que “a aceitação da obra pelo dono dela é o acto pelo qual este declara querer considerar a obra feita como sendo a prestação do empreiteiro, isto é, o cumprimento da sua obrigação”.

No que concerne aos trabalhos a mais alega-se, em síntese, que os trabalhos em causa se afiguraram à EMSUAS, EM como sendo efectivamente trabalhos a mais, nos termos do artº 26º, nº 1 do DL nº 59/99, com fundamento nos factos que invocam. Porém, ainda que se admitisse, face ao invocado, que os trabalhos executados eram trabalhos a mais na empreitada, a verdade é que não é admissível, no caso concreto, a compensação de trabalhos a mais com trabalhos a menos por não terem a mesma natureza nem serem da mesma espécie. Face ao procedimento seguido, o valor dos trabalhos a mais excedeu o limite de 25% imposto pelo artº 45º do DL 59/99, deduzidos que teriam de ser os trabalhos

¹⁰ Cfr. Jorge Andrade da Silva, in Regime Jurídico das empreitadas de obras públicas, 6ª edição anotada e comentada, pág.508 e 509

¹¹ Idem, pág. 512



Rina Cruz

suprimidos¹². Assim sendo, a empresa violou as regras do artº 45º do citado diploma, nomeadamente a constante no nº 4 deste preceito, que impõe a adjudicação desses trabalhos mediante a aplicação do procedimento que ao caso couber, nos termos previstos no artº 47º e demais legislação aplicável. No caso concreto, o procedimento face ao valor em causa, era o concurso limitado sem publicação de anúncio, nos termos do artº 48º, nº 2, al. b) do DL nº 59/99.

Face ao exposto, recomenda-se à empresa que cumpra o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, previsto no DL nº 59/99, de 02/03, nomeadamente no que concerne ao prazo de execução da empreitada, elaboração dos autos de medição dos trabalhos, vistoria e recepção provisória, bem como no que respeita à qualificação dos trabalhos a mais, à supressão de trabalhos e ao controlo de custos.

2.3.3. Contratação de pessoal

Como já se referiu a EMSUAS, EM, ao ser constituída criou diversos postos de trabalho, alguns dos quais vieram a ser ocupados por trabalhadores que se encontravam a desempenhar funções na Câmara Municipal, como tarefeiros.

A empresa procedeu à contratação dos trabalhadores, através da celebração de **contrato de trabalho a termo certo**, ao abrigo do disposto no DL nº 64-A/89, de 27 de Fevereiro, em cumprimento do disposto no artº 37º da Lei nº 58/98 que determina que o estatuto do pessoal baseia-se no regime de contrato individual de trabalho.

Alguns daqueles contratos, findo o prazo legal, foram transformados em contratos de trabalho sem termo, passando os respectivos titulares a integrar os quadros da empresa.

Por outro lado, alguns destes trabalhadores rescindiram posteriormente os contratos com a empresa para integrarem os quadros da autarquia, na sequência de concurso aberto por esta entidade.

¹² Cfr. Jurisprudência do Tribunal de Contas, Acórdão 13/2004 – 1ª S/PL de 13/07.



Nina Cruz

Foram, contudo, identificadas algumas situações irregulares, porquanto, existem trabalhadores na EMSUAS, EM que prestam serviço na Câmara, sendo certo que desempenham tarefas que constam do plano de actividades da EMSUAS, nomeadamente no caso de “*assessoria técnica e de gestão da oficina auto do município*” e da “*constituição de processo de concursos de empreitadas*”.

Relativamente a este ponto, alega-se que:

O Relato de Auditoria não identifica os preceitos legais ou regulamentares eventualmente ofendidos, pelo que a classificação de “situações irregulares” é meramente conclusiva.

Porém, a EMSUAS irá promover a análise mais aprofundada e rigorosa desta situação, a qual, se for caso disso, será objecto das medidas adequadas com vista a salvaguardar a respectiva regularidade.

Aliás, um dos casos identificados no Relatório de Auditoria já se encontra ultrapassado, porquanto o funcionário em questão ingressou nos quadros da autarquia, extinguindo-se, pois, o seu vínculo laboral com a EMSUAS”.

Mantém-se o vertido no relato, salientando-se que o responsável nas suas alegações vem dizer que irá analisar as situações em causa com vista à sua regularização. Apenas se relevará o facto de a empresa e o Município serem entidades jurídicas diferentes.

2.3.4. Empréstimos

A EMSUAS, EM, nos termos do art 11º dos estatutos solicitou à autarquia, em 21/02/01, autorização para efectuar um pedido de conta caucionada ao Banco BPI de Alcácer do Sal, no valor de 7.500.000\$00 (€37.409,84).



Rina Cruz

A autorização foi concedida por deliberação de 23/02/01.

Porém, posteriormente em meados de 2002 a empresa negociou o reforço da conta para €75.000, e este não foi previamente autorizado pela CMAS.

Relativamente a este ponto, alega-se que:

O reforço da conta caucionada não foi efectivamente aprovado pela Câmara Municipal.

Trata-se, no entanto, de uma conta caucionada que visa satisfazer dificuldades pontuais de tesouraria a curto prazo.

Não se tratando de um empréstimo de médio ou longo prazo não era necessária, em rigor, a autorização da Câmara Municipal.

Não se verificou, pois, a violação de qualquer norma legal ou estatutária”.

Importa, contudo, salientar que a EMSUAS, EM, solicitou à autarquia autorização para efectuar o pedido de conta caucionada inicial no valor de € 37.409,84, deveria ter tido idêntico procedimento quando reforçou essa conta para € 75.000, dando, assim, conhecimento à CMAS do montante actualizado da referida conta, dado que a mesma não foi saldada em 31/12/02, conforme consta do respectivo balanço.

2.3.5. Fluxos financeiros no exercício de 2002

Entre a autarquia e a empresa municipal no exercício de 2002 ocorreram os seguintes fluxos financeiros.



Rina Cruz

Quadro n.º 9
Fluxos Financeiros em 2002

Unidade: €

Natureza do Fluxo	EMSUAS		MAS	
	Recebimentos	Pagamentos	Recebimentos	Pagamentos
Facturação	1.266.692,20			1.266.692,20
Contrato de Arrendamento		800,00	800,00	
Total	1.266.692,20	800,00	800,00	1.266.692,20

Fonte: Ordens de Pagamento da CMAS e guia de receita

No exercício de 2002, a autarquia pagou à EMSUAS, EM, o montante de € 808.395,78 relativo a tarefas e o montante de € 458.296,22 relativo a obras, o que perfaz o montante total de € 1.266.692,20. Em 2002, a EMSUAS pagou à autarquia a quantia de € 800 referente à renda das instalações (400 € mensais), tendo sido pagos o mês de Dezembro de 2002 e Janeiro de 2003.



Rina Cruz

3 ACTIVIDADE DESENVOLVIDA

A EMSUAS iniciou a sua actividade em Outubro de 1999, tendo vindo a concretizar o seu vasto objecto e as atribuições que lhe foram cometidas pelos estatutos (vide art.ºs 4.º e 5.º), através de um conjunto de acções que se consolidam nas áreas da recolha de resíduos sólidos urbanos (rsu), limpeza e higiene pública, manutenção e conservação ordinária e extraordinária de equipamentos e edifícios, conservação do parque imobiliário, entre outras.

Para atingir tal desiderato, e após conhecimento prévio da verba que o Município de Alcácer do Sal disponibilizará anualmente para o financiamento das diversas tarefas e das obras a realizar pela empresa, é então elaborado o respectivo Plano de Actividades.

No documento supra referenciado constam, assim várias tarefas designadas por “Concessões” e “Empreitadas” que consubstanciam **o conjunto de serviços que a EMSUAS irá prestar ao município ao longo do ano.**

As considerações àcerca do designado Plano de Actividades já foram oportunamente abordadas no ponto 2.3 do presente relatório.

Feita esta introdução, apresenta-se de seguida a actividade previsional da empresa, no que se refere às tarefas/concessões a desenvolver no âmbito do Plano de Actividades de 2002.

*Rina Cruz*

Quadro n.º 10
Tarefas/Concessões desenvolvidas pela EMSUAS no âmbito do Plano de Actividades – Ano 2002

un:euro

Actividades	Valor	%
1. Limpeza pública e manutenção de jardins e mobiliário urbano	76.923	11,4%
2. Recolha de Ecopontos, monstros e Automóveis abandonados	60.684	9,0%
3. Manutenção da iluminação pública decorativa e sistema de bombagem dos lagos	1.880	0,3%
4. Manutenção corrente da Piscina Municipal Coberta de Alcácer do Sal	41.880	6,2%
5. Manutenção corrente da Piscina Coberta do Torrão	74.103	10,9%
6. Manutenção e gestão do Parque de Campismo	38.462	5,7%
7. Manutenção corrente (pequena manutenção) de edifícios e espaços públicos	6.581	1,0%
8. Manutenção de Salamandras Escolares	2.991	0,4%
9. Manutenção da Sinalética em toda a área do Concelho	3.162	0,5%
10. Manutenção das papeleiras e contentores de RSU em toda a área do Concelho	3.504	0,5%
11. Manutenção dos Ecopontos em toda a área do Concelho	2.564	0,4%
12. Tarefa de Limpeza de Edifícios	64.137	9,5%
13. Manutenção e Vigilância da Estação arqueológica	17.094	2,5%
14. Assessoria Técnica e de Gestão da oficina auto do Município	18.803	2,8%
15. Assessoria Técnica na área de Informática do Município	14.530	2,1%
16. Tarefa de constituição de processos de concursos de empreitadas	12.821	1,9%
17. Tarefa de Vigilância da piscina coberta	11.111	1,6%
18. Tarefa de preparação do terrado do parque desportivo	8.974	1,3%
19. Tarefa de vigilância do jardim público	6.609	1,0%
20. Tarefa de operação de máquina retroescavadora no Torrão	12.479	1,8%
21. Fiscalização Municipal	18.803	2,8%
22. Limpeza e Vigilância de Estação Central de Camionagem	29.145	4,3%
23. Tarefa de Desmosquitização	7.692	1,1%
24. Apoio à Cantina Escolar	9.573	1,4%
25. Manutenção de Estradas e Caminhos Municipais	58.120	8,6%
26. Manutenção do Sistema de Esgotos e ETARs	60.684	9,0%
27. Praia Fluvial do Pego do Altar	15.385	2,3%
28. Apoio a Veterinária	1.368	0,2%
29. Manutenção de Paragens de Autocarros	4.274	0,6%
30. Tarefa de construção civil de apoio à equipa municipal do Torrão	25.000	3,7%
31. Tarefa de construção civil de apoio à equipa municipal de Alcácer do Sal	20.000	3,0%
32. Tarefa de apoio à equipa da rede viária municipal	25.000	3,7%
Valor Final para 2002	677.413	100,0%

Fonte: Plano de Actividades - 2002



Rina Cruz

Da sua observação é possível aquilatar, relativamente às “concessões”, que:

- ❖ A empresa irá desenvolver tarefas com características bem diferentes, como por exemplo a “*Manutenção Corrente da Piscina Municipal de Alcácer do Sal*” que consistirá em vistorias periódicas onde se efectuam operações de pequenas pinturas, substituições de vidros, torneiras, lâmpadas e tomadas, afinação de portas, reparações em impermeabilizações, vedações e manutenção dos sistemas termodinâmicos e a “*Assessoria Técnica e de Gestão da oficina auto do Município*”, que se resume ao apoio, sob o ponto de vista da gestão e da organização técnica, dos problemas mecânicos das viaturas do parque Municipal;
- ❖ Outras tarefas que se destacam quanto ao seu peso total no Plano de Actividades, são: a “*Manutenção corrente da Piscina Municipal Coberta do Torrão*”, “*Tarefa de Limpeza de Edifícios*” e “*Manutenção do Sistema de Esgotos e Etar’s*”, que apresentam os valores percentuais de 10,9%, 9,5%, 9,0%, respectivamente.
- ❖ Na globalidade, a actividade a desenvolver pela empresa atingirá o montante previsional de €77.413, valor este que irá ser facturado ao município a título de prestação de serviços;
- ❖ No cômputo geral, a tarefa que se destaca é a “*Limpeza pública e manutenção de jardins e mobiliário urbano*” cujo peso atinge 11,4%. Esta tarefa consiste especificamente na varredura, monda química, recolha de ervas, limpeza de todas as papeleiras e das sarjetas abrangendo nove bairros da periferia de Alcácer;

No que concerne às “empreitadas” constantes no Plano de Actividades de 2002, foi igualmente efectuado um levantamento, do qual se dá conta no seguinte quadro:



Quadro n.º 11
Empreitadas programadas pela EMSUAS no âmbito do Plano de Actividades – Ano 2002

Empreitadas	Custo	%
Obra de adaptação do edifício do antigo armazém a Arquivo Municipal	71.429	5,0%
Construção da portaria e gabinete de controlo de tráfego e refeitório do Estaleiro Municipal na Zil	47.619	3,4%
Rede de Distribuição - Loteamento da Comporta	47.619	3,4%
Reparação e colocação de rolotes	4.667	0,3%
Recuperação da antiga casa do Revés na Praça Pedro Nunes	47.619	3,4%
Pintura Exterior e Manutenção extraordinária das Piscinas	8.762	0,6%
Lancilagem e passeios Zona H2 do Torrão	11.143	0,8%
Acesso loteamento e Escola C+S lancil e passeio	47.619	3,4%
Ramais domiciliários de esgotos domésticos Loteamento Envolvente Escola Pedro Nunes	4.762	0,3%
Continuação da construção em alvenaria do Pavilhão Municipal de Feiras de Alcácer do Sal	66.857	4,7%
Pintura Exterior do edifício da CMAS	19.048	1,3%
Pintura exterior das caixilharias de madeira, colocação de pavimento no bar, construção de portaria e substituição de cobertura do alpendre na Escola dos Telheiros	13.333	0,9%
Arranjos diversos em espaços públicos (pinturas de muros, reparação de chafarizes e da Arca de Água, Poço do Laranjal Pequenos Parques Infantis, Avenida dos Aviadores)	14.286	1,0%
Reabilitação de Arranjos Exteriores da Estação Elevatória da Ameira	19.048	1,3%
Ajardinamento de espaços diversos na rua de acesso às garagens do bairro do Morgadinho	35.490	2,5%
Arranjos Exteriores do Acesso às garagens do bairro do Morgadinho.	6.190	0,4%
Arranjos Exteriores das zonas envolventes à Rua Afonso Henriques, Lar de Estudantes e B.º Casa do Povo	32.459	2,3%
Rede de Distribuição - Cachopos	2.381	0,2%
Obra de Remodelação da Captação de Barrancão	2.381	0,2%
Obra de Remodelação da Captação de Rio de Moinhos	9.524	0,7%
Obra de Remodelação da Captação de Vale do Guizo	9.523	0,7%
Arranjos Exteriores Polidesportivo do Laranjal	155.906	11,0%
Arruamentos da Azinhaga Rio de Clérigos	167.143	11,8%
Rede de distribuição água Azinhaga Rio de Clérigos	20.952	1,5%
Conduta Adutora Azinhaga Rio de Clérigos	104.762	7,4%
Esgotos Pluviais Rio de Clérigos	61.905	4,4%
Esgotos Domésticos Rio de Clérigos	61.905	4,4%
Iluminação da Azinhaga de Rio de Clérigos	35.238	2,5%
Manutenção da ETAR de Castelo Ventoso	4.762	0,3%
Manutenção da ETAR de Rio de Moinhos	1.905	0,1%
Rede de Esgotos Pluviais de Palma	71.429	5,0%
Rede de Esgotos domésticos de Palma	40.000	2,8%
Rede de Distribuição - Palma rede e ramais domiciliários	9.524	0,7%
Adutora de Palma	27.810	2,0%
Rede telefónica (tubagem) de Palma	52.380	3,7%
Lancilagem e Passeio Pedonal da Foz*	77.143	5,4%
Manutenção ETAR de Santa Susana	2.381	0,2%
Manutenção ETAR de Casebres	1.905	0,1%
Manutenção ETAR de Vale de Guizo	952	0,1%
Valor Final para 2002	1.419.761	100,0%

Fonte: Plano de Actividades - 2002

*Empreitada objecto de análise no ponto 2.3.2.2 do presente relatório.



Nina Cruz

Pela leitura do quadro, constata-se que o valor previsional imputado às “empreitadas” atinge €1.419.761, destacando-se no ano, como obras de maior peso, os “Arruamentos da Azinhaga Rio de Clérigos” e “Arranjos Exteriores Polidesportivo do Laranjal”, com 11,8% e 11,0% do total, respectivamente.

Atente-se ainda que, também nesta área, a empresa desenvolve a sua actividade em várias vertentes como, por exemplo, obras em Edifícios Públicos e construções ligadas ao saneamento básico.

Para além de todas as actividades descritas anteriormente, ainda presta um conjunto de serviços aos (particulares) munícipes, conforme o quadro que de seguida se aduz:

Quadro n.º 12
Serviços Prestados pela EMSUAS a Particulares

Limpeza		Serviços Realizados			
Limpeza de Fossa Séptica	Lamas em ETAR	Capinadora	Poda de Árvores	Pulverização	Serralharia
Limpeza de Vegetação	Limpeza c/Alta Pressão	Retroescavação	Electricidade	Pintura	Construção
Limpeza de Lixos e Entulhos		Transporte	Tractor	Servente	Canalização
			Desobstrução de Esgotos Domésticos		

Fonte: Tarifário Particulares

Em suma, é notória a polivalência das tarefas e obras desenvolvidas pela empresa, bem como o montante envolvido para a prossecução das mesmas. Esta situação denota que a EMSUAS está fortemente dependente das “Concessões” e “Empreitadas”, que lhe são atribuídas pelo município e obrigatoriamente pela verba que sustenta o pagamento das mesmas.

Em resumo, a empresa auditada foi, na sua génese, vocacionada para a prestação de serviços de limpeza e conservação de espaços públicos, absorvendo trabalhadores que se encontravam na autarquia como tarefeiros, apresentando-se o estudo de viabilidade, desde logo, assente em projecções não realistas (vd. ponto 2.1.3 do presente relatório).

O Plano de Actividades da empresa para 2002 apresenta um vasto conjunto de itens, alguns dos quais se configuram de enquadramento muito duvidoso no quadro dos seus objectivos e mesmo no quadro da legalidade (vd. item 21 ao quadro n.º10 – Fiscalização Municipal) e é bem demonstrativo de que, na prática, as actividades prosseguidas não passam de meras prestações de serviços à autarquia, a generalidade das quais, não se vê por que motivo não



Nina Cruz

são levadas a efeito por esta última entidade, **onde continua a existir um Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos**. Questiona-se igualmente o facto de o Director do Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos ser o Administrador Delegado da empresa, tratando em ambas as situações, das mesmas matérias e propondo, na autarquia, a realização de obras desta, pela empresa – situação que urge repensar.

De resto, e do exposto neste relatório, a empresa leva a efeito actividades que, por um ou por outro motivo, a autarquia lhe comete (vd. caso da empreitada descrita no ponto 2.3.2.2) e não as actividades que, no âmbito dos seus estatutos, os seus órgãos próprios deveriam definir, pelo que se recomenda à autarquia que reveja esta situação.

Em sede de audição de responsáveis, foi produzido o seguinte:

“A EMSUAS é uma empresa pública municipal detida exclusivamente pelo Município de Alcácer do Sal e cuja actividade está necessariamente confinada à prossecução de atribuições municipais.

É, pois, natural que a actividade da EMSUAS esteja intimamente relacionada com a actividade do próprio Município.

De resto, o facto do plano de actividades da EMSUAS poder eventualmente reflectir, em parte, o plano de actividades da autarquia prende-se precisamente com estas circunstâncias.

Afigura-se, de resto, que nesta matéria existem algumas incongruências no Relatório de Auditoria.

Por um lado, defende-se, e bem, que a EMSUAS apenas pode desenvolver actividades que se compreendam nas atribuições municipais, mas, por outro lado, proclama-se a necessidade de se estabelecer uma maior autonomia e independência da EMSUAS face ao Município.

Para tanto, seria necessário que a EMSUAS tivesse liberdade para estipular o seu próprio objecto social, bem como para desenvolver actividades não condicionadas às atribuições municipais.

Sendo certo que tal liberdade não existe, a EMSUAS limita-se a desenvolver as actividades que o Município lhe delegou — através da assembleia municipal - no âmbito da



Rina Cruz

competência que lhe permite escolher as formas jurídico-organizatórias de prossecução das suas atribuições (artigo 53.º n.º 2 alínea m) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro).

Esta matéria consiste, no fundo, numa questão de mérito e de conveniência e não numa questão de legalidade.

Trata-se, em suma, de uma situação que é comum a todas as empresas municipais e que decorre directamente dos condicionamentos legais a que estas se encontram sujeitas.

Por outro lado, a EMSUAS tem órgãos próprios, nos termos dos respectivos estatutos, designadamente:

- O Conselho de Administração, nomeado pela Câmara Municipal, o qual reúne periodicamente e delibera sobre os assuntos compreendidos no âmbito das suas competências legais e estatutárias;

- O Fiscal Único nomeado pelo Conselho de Administração que emite pareceres sobre os instrumentos de gestão previsional, relatório do conselho de administração e contas do exercício (incluindo relatório de fiscalização) e, bem assim, a certificação legal das contas;

- O Conselho Geral que foi efectivamente constituído e convocado nos termos estatutários, mas que nunca reuniu por falta de quorum, isto é, por motivos imputáveis exclusivamente aos respectivos membros.

A EMSUAS assegura ainda, pelos seus próprios meios, o apoio administrativo inerente à sua actividade, não recorrendo, para tanto, a funcionários, agentes ou qualquer tipo de serviços da Câmara Municipal.

A EMSUAS dispõe de instrumentos de gestão previsional próprios e aprovados nos termos legais e estatutários.

A EMSUAS possui património próprio resultante quer da entrada em espécie do Município quer de aquisições originárias.

Não restam quaisquer dúvidas que EMSUAS tem personalidade jurídica, tem órgãos próprios e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.”



Rina Cruz

Face ao ora alegado mantém-se o relatado, uma vez que não se questiona a personalidade jurídica da EMSUAS, nem a sua autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tal como não se questiona que esta deva exercer a sua actividade no âmbito das atribuições do município. Nem tão pouco se questionam as relações do Município de Alcácer do Sal com a empresa, enquanto sócio desta. Porém, entende-se que a empresa deve impor essas prerrogativas (personalidade jurídica, autonomia administrativa financeira e patrimonial) no desenvolvimento da sua actividade, nomeadamente no que concerne à sua gestão e a uma adequada titulação das relações jurídicas entre as duas entidades.

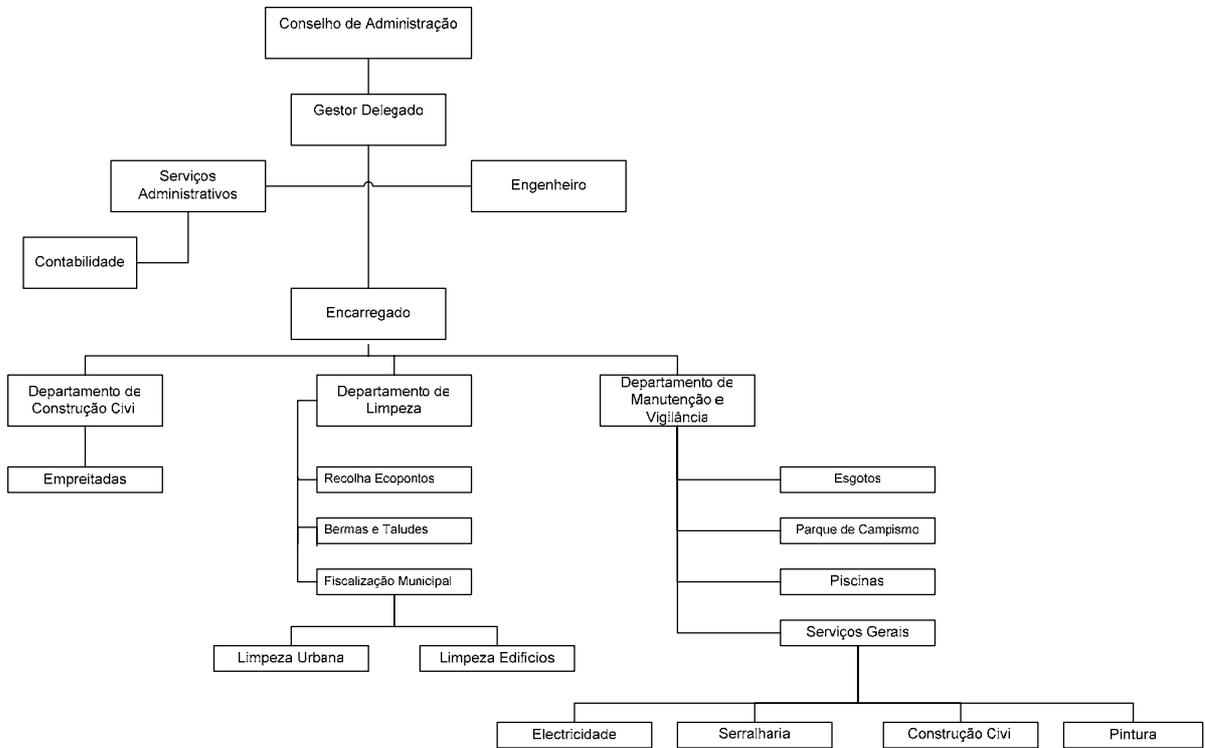


Rina Cruz

4. ESTRUTURA ORGANIZATIVA E DE PESSOAL

4.1 ESTRUTURA ORGANIZATIVA

De acordo com a informação recolhida pela equipa, à data da auditoria, a estrutura orgânica da empresa (fornecida pela mesma) pode ser representada no seguinte organograma:



Fonte: EMSUAS

- A estrutura orgânica, face ao que se constatou, encontra-se implementada, levando a que na prática estejam definidos os níveis hierárquicos e respectivas dependências;
- Trata-se de uma organização hierárquico-funcional;
- O Conselho de Administração é constituído por três Administradores, sendo que um deles ocupa o cargo de Administrador Delegado apenas estabelecendo as relações entre a EMSUAS e o Município;



Rina Cruz

- ❑ O Gestor Delegado exerce funções de assessoria e gestão da empresa, sendo responsável pelos vários departamentos e por toda a sua actividade, designadamente no que respeita à execução das tarefas e empreitadas previstas e não previstas em plano de actividades e aos trabalhos a efectuar junto dos munícipes.
- ❑ Aos Serviços Administrativos, apesar de não estarem claramente definidas, estão cometidas as tarefas administrativas decorrentes da actividade da entidade, as funções de Pessoal, de Tesouraria, aspectos burocráticos relacionados com os processos de empreitadas e alguns procedimentos contabilísticos simples.
A contabilidade é efectuada por um TOC que não pertence aos quadros da empresa;
- ❑ Em termos operacionais, a empresa encontra-se dividida em três grandes áreas funcionais – Construção Civil, Limpeza e Manutenção/Vigilância;
- ❑ A empresa ainda procede à fiscalização decorrente dos regulamentos Municipais relacionados com os serviços públicos a prestar, como por exemplo, ao nível da limpeza urbana e de edifícios, no que respeita ao levantamento dos respectivos autos de notícia para instauração dos processos de contra-ordenação e subsequente instrução.

4.2 ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL

A EMSUAS tem apresentado, no desenrolar da sua actividade, uma evolução do pessoal que se lhe encontra adstrito, procurando a análise que ora se apresenta, tendo por base os mapas fornecidos pela empresa reportados ao período 99/02, reflectir a mesma de forma sintética.

Releva-se o seguinte:

- ⇒ O número médio de funcionários a desempenhar funções na EMSUAS passa de 25 em 1999 para 110 em 2002. Esta situação é explicada pelo crescimento da sua actividade, que justificou a contratação de novos trabalhadores para a generalidade das áreas da empresa, mais especificamente para Limpeza e Higiene Publica, Manutenção e



Rina Cruz

Conservação de todos os espaços e equipamentos públicos e para a afectação às Empreitadas levadas a cabo pela entidade;

- ⇒ Ao nível do vínculo contratual, existem na EMSUAS três tipos de situações, a saber, contrato a termo certo, contrato a termo incerto e efectivos.
- ⇒ A relação jurídica de emprego alterou-se substancialmente, dado que em 1999, 96% dos funcionários se encontravam com contrato de trabalho a termo certo e, em 2002, apenas 66%.



Rina Cruz

5. SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

5.1 Considerações Gerais

No âmbito do Controlo Interno foram analisados os métodos e procedimentos implementados na organização, com vista a verificar a garantia que oferecem no que respeita a:

- Salvaguarda dos activos;
- Legalidade e regularidade das operações;
- Integralidade e exactidão dos registos contabilísticos;
- Conformidade com as políticas, planos, normativos legais e regulamentos;
- Utilização económica e eficiente dos recursos;
- Realização dos objectivos estabelecidos para as operações ou programas.

Neste contexto, foram solicitados todos os regulamentos, despachos, planos e relatórios existentes, de forma a averiguar a sua adequação à realidade. Feito o seu estudo e efectuado o levantamento dos circuitos instituídos na empresa apresenta-se de seguida a seguinte síntese:

Procedimentos

Não existe nenhum manual de procedimentos que abranja as áreas de Caixa, Fundos Fixos de Caixa, Bancos, Pessoal, Imobilizado, Fornecedores, Clientes e Empreitadas, nem quaisquer normas avulsas, em que estejam elencadas as acções a desenvolver para as diversas áreas abrangidas pela entidade.

A falta do referido manual e de normas escritas leva a que as mesmas sejam emanadas verbalmente, pelo **Gestor Delegado**, ao assegurar o expediente e a gestão corrente da empresa.



Rina Cruz

As únicas exceções constataram-se na realização de horas extraordinárias em que o Conselho de Administração elaborou um “Esclarecimento” sobre a forma em que as mesmas são autorizadas e na definição do horário laboral, para os períodos de Verão e de Inverno.

A empresa dispõe de três aplicações informáticas, destinadas à contabilidade, à facturação e ao processamento de salários.

Constando do Programa de Auditoria, a análise e avaliação do Sistema de Controlo Interno implementado nas áreas de imobilizado, dívidas de/a terceiros – curto prazo, disponibilidades, acréscimos e diferimentos, pessoal e empreitadas apresentam-se, de seguida, os aspectos mais relevantes.

Disponibilidades

Os cheques e transferências bancárias são validados por duas assinaturas dos administradores, sendo obrigatoriamente uma delas a do Presidente, ou a do seu substituto;

Não é efectuada uma listagem dos cheques recebidos/enviados pelo correio;

Não é elaborada, relativamente aos serviços prestados aos particulares (municípios), uma listagem dos valores recebidos, quer por cheque, quer em numerário, existindo apenas como comprovativo daquela recepção, a ordem de trabalho e a factura emitida aquando da solicitação do serviço, o duplicado do recibo, sem assinatura e carimbo de pago, e o talão do depósito bancário;

Inexistência de segregação de funções, dado que o funcionário administrativo responsável pelo recebimento de valores referentes à prestação de serviços a particulares, efectua os lançamentos contabilísticos, elabora o talão de depósito e deposita os respectivos valores;

As reconciliações bancárias são efectuadas, mensalmente, pelo responsável da contabilidade, com base na comparação entre os saldos dos extractos de conta



Rina Cruz

emitidos pelos Bancos e os registos informáticos concernentes a esta área, não sendo posteriormente visadas por um superior hierárquico;

Existência de um Fundo Fixo de Caixa, no montante de € 250 para fazer face a despesas urgentes e inadiáveis, não existindo normas escritas para a sua constituição, movimentação e reposição.

Terceiros

Cientes

A empresa factura a 15 dias aos municípios, não se encontrando instituído qualquer prazo para a facturação ao Município. Em “Prestações de Serviços”, regista as tarefas efectuadas no âmbito das “concessões” e das empreitadas, aprovadas em Plano de Actividades, bem como os trabalhos realizados aos municípios;

Existência de um “Mapa de Antiguidade de Saldos por Cliente” que permite verificar o valor em dívida, bem como o período a que a mesma se reporta.

Fornecedores

Não é elaborada uma requisição interna, para dar início ao processo de compra. O levantamento das necessidades é feito de uma forma verbal, bem como a informação que é prestada ao Gestor Delegado, para a aquisição do respectivo bem;

De salientar que, da análise dos processos de despesa, se verificou que algumas das datas constantes nos documentos que os suportam não apresentam a ordem correcta, ou seja, a data da Guia de Remessa e da Factura é anterior à data da Requisição Externa, como por exemplo:



Rina Cruz

Requisição Externa		Guia Remessa		Factura		Pagamento	
N.º	Data	N.º	Data	N.º	Data	Cheque n.º	Data
440	12/11/02	-	-	201377	05/11/02	5122	24/03/03
448	22/11/02	07587	20/11/02	04564	30/11/02	5126	20/03/03
496	20/12/02	5418	16/12/02	1462	31/12/02	6478	30/04/03

Assim, pela análise do quadro conclui-se que a Requisição Externa é emitida após a recepção da Guia de Remessa e, na segunda situação, depois da factura, não sendo respeitadas as regras relativas à tramitação da realização da despesa;

Não se encontra instituída uma periodicidade para a efectivação dos pagamentos aos fornecedores.

Imobilizado

A análise realizada à classe das imobilizações permitiu apurar o seguinte:

A entidade possui o mapa de inventário dos bens, o qual contém os bens que constituíram a entrada em espécie, bem como os outros que a empresa adquiriu;

A empresa possui fichas informatizadas dos bens móveis, cuja informação se considera ser deficiente, por não espelharem determinados requisitos constantes do art.º 51.º do CIVA, nomeadamente: nome do fornecedor, número e data do fornecimento, despesas de transportes e de instalação e seguro (número da apólice, capital e riscos cobertos);

Nenhum dos bens se encontrava identificado;

Inexistência de seguros de todos os bens do imobilizado.



Rina Cruz

Pessoal

Não existem normas escritas para a área de pessoal, sendo as funções cometidas a cada funcionário pelo **Gestor Delegado**, de uma forma verbal;

Encontra-se implementada uma fórmula adequada para o controlo de assiduidade dos funcionários da EMSUAS, consoante o local onde os mesmos desenvolvem o seu trabalho e o tipo de serviços que realizam.

Empreitadas

A empresa dispõe para cada empreitada de um “Chefe de Obra” que efectua o controlo dos trabalhos e que reporta directamente ao “Encarregado de Obras”.

O “Encarregado de Obra”, em última linha, informa o **Gestor Delegado** do andamento dos trabalhos de cada empreitada em curso;

Os serviços autárquicos efectuem as medições **dos trabalhos realizados pela empresa** e os autos de medição são elaborados por um funcionário administrativo desta, sendo posteriormente visados pelo **Gestor Delegado**;

Existência de um mapa referente ao ano de 2002 que permite aferir o custo total de cada empreitada, a facturação e o respectivo desvio face ao orçamentado.

O ROC não remete semestralmente ao órgão executivo do município informação sobre a situação económico/financeira da empresa, não cumprindo, assim, o disposto na al. e) do art. 14.º da Lei n.º 58/98;

Os relatórios de gestão anuais elaborados pelo ROC não espelham as lacunas encontradas ao nível do Controlo Interno da empresa;



Rina Cruz

Não são elaborados os instrumentos de gestão previsional de acordo com o estipulado no art.º 30 da Lei n.º 58/98, bem como no art.º 21 dos Estatutos;

Os Planos de Actividades da Empresa não são um verdadeiro instrumento de gestão previsional, conforme já foi salientado no ponto 2.3 do presente relatório.

5.2 Circuito das operações da receita

A receita gerada pela EMSUAS tem a sua origem quase exclusivamente nas verbas transferidas pela autarquia como pagamento de prestação de serviços, sendo diminuta a quantia que a empresa recebe pelos trabalhos que desenvolve junto dos munícipes.

Assim, a verba proveniente daquela está previamente inscrita em Orçamento, documento que serve de base para a elaboração do Plano de Actividades da Empresa, onde constam as tarefas denominadas “Concessões” e as “Empreitadas”.

No que respeita às concessões, o município transfere para a EMSUAS, mensalmente, mediante a apresentação da factura, o valor orçamentado.

Os serviços prestados aos munícipes iniciam-se através de solicitação telefónica, sendo à posteriori emitida pela funcionária administrativa, e após prévia autorização do Gestor Delegado, uma “Ordem de Trabalho” com as indicações relevantes para a realização do serviço.

Aquele documento serve de base para a emissão da factura que é posteriormente enviada pelo correio para o cliente, podendo o pagamento ser efectuado por numerário ou por cheque, quer através do correio quer na sede da empresa.

Após o pagamento, é emitido o recibo em duplicado, e à data de realização do trabalho de campo da auditoria, passou a ser aposto o “carimbo” de pago.



Rina Cruz

5.3 Circuito das operações da despesa

Em relação às operações efectuadas no âmbito da despesa e dado que não se encontra instituído um circuito, são de relevar os seguintes aspectos:

O processo de compra inicia-se com uma requisição externa;

Existe uma base de dados onde o Gestor Delegado lança a Guia de Remessa e, após a recepção da factura, efectua a sua conferência.

Não se encontram definidos pelo CA os limites para a realização das despesas e dos pagamentos, não tendo sido efectuada delegação de competências nesta matéria;

Não existe segregação de funções, dado que é o mesmo funcionário que encomenda os bens para afectar ao sector administrativo e às concessões, que também os recebe, confere e mesmo, em algumas situações, os utiliza.

5.4 Avaliação do Controlo Interno

Em face do exposto anteriormente, não é possível concluir pela existência de um sistema de controlo interno minimamente integrado, de organização administrativa e contabilística da actividade da empresa, recomendando-se, por consequência, a tomada de medidas pelo Conselho de Administração, no sentido de colmatar as lacunas existentes.

Especificamente sobre as matérias tratadas neste ponto, alega-se o seguinte:

“Reconhece-se a inexistência do manual de procedimentos, pelo que já foi solicitada a elaboração deste instrumento.

Ao nível do sistema de controlo interno é pertinente referir que a EMSUAS apenas tem três trabalhadores afectos a este serviço, o que naturalmente dificulta e condiciona a implementação e gestão do sistema. A EMSUAS promoverá, no entanto, a regularização desta situação.”



Rina Cruz

As alegações prestadas não se encontram suportadas por documentos probatórios que justifiquem a adoção do manual e/ou normas de controlo interno por parte da empresa, pelo que se mantêm as conclusões constantes do relato de auditoria.



Rina Cruz

6. APRECIÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA ECONÓMICA-FINANCEIRA DA EMPRESA

De forma a poder efectuar uma apreciação global da estrutura económico-financeira, foram examinadas as demonstrações financeiras da EMSUAS (Balanço, Demonstração de Resultados, Anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados e Balancetes Analíticos), relativos ao período 2000 – 2002. Salienta-se que, embora a empresa tenha iniciado a sua actividade em 1999, apenas esteve em funcionamento durante cerca de dois meses, razão pela qual não foi objecto de comparação com os anos seguintes.

Relativamente ao ano de 2003, este foi apenas objecto de análise na parte respeitante a alguns indicadores, uma vez que à data da realização da auditoria, somente foram facultados os Balancetes analíticos. As peças finais referentes a este exercício só foram entregues à equipa após o trabalho de campo.

6.1 Análise Económica

Para o efeito, inserem-se de seguida os mapas comparativos das Demonstrações de Resultados globais e por natureza, com vista ao apuramento do resultado líquido dos diversos exercícios.



Rina Cruz

Quadro n.º 13
Decomposição do Resultado dos Exercícios

Unidade: euro

Rubrica	2000	2001	2002	Variação (%)	Variação(%)	Variação(%)
				2001/2000	2002/2001	2002/2000
Proveitos operacionais	625.021	1.067.513	1.322.835	70,8	23,9	111,6
Custos operacionais	619.774	1.009.668	1.340.448	62,9	32,8	116,3
Resultados operacionais	5.247	57.845	-17.613	1002,5	-130,4	-435,7
Proveitos e ganhos financeiros	141	621	1	341,2	-99,9	-99,4
Custos e perdas financeiras	3.144	513	3.189	-83,7	521,0	1,4
Resultados financeiros	-3.003	108	-3.188	103,6	-3060,0	-6,2
Proveitos correntes	625.161	1.068.134	1.322.836	70,9	23,8	111,6
Custos correntes	622.917	1.010.181	1.343.637	62,2	33,0	115,7
Resultados correntes	2.244	57.953	-20.801	2482,5	-135,9	-1026,9
Proveitos e ganhos extraordinários	0	0	0	0,00		
Custos e perdas extraordinárias	28	823	1.225	2834,1	48,8	4267,2
Resultados extraordinários	-28	-823	-1.225	-2834,1	-48,8	-4267,2
Total de proveitos	625.162	1.068.134	1.322.836	70,9	23,8	111,6
Total de custos	622.946	1.011.004	1.344.862	62,3	33,0	115,9
Resultados antes de impostos	2.216	57.130	-22.026	2478,1	-138,6	-1093,9
IRC	0	57	481		747,9	-100,0
Resultado líquido do exercício	2.216	57.073	-22.507	2475,5	-139,4	-1115,7

Fonte: Demonstrações de Resultados de 2000-2002

Quadro n.º 14
Mapa Comparativo das Demonstrações de Resultado por Natureza

Unidade: euro

Rubrica	2000		2001		2002		Variação	Variação	Variação
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	2001/2000	2002/2001	2002/2000
Proveitos e ganhos									
Vendas de produtos									
Prestações de serviços	621.219	99,4	1.002.684	93,9	1.312.913	99,2	61,4	30,9	111,3
Variação da produção			64.828	6,1	9.922	0,8		-84,7	
Subsídios à exploração	3.802	0,6		0,0			-100,0		-100,0
Rendimentos de títulos neg./outras aplic. Fin.	141	0,0		0,0			-100,0		-100,0
Outros juros e proveitos similares			621	0,1	1	0,0		-99,9	
TOTAL	625.161	100,0	1.068.134	100,0	1.322.835	100,0	70,9	23,8	111,6
Custos e perdas									
Custo das matérias vendidas e matérias consumidas	64.613	10,3	84.740	8,4	178.802	13,3	31,2	111,0	176,7
Fornecimentos e serviços externos	77.802	12,4	136.219	13,5	226.403	16,8	75,1	66,2	191,0
Custos c/ pessoal	450.195	72,0	727.684	72,0	857.597	63,7	61,6	17,9	90,5
Amortizações do imobilizado corpóreo e incorpóreo	24.430	3,9	57.190	5,7	71.558	5,3	134,1	25,1	192,9
Impostos	2.734	0,4	3.834	0,4	6.087	0,5	40,2	58,8	122,7
Juros e custos similares	3.144	0,5	513	0,1	3.189	0,2	-83,7	521,0	1,4
Custos e perdas extraordinários	28	0,0	823	0,1	1.225	0,1	2.834,1	48,8	4.267,2
Imposto sobre o rendimento do exercício			57	0,0	481	0,0		747,9	
TOTAL	622.946	100,0	1.011.061	100,0	1.345.342	100,0	62,3	33,1	116,0
Resultado líquido do exercício	2.216		57.073		-22.507				

Fonte: Demonstrações de Resultados de 2000-2002



Nina Cruz

Da análise destes quadros, pode constatar-se o seguinte:

➤ Os **Resultados operacionais** foram positivos nos dois primeiros anos de análise e negativos no ano de 2002 (€17 613). Esta situação foi motivada pelo crescimento mais acentuado dos custos operacionais, resultante do aumento significativo das rubricas de Custos c/pessoal, dado que o número de efectivos evoluiu nesse ano para 110 trabalhadores, e dos Fornecimentos e serviços externos, que acolheu os custos de obras relativamente às empreitadas.

➤ Os **Resultados financeiros** foram negativos em 2000 e 2002, sendo somente positivos em 2001, derivando tal facto, basicamente dos *Custos e perdas financeiros* relativos aos juros suportados com as contas correntes no ano 2000, e a partir do ano 2001 com a conta corrente caucionada no BPI. Os Proveitos advêm basicamente dos juros obtidos por via dos depósitos bancários.

➤ Os **Resultados extraordinários** apresentam-se sempre negativos e crescentes, em resultado do aumento dos *Custos extraordinários*, cujo valor se reporta à contabilização correspondente nos anos de 2000 e 2001, do pagamento de multa à segurança social. No ano de 2002 este resultado reflecte um donativo aos Bombeiros do Torrão.

➤ O **Resultado líquido** revelou-se positivo nos dois primeiros anos, passando de €2 216 para €57 073, consequência directa do próprio crescimento da empresa e também do facto de ser o segundo ano de actividade.

No último ano este resultado é negativo, com um decréscimo muito acentuado, na ordem dos 139%, consequência directa do elevado peso dos *Custos operacionais*.

O valor registado de IRC no triénio diz respeito ao valor correspondente às tributações autónomas.

Da análise comparativa dos elementos que contribuíram para o apuramento do resultado líquido nestes dois anos, apresentam-se as seguintes observações:



Rina Cruz

6.1.1 Proveitos

Os Proveitos da EMSUAS nos exercícios em análise, são constituídos basicamente por *Prestação de serviços* com um peso médio de 97% no respectivo cômputo global.

São contabilizados nesta rubrica, proveitos provenientes da facturação à autarquia, relativamente às empreitadas e concessões, bem como da facturação a particulares. Salienta-se o facto de nos dois últimos anos a maior fatia de proveitos pertencer às concessões, cujo montante totalizou respectivamente €596.548,47 e €753.784,42, como se pode demonstrar no quadro seguinte:

Quadro N.º 15
Proveitos da Empresa

ANO	Empreitadas	Concessões	Uni: Euro
			Total
2000	316.223,96	304.995,13	621.219,09
2001	406.135,90	596.548,47	1.002.684,37
2002	559.128,87	753.784,42	1.312.913,29

Fonte: Extracto da conta 72

6.1.2 Custos

Em termos globais, os Custos e perdas aumentaram 116% contra um aumento nos Proveitos e ganhos de 112%.

Da análise do quadro comparativo das Demonstrações de resultados por natureza, ressaltam como principais rubricas os *Custos c/pessoal*, os *Fornecimentos e serviços externos e os Custos das matérias vendidas e matérias consumidas*, cujo peso médio nos três anos em análise foi de, respectivamente, 69%, 14% e 10%.

A rubrica com maior peso no triénio é a dos *Custos com o pessoal*, apresentando em média um peso de 69%. A mesma integra cinco grandes conjuntos de contas – “Remunerações dos órgãos sociais”, Remunerações do Pessoal”, “Encargos sobre remunerações”, “Seguros de acidentes no trabalho e doenças profissionais” e “Outros custos com o pessoal”, com um peso



Rina Cruz

médio no período e no contexto daquela rubrica de 1%, 81%, 16%, 1% e 1%, respectivamente.

A segunda rubrica de maior destaque é a de *Fornecimentos e serviços externos* encontrando-se contemplados na sua maior fatia, os custos com subcontratos de obras, que dizem respeito principalmente a prestações de serviços ou máquinas, tendo em 2002 representado um peso de 64% no total dos fornecimentos.

A rubrica de *Custos das matérias vendidas e matérias consumidas* apresentou um peso médio nos três anos de 11%, e aí estão contabilizados os materiais utilizados e consumidos quer nas obras quer nas concessões, por contrapartida da conta 31 – Compras. Note-se que, a empresa não utiliza nenhum sistema de inventário visto os materiais necessários serem adquiridos para consumo imediato, não existindo, por conseguinte, stocks.



Rina Cruz

6.2 Análise Financeira

6.2.1 Activo

No sentido de se proceder à análise financeira da empresa, apresenta-se de seguida o mapa comparativo de balanços.

Quadro n.º 16
Mapa Comparativo de Balanços

Unidade: euro

Rubrica	2000		2001		2002		Variação 2001/2000	Variação 2002/2001	Variação 2002/2000
	Valor	%	Valor	%	Valor	%			
Activo									
<i>Imobilizações incorpóreas</i>	678	0,2					-100,0		-100,0
Despesas de instalação	678	0,2					-100,0		-100,0
<i>Imobilizações corpóreas</i>	214.231	69,2	232.456	50,9	203.616	29,6	8,5	-12,4	-5,0
Equipamento básico	188.584	60,9	189.119	41,4	142.518	20,7	0,3		-24,4
Equipamento de transporte	11.223	3,6	23.639	5,2	43.747	6,3	110,6	85,1	289,8
Ferramentas e utensílios	8.636	2,8	13.564	3,0	11.192	1,6	57,1	-17,5	29,6
Equipamento administrativo	5.788	1,9	6.135	1,3	6.159	0,9	6,0	0,4	6,4
<i>Existências</i>	64.828	14,2	64.828	14,2	74.750	10,8		15,3	
Produtos e trabalhos em curso			64.828	14,2	74.750	10,8		15,3	
<i>Dívidas de terceiros - curto prazo</i>	82.194	26,6	158.489	34,7	335.458	48,7	92,8	111,7	308,1
Clientes c/c	55.112	17,8	156.168	34,2	332.448	48,2	183,4	112,9	503,2
Estado e outros entes públicos	499	0,2	2.068	0,5	3.010	0,4	314,7	45,5	503,5
Outros devedores	26.408	8,5	253	0,1			-99,0	-100,0	-100,0
Subscritores de capital	175	0,1					-100,0		-100,0
<i>Depósitos bancários e caixa</i>	10.734	3,5	164	0,0	74.345	10,8	-98,5	45160,6	592,6
Depósitos bancários	10.658	3,4			74.169	10,8	-100,0		595,9
Caixa	76	0,0	164	0,0	176	0,0	114,9	7,2	130,5
<i>Acréscimos e diferimentos</i>	1.581	0,5	344	0,1	873	0,1	-78,2	153,4	-44,8
Custos diferidos	1.581	0,5	344	0,1	873	0,1	-78,2	153,4	-44,8
Total do Activo	309.418	100,0	456.283	100,0	689.041	100,0	47,5	51,0	122,7
Capital próprio e Passivo									
Capital	174.579	56,4	174.579	38,3	174.579	25,3	0,0	0,0	0,0
Reservas legais					5.707	0,8			
Outras reservas					46.572	6,8			
Resultados transitados	-7.010	-2,3	-4.794	-1,1			-31,6	-100,0	-100,0
<i>Resultado líquido do exercício</i>	2.216	0,7	57.073	12,5	-22.507	-3,3	2475,5	-139,4	-1115,7
Total do Capital próprio	169.785	54,9	226.858	49,7	204.351	29,7	33,6	-9,9	20,4
<i>Dívidas a terceiros - curto prazo</i>	96.395	31,2	139.907	30,7	387.749	56,3	45,1	177,1	302,3
Dívidas a instituições de crédito	9.976	3,2	36.496	8,0	75.000	10,9	265,8	105,5	651,8
Fornecedores c/c	17.192	5,6	16.395	3,6	220.424	32,0	-4,6	1244,4	1182,1
Fornecedores de imobilizado - títulos a pagar	44.518	14,4	45.750	10,0	8.819	1,3	2,8	-80,7	-80,2
Fornecedores de imobilizado c/c	3.038	1,0	1.883	0,4	3.814	0,6	-38,0	102,6	25,5
Estado e outros entes públicos	19.425	6,3	32.608	7,1	66.374	9,6	67,9	103,5	241,7
Outros credores	2.246	0,7	6.776	1,5	13.319	1,9	201,8	96,6	493,2
<i>Acréscimos e diferimentos</i>	43.238	14,0	89.517	19,6	96.941	14,1	107,0	8,3	124,2
Acréscimos de custos	43.238	14,0	89.517	19,6	96.941	14,1	107,0	8,3	124,2
Total do Passivo	139.633	45,1	229.425	50,3	484.690	70,3	64,3	111,3	247,1
Total do Capital próprio+ Passivo	309.418	100,0	456.283	100,0	689.041	100,0	47,5	51,0	122,7

Fonte: Balanços de 2000-2002

Do mapa acima apresentado, extraem-se as seguintes considerações:

A rubrica de *Imobilizações corpóreas* é a aquela que detém maior peso relativo no triénio, apresentando, no entanto, um decréscimo de 5%, no período 2000 -2002, situação normal decorrente da amortização dos equipamentos.



Rina Cruz

A rubrica de maior peso foi a de *Equipamento básico* com cerca de 61%, 41% e 21%, respectivamente, onde estão contabilizados os equipamentos de transporte na sua maior fatia, as ferramentas e utensílios e o equipamento administrativo, bem como os equipamentos transferidos da autarquia para a EMSUAS.

A segunda rubrica de maior peso no total do Activo é a de *Clientes c/c*, com um crescimento no período 2000-2002, de 503%, resultante do aumento da actividade da empresa e atraso nos pagamentos por parte do município.

Com efeito, verificou-se que a autarquia tem sido o maior cliente da empresa ao longo destes três anos, cabendo o restante aos particulares, como se pode constatar através do quadro:

Quadro n.º 17
Evolução da Conta de Clientes

Unid: Euro

	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
Total de Clientes c/c	55.112	100%	156.168	100%	332.448	100%	366.615	100%
MAS	53.700	97%	154.042	99%	321.658	97%	365.470	99%

Fonte: Extracto da conta 21- Clientes c/c

No que diz respeito às empreitadas, processa-se a facturação directamente à autarquia, através dos autos de medição e quanto às concessões são facturadas por duodécimos, a fim de garantir o funcionamento da actividade, nomeadamente quanto aos pagamentos dos ordenados dos funcionários afectos à empresa.

Ainda no tocante à facturação das empreitadas, constatou-se que a autarquia tem efectuado os respectivos pagamentos, com atrasos significativos.

Assim, no ano de 2001 estes atrasos dizem respeito aos dois últimos meses da facturação, em 2002 aos últimos nove meses e no ano de 2003 aos últimos quatro meses.

Como consequência da situação acima mencionada, a empresa apresenta atrasos significativos nos pagamentos aos fornecedores (situação espelhada mais à frente), e recorre a empréstimos bancários, por dificuldades de tesouraria.



Rina Cruz

6.2.2 Passivo

No Passivo, as rubricas que tiveram maior variação de 2000 para 2002 foram as de *Fornecedores c/c* com 1182%, *Dívidas a instituições de crédito* com 652%, *Outros credores* com 493%, *Estado e outros entes públicos* com 242% e os *Acréscimos de custos* com 124%.

Quanto ao crescimento significativo da rubrica de *Fornecedores c/c*, que atingiu a seu pico em 2002, com um valor de €220.424, é justificado pelo atraso acentuado em 2001 e 2002, no pagamento da facturação por parte da autarquia, não permitindo à EMSUAS a solvência dos seus compromissos. Em 2003, esta situação alterou-se, passando a autarquia a pagar as suas dívidas em prazo mais curto.

A rubrica *Dívidas a terceiros - Dívidas a instituições de crédito* apresentou um crescimento em média de cerca de 652%, reflectindo no ano de 2000 a utilização do empréstimo em conta corrente, conforme referência feita no ponto 2.3.4.

Relativamente à rubrica de *Acréscimos de custos*, os valores expressos no período reportam-se à conta de *Custos diferidos*, sendo composto na sua maioria por despesas referentes a encargos relativos a remunerações.

6.2.3 Síntese

A explanação feita anteriormente referente aos atrasos nos recebimentos, bem como à falta de liquidez e, conseqüentemente, quanto ao recurso ao crédito, sedimenta a ideia de que a empresa está totalmente dependente dos recebimentos por parte da autarquia ao longo do quadriénio, o que implica dificuldades no cumprimento do seu prazo de pagamentos, sendo que este se apresenta ao longo destes anos com a seguinte evolução:

Indicador	Unidade:Dias			
	2000	2001	2002	2003
Prazo médio de pagamento = $[\text{Saldo médio de fornecedores}/\text{Compras} \cdot (1+\text{IVA})] \cdot 365$	280	151	81	56

Como se pode verificar através do quadro acima, a empresa apresenta uma melhoria substancial na satisfação das suas obrigações, passando os seus prazos de pagamento de 280



Rina Cruz

dias para 56 dias, como resultado da alteração da política de pagamentos por parte da autarquia.

À data da auditoria, a empresa melhorou a sua situação de tesouraria, dado que o activo circulante apresentou uma evolução positiva na cobertura do Exigível de curto prazo, passando de 68% para 141%, de 2000 a 2003, respectivamente, como se demonstra:

Unidade:Euro

	2000		2001		2002		2003	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Activo circulante	94.509	68	223.826	97	485.425	100	481.731	141
Exigível de curto prazo	139.633	100	229.424	100	484.690	100	342.348	100

Completando as conclusões extraídas e para permitir uma imagem mais aproximada da situação da empresa do ponto de vista da sua liquidez, apresenta-se o Fundo de maneo:

Unidade:Euro

Indicador	2000	2001	2002	2003
Fundo de Maneio = Capitais permanentes - Imobilizado líquido	-45.124	-5.598	735	139.382

Em síntese, e não obstante a melhoria da situação financeira que estes indicadores demonstram, a principal conclusão que se pode extrair é a de que a EMSUAS é uma empresa dependente quase a 100% da autarquia (vd. Plano de actividade, políticas de pagamento), com autonomia financeira (Capital próprio/Passivo total) a diminuir acentuadamente (1,2 em 2000, 0,98 em 2001 e 0,42 em 2002); mais se configurando como um prolongamento do Departamento de Obras Municipais e Serviços Urbanos do que como uma verdadeira empresa, reiterando-se pois a crítica já feita na parte final do ponto 3.



Tribunal de Contas

7. DECISÃO

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

Notifiquem-se os membros do Conselho de Administração identificados no Anexo 8.2, com envio de cópia do relatório;

No prazo de 3 meses, deverá o Conselho de Administração da EMSUAS, EM informar o Tribunal de Contas da sequência dada à alínea e) do item “Recomendações” do presente relatório;

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

Envie-se uma cópia do relatório a todos os membros do actual executivo camarário de Alcácer do Sal; bem como ao Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional.

Emolumentos a pagar (cfr. Anexo 8.1) €15.858,00;

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

Tribunal de Contas, em 10 de Fevereiro de 2005

O JUÍZ CONSELHEIRO RELATOR

(António José Avérous Mira Crespo)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(João Pinto Ribeiro)

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)



Rina Cruz

8. ANEXOS

8.1 Emolumentos

Emolumentos e outros encargos
(D.L. n° 66/96, de 31.5, com as alterações introduzidas pela Lei n°139/99, de 28/08)

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

Proc° n° 10/04-AUDIT

Entidade fiscalizada: EMSUAS, E.M.

Entidade devedora: EMSUAS, E.M.

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99	82		9.839,18
- Acções na área da residência oficial	88,29	180		15.892,20
Emolumentos calculados.....				25.731,38
Emolumentos/limite máximo (VR)				15.858,50
Emolumentos a pagar.....				15.858,50

a) cf. Resolução n° 4/98 – 2ªS

O Coordenador da Equipa de Auditoria

Maria João Paula Lourenço
(Maria João Paula Lourenço)



Rina Cruz

8.2 Responsáveis

Relação nominal do Conselho de Administração em 2002:

Presidente (até 20 de Agosto de 2002) – António dos Mártires Balona

Presidente (a partir de 9 de Outubro de 2002) – Leonel Agostinho Jeremias Santana

Vice - Presidente – Ernesto Augusto Espada Banha

Administrador Delegado – Carlos Manuel Gonçalves Sampaio Pedroso



Rina Cruz

8.3 Constituição do processo

Volume	Parte	Documentos
I	A	Relato de Auditoria, Alegações, Anteprojecto e Projecto de Relatório
II	A	Plano Global e Programa de Auditoria Prorrogação do prazo de trabalho de campo Fax Folhas de Presença Requisições Relação nominal do responsável
	B	Elementos para a avaliação do controlo interno: receita e despesa. Organograma Quadro de pessoal Plano de actividades 2002
III	A	Documentos de constituição da EMSUAS
	B	Alterações estatutárias
	C	Nomeação de órgãos
	D	Aprovação do Plano de Actividades de 2002
III -A	A	Empreitada “ <i>Passeio de Acesso à Foz</i> ”
	B	Documentos relativos a contratação de pessoal, empréstimos e fluxos financeiros entre a CMAS e EMSUAS
IV	A	Relatório e Contas da EMSUAS (Anos 1999 a 2003) Balancetes (Anos 1999 e 2003) Lista de facturas de clientes (2000/2003) Declaração periódica – Modelo B (1999 a 2003). Extracto da conta – 35 Extracto da conta – 69 Extracto da conta - 23



Rina Cruz

8.4 Ficha técnica

EQUIPA DE AUDITORIA

		Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	Marina Grosso	Téc. Verif. Sup. 1. ^a Classe	Lic. Org. Gestão de Empresas
	Luísa Maria Gonçalves	Téc. Verif. Sup. 1. ^a Classe	Lic. Direito
	Cristina Salvador	Téc. Verif. Sup. 2. ^a Classe.	Lic. Org. Gestão de Empresas
Coordenação	Maria João Lourenço	Auditor-Chefe	Lic. Economia
Coordenação-Geral	António Costa e Silva	Auditor-Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas