



Tribunal de Contas

Audit

Proc.º n.º 33/04-AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 7/2006

2ª SECÇÃO

MUNICÍPIO DE VILA FRANCA DE XIRA

Exercício de 2003



Índice Geral

	<i>Pág.</i>
<i>FICHA TÉCNICA</i>	3
.....	
<i>RELAÇÃO DE SIGLAS</i>	4
<i>ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS</i>	5
<i>ÍNDICE DO RELATÓRIO</i>	6
<i>NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO</i>	57
<i>ÍNDICE DE ANEXOS</i>	60



Ficha técnica

ACÇÃO N° 33/04 – AUDITORIA FINANCEIRA AO MUNICÍPIO DE VILA FRANCA DE XIRA E RESPECTIVOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO – EXERCÍCIO DE 2003

	Nome	Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral	António Costa e Silva (Até 31.12.2004)	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
	António de Sousa e Menezes (Após 01.01.2005)	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
Coordenação da equipa de auditoria	Ana Fraga (Após 01.01.2005)	Auditor-Chefe	Licenciatura em Direito
Equipa técnica	Quirino Sabino	Auditor	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
	José Arroja Martins	Técnico Verificador Superior	Licenciatura em Direito
	Luísa Almeida	Técnico Verificador Especialista Principal	Curso Complementar de Contabilidade e Administração



Relação de siglas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AdP	Águas de Portugal
AL	Autarquias Locais
AMVFX	Assembleia Municipal de Vila Franca de Xira
CA	Conselho de Administração
CAT	Centro de Alegria no Trabalho
CC	Código Civil
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CMVFX	Câmara Municipal de Vila Franca de Xira
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPS	Contratos de prestação de serviços
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DA	Departamento de Auditoria
DAG	Departamento de Administração Geral
DF	Divisão Financeira
DGF	Divisão de Gestão Financeira
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DRH	Divisão de Recursos Humanos
EDP	Electricidade de Portugal
EGF	Empresa Geral de Fomento, SA
EM	Empresa Municipal
EXPO 98	Exposição Mundial de Lisboa (1998)
FBM	Fundo Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FM	Fundo de Maneio
GAP	Gabinete de Apoio à Presidência
GAV	Gabinete de Apoio ao Vereador da Área
GPERCPDSEAI	Gabinete de Planeamento Estratégico, Relações Comunitárias, Promoção do Desenvolvimento Social e Económico e Apoio ao Investidor
GR	Guia de Recebimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
MARN	Ministério do Ambiente e Recursos Naturais
MFC	Mapa de Fluxos de Caixa
MVFX	Município de Vila Franca de Xira
NSR	Novo Sistema Retributivo
OP	Ordem de Pagamento
PAAD	Programa de Apoio à Actividade Desportiva
PAO	Plano de Actividades e Orçamento
PC	Presidente da Câmara
PG/PA	Plano Global / Programa de Auditoria
PIDAAC	Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
ROSM	Regulamento Orgânico dos Serviços Municipais
RSCI	Regulamento do Sistema de Controlo Interno
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
SA	Sociedade Anónima
SCI	Sistema de Controlo Interno
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SIMTEJO	Sistema Multimunicipal de Saneamento do Tejo e Trancão
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Vila Franca de Xira
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
UDV	União Desportiva Vilafranquense
VFX	Vila Franca de Xira



Índice de quadros e gráficos

- Quadro 1 – Responsáveis da CMVFX e respectivos Pelouros (2003)
 - Quadro 2 – Administradores dos SMAS (2003)
 - Quadro 3 – Exercício do contraditório por grupos de responsáveis
 - Quadro 4 – Pessoal do Quadro da Autarquia (Setembro de 2004)
 - Quadro 5 – Índice de tecnicidade do pessoal do MVFX
 - Quadro 6 – Mapa comparativo das Demonstrações de Resultados da CMVFX (2002 e 2003)
 - Quadro 7 – Mapa comparativo dos Balanços da CMVFX (em 31/12/02 e 31/12/03)
 - Quadro 8 – Rácios de liquidez e de autonomia da CMVFX (2002 e 2003)
 - Quadro 9 – Limites de despesa com pessoal do quadro ou em qualquer outra situação
 - Quadro 10– Limite de endividamento
 - Quadro 11– Mapa discriminativo das participações em entidades não societárias
 - Quadro 12– Mapa discriminativo das participações em entidades societárias
 - Quadro 13– Realização da participação no aumento de capital da SIMTEJO
 - Quadro 14– Mapa das entidades apoiadas pela CMVFX
 - Quadro 15– Natureza das transferências para o CAT
 - Quadro 16– Descritivo da despesa e dos pagamentos ao CAT
 - Quadro 17– Acertos de contas entre a CMVFX e os SMAS
 - Quadro 18– Tipos de despesas constantes nos acertos de contas
 - Quadro 19– Distribuição, por áreas, da despesa e dos pagamentos a prestadores de serviços
 - Quadro 20– Pessoal do Quadro dos SMAS (2003)
 - Quadro 21– Índice de tecnicidade dos SMAS
 - Quadro 22– Mapa comparativo das Demonstrações de Resultados dos SMAS (2001 a 2003)
 - Quadro 23– Indicadores económicos dos SMAS (2001 a 2003)
 - Quadro 24– Mapa comparativo dos Balanços dos SMAS (em 31/12/01, 31/12/02 e 31/12/03)
 - Quadro 25– Rácios de liquidez, de autonomia e de solvabilidade dos SMAS (2001 a 2003)
 - Quadro 26– Verificação documental da despesa
 - Quadro 27– Conferência de documentos da conta “Devedores e Credores”
 - Quadro 28– Acertos de contas entre os SMAS e a CMVFX
 - Quadro 29– Demonstração numérica das contas do exercício de 2003
-
- Gráfico 1 – Evolução da execução orçamental da receita e da despesa (2001 – 2003)
 - Gráfico 2 – Estrutura da receita (2003)
 - Gráfico 3 – Distribuição da receita por rubricas (2003)
 - Gráfico 4 – Estrutura da despesa (2003)
 - Gráfico 5 – Distribuição da despesa por rubricas (2003)
 - Gráfico 6 – Comparação entre o pessoal do quadro e os prestadores de serviços
 - Gráfico 7 – Comparação entre tarefeiros e avançados do MVFX
 - Gráfico 8 – Comparação, por área funcional, entre prestadores de serviços *versus* lugares do quadro



Índice do Relatório

	Parág.
I - SUMÁRIO EXECUTIVO	1 a 7
II -	
INTRODUÇÃO.....	8 a 14
Âmbito da auditoria	8 e 9
Metodologia e técnicas de controlo	10
Colaboração dos serviços e condicionantes	11
Identificação dos responsáveis e distribuição de pelouros.....	12 e 13
Contraditório.....	14
....	
III - OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA AO MVFX	15 a 101
Caracterização da estrutura e organização municipal	15 a 17
Delegação e subdelegação de competências	18
Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno.....	19 a 29
Instrumentos previsionais de gestão.....	30
Análise da execução orçamental	31
Estrutura da receita no exercício de 2003	32 e 33
Estrutura da despesa no exercício de 2003	34 a 36
Apreciação de documentos de receita e despesa	37
Análise económico-financeira	38 a 53
Limites legais (Despesas com pessoal, custas de processos em execuções fiscais e endividamento).....	54 a 57
Universo não societário e societário da autarquia	58 a 65
Transferências correntes e de capital.....	66 a 84
Fundos de maneo	85 e 86
Aquisição de bens e serviços	87 a 98
Empreitadas	99 a 101
.....	
IV - OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA AOS SMAS	102 a 139
Caracterização da estrutura e organização dos serviços	102 a 104
Composição do Conselho de Administração	105
.....	
Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno.....	106 a 114
Análise económico-financeira	115 a 132
.....	
Instrumentos previsionais de gestão.....	133



Apreciação de documentos de despesa.....	134 e 135
Prestação de serviços entre o Município e os SMAS.....	136 e 137
Fundos de maneo	138
Empreitadas	139
V - DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS CONTAS	140
VI - RECOMENDAÇÕES.....	141
VII - DECISÃO.....	142

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. No âmbito do Plano de Fiscalização para 2004 do Tribunal de Contas (aprovado em Plenário da 2ª secção, em 11/12/03) foi realizada uma auditoria financeira ao Município de Vila Franca de Xira e respectivos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento, a qual teve como referência o exercício de 2003 e por objectivo apreciar o cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos e a conformidade, veracidade e consistência dos mesmos, bem como a avaliação dos inerentes sistemas de controlo interno.
2. No exercício em causa não existia RSCI aprovado, nem foi efectuada, em 31 de Dezembro do mesmo exercício, a contagem física dos valores existentes na Tesouraria da CMVFX, com a consequente não formalização dos seus termos (no ano de 2004 só foi realizado em Abril), não estando a ser dado integral cumprimento aos pontos 2.9.10.1.9 e 2.9.10.1.10 do POCAL, a que acresce o facto das reconciliações bancárias não serem formalizadas com um carácter mensal, como estabelecido no ponto 2.9.10.1.5 do POCAL e ainda, de não se terem efectuado as reconciliações entre os extractos das contas de "devedores e credores" e de "Estado e outros entes públicos", com as respectivas contas da autarquia, conforme determina o disposto nos pontos 2.9.10.2.6 e 2.9.10.2.8 do já referido documento. No entanto, a autarquia informou que a situação foi regularizada a partir da aprovação da norma de controlo interno, que ocorreu em 04/11/04 (§ 23 a 25).



3. Na sequência da análise das despesas, apurou-se a existência de pagamentos ilegais, em 2003, relativos:
 - Ao aumento de capital da SIMTEJO. Entretanto, em 15/12/05, em Sessão Diária de Visto, foi decidido visar a minuta do contrato relativo à formalização do “pagamento da parte que coube ao município de Vila Franca de Xira” no processo do referido aumento de capital (§ 61 a 65);
 - À contratação de pessoal no regime de prestação de serviços, como forma de suprir necessidades permanentes da autarquia, em violação do preceituado no nº 1 do art. 11º do DL nº 195/97, de 31/07, facto que implicou a realização de uma despesa no montante de €337.099,30, bem como, a existência de contratos celebrados com preterição dos requisitos legalmente exigidos, constantes dos arts. 7º, 8º, 9º 10º e 86º, nº 1 al. d), todos, do DL nº 197/99, de 08/06, que resultaram na assunção de um encargo, no exercício, de €129.127,89, factos que, para além de constituírem violação dos preceitos legais supra mencionados, desrespeitam igualmente o disposto no ponto 2.3.4.2 al. d) do POCAL sendo, por isso, os mesmos passíveis de eventual apuramento de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do nº 1 do art. 65º da Lei nº 98/97 (§ 91 a 98).
4. O MVFX assumiu encargos relativamente a factos, contratos e compromissos, que respeitavam a acordos celebrados pelo *Centro de Alegria no Trabalho*, em que não era parte e estranhos à sua competência, que resultaram no pagamento, no exercício analisado, do montante de €158.103,58, em violação do preceituado nos arts. 3º, 4º, 5º, 6º e 6º-A do CPA, al. p) do nº 1 do art. 64º da Lei nº 169/99, da al. c) do nº 3 do art. 2º da Lei nº 42/98, com a cominação legal prevista no nº 5 deste artigo e ponto 2.3.4.2 al. d) do POCAL, facto passível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d) do nº 1 do art. 65º e reintegratória, atento o disposto no nº 1 do art. 59º, todos, da Lei nº 98/97 (§ 76 a 79).
5. A autarquia, no ano de incidência da presente auditoria, não deu integral cumprimento ao estatuído no art. 1º da Lei n.º 26/94, de 19/08, no que se refere à publicitação das transferências (vg. subsídios) efectuadas, o que consubstancia irregularidade administrativa, sem consequências financeiras (§ 68).
6. Verificou-se, por outro lado, que a autarquia respeitou os procedimentos contabilísticos relativos a:
 - Cabimentação da constituição e movimentação dos fundos de maneo (§ 86);
 - Realização de contagens físicas das existências (§ 26 e 27);
 - Existência de “Regulamentos” PAAD, de onde constam os critérios para a atribuição de apoios financeiros a associações desportivas, culturais e recreativas (§ 66).
7. Entretanto, na apreciação do sistema de controlo interno dos SMAS de VFX, foi detectado que:



-
- a) Os cheques são emitidos e guardados na Tesouraria e o controlo das contas correntes com as instituições bancárias é efectuado pelo tesoureiro não se cumprindo, assim, o princípio da segregação de funções constante dos pontos 2.9.5, al. c), 2.9.10.1.3 e 2.9.10.1.5 do POCAL (§ 107 e 110);
 - b) Não são efectuadas contagens físicas dos valores existentes na Tesouraria e, conseqüentemente, não são formalizados os seus termos, contrariando os pontos 2.9.10.1.9 e 2.9.10.1.10 do POCAL (§ 111);
 - c) Não se encontra actualizada a inventariação dos bens móveis e imóveis, tendo a última sido realizada em 31/12/01 (§ 112).



II – INTRODUÇÃO

ÂMBITO DA AUDITORIA

8. O presente documento consubstancia os resultados da auditoria financeira realizada ao MVFX e respectivos SMAS, tendo a acção sido desenvolvida nos termos do art. 54º da Lei nº 98/97, de 26/08, encontrando-se incluída no Programa de Fiscalização para 2004 do Departamento de Auditoria VIII - Unidade de Apoio Técnico 1 - Autarquias Locais, conforme alínea b) do art. 40º da Lei nº 98/97, de 26/08, o qual foi aprovado pelo TC em sessão do Plenário da 2.ª Secção de 11/12/03.

Teve como fundamentos, nos termos do disposto na al. a) do citado art.º 40º, a oportunidade de controlo e a dimensão financeira do Município.

9. A referida auditoria, centrada no exercício de 2003, incidiu sobre algumas áreas consideradas relevantes, conforme o Plano Global e o Plano da Auditoria aprovados (fls. 1 a 7 do Vol. III) e teve como objectivos a emissão de uma opinião sobre o cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos e sobre a conformidade, veracidade e consistência dos mesmos, bem como a avaliação do sistema de controlo interno.

METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO

10. De acordo com o Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas, a metodologia de trabalho seguida consistiu na análise do SCI (com utilização de testes de procedimento e de conformidade) e das demonstrações financeiras, com a realização de testes substantivos às operações contabilísticas das áreas consideradas relevantes.

COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS E CONDICIONANTES

11. Regista-se a colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos que contactaram com a equipa de auditoria, manifestada através da satisfação atempada dos pedidos formulados no decurso do trabalho de campo. Apenas de referir, no que concerne às actas da CMVFX, que a sua entrega se processou de um modo menos célere, o que causou algum atraso, na análise, nomeadamente, dos apoios financeiros.

IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E DISTRIBUIÇÃO DE PELOUROS

12. De acordo com a relação dos responsáveis, processada a fls. 371 a 386 do Vol. II, o órgão executivo do MVFX responsável pela gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003, foi composto por:



Quadro 1 - Responsáveis da CMVFX e respectivos Pelouros (2003)

Nome	Cargo	Período de Responsabilidade	Pelouros
Maria da Luz Beja Ferreira Rosinha	Presidente	01/01 a 31/12/03	-
Manuel Simões Luís (*)	Vereador	01/01 a 31/12/03	Saneamento; Ambiente; Trânsito, Obras Municipais
Alberto Simões Maia Mesquita	Vereador	01/01 a 31/12/03	Serviços Sociais; Educação; Juventude; Desporto
Francisco do Vale Antunes	Vereador	01/01 a 31/12/03	Finanças; Economia; Turismo; Equipamentos Municipais
Ramiro Manuel Lopes de Matos	Vereador	01/01 a 31/12/03	Habitação; Urbanismo; PDM; Reabilitação; Fiscalização
António José Alves Machado	Vereador	01/01 a 31/12/03	-
José Augusto Pereira Neves	Vereador	01/01 a 31/12/03	-
Maria João Conceição Ferreira	Vereadora	01/01 a 31/12/03	-
Rui Ribeiro Rei	Vereador	01/01 a 31/12/03	-
José Manuel Soares da Costa	Vereador	16/04/03 (a) 23/07/03 (b) 23/12/03 (b)	-
Ana Paula Morais Inácio	Vereadora	10/11/03 (c) 12/11/03 (c) 13/11/03 (c) 23/12/03 (d)	-
Cândido Alberto Fernandes Silva	Vereador	08/01/03 (a) 05/03/03 (e) 25/06/03 (b) 17/09/03 (e) 10/12/03 (e)	-
Isabel Maria S. P. Cardoso Brigham	Vereadora	28/02/03 (e) 26/11/03 (b)	-

(*) Presidente do CA dos SMAS

(a) Em substituição do Vereador António José Alves Machado

(b) Em substituição do Vereador José Augusto Pereira Neves

(c) Em substituição do Vereador Manuel Simões Luís

(d) Em substituição do Vereador Francisco do Vale Antunes

(e) Em substituição da Vereadora Maria João da Conceição Ferreira

13. Do Conselho de Administração dos SMAS, no exercício de 2003, fizeram ainda parte (cfr. fls. 688 e 689 do Vol. II) além do seu Presidente, indicado no quadro anterior, os seguintes membros:

Quadro 2 - Administradores dos SMAS (2003)

Nome	Cargo	Período de Responsabilidade
João Manuel Cabrita da Palma	Administrador	01/01 a 31/12
Armando Guardado Portela	Administrador	01/01 a 31/12

CONTRADITÓRIO



14. Em cumprimento do disposto nos arts. 13º e 87º, n.º 3, da Lei nº 98/97, os responsáveis do MVFX pelo exercício de 2003 foram notificados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato, para efeitos do exercício do direito do contraditório.

Apresentaram argumentos individualmente os responsáveis identificados no quadro infra¹, sendo que os respectivos conteúdos, idênticos por grupos, foram tidos em conta na elaboração deste Relatório constando, de forma sucinta, nos pontos pertinentes.

Quadro 3 - Exercício do contraditório por grupos de responsáveis

Grupo A	Maria da Luz Rosinha	Presidente
	Alberto Simões Maia Mesquita	Vereador a tempo inteiro
	Francisco Vale Antunes	Vereador a tempo inteiro
	Ramiro Manuel Lopes Matos	Vereador a tempo inteiro
	Manuel Simões Luís	Vereador a tempo inteiro
Grupo B	António José Alves Machado	Vereador
	José Augusto Pereira Neves	Vereador
	Maria João Conceição Ferreira	Vereador
	José Manuel Soares da Costa	Vereador
	Cândido Alberto Fernandes Silva	Vereador

Os responsáveis pelos SMAS, Manuel Simões Luís², João Manuel Cabrita da Palma e Armando Guardado Portela, vêm, no essencial, afirmar que os serviços irão implementar "(...) tão breve quanto possível as recomendações constantes no citado Relato de Auditoria".

III – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA À CMVFX

CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL

15. A autarquia possui um ROSM (fls. 114 a 130 do Vol. V) cuja publicação foi efectuada no ano de 2004³ e que veio substituir o vigente até essa data⁴ (fls. 59 a 114 do Vol.V.). Integra um conjunto de princípios e normas gerais pelos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipais, dele constando, igualmente, a definição da macroestrutura orgânica que se encontra dividida em Gabinetes Municipais (sete), Conselhos de Coordenação (três), Departamentos (oito) e Divisões (vinte e sete) e, bem assim, o conjunto de atribuições e competências de cada um deles.
16. O quadro de pessoal, à data da auditoria, é resultante da composição aprovada pelo órgão deliberativo em 19/12/03⁵ (fls. 43 a 56 do Vol. V) e posteriormente sujeita a alteração, a qual foi aprovada na sessão ordinária da AMVFX, de 24/06/04⁶ (fls. 57 a 58 do Vol. V) que, no seu conjunto, prevê 1150 lugares, incluindo o pessoal dirigente e de chefia, distribuídos do seguinte modo:

Quadro 4 – Pessoal do quadro da Autarquia (Setembro de 2004)



PESSOAL	Setembro de 2004		
	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Dirigente	40	15	37,50
Chefia	27	19	70,37
Técnico Superior	145	90	62,07
Técnico	40	17	42,50
De informática	12	10	83,33
Técnico - Profissional	194	95	48,97
Administrativo	125	100	80,0
Apoio educativo	5	0	0
Operário	188	113	60,11
Auxiliar	374	291	77,81
TOTAL	1150	750	65,22

Fonte: Elementos fornecidos pelos serviços administrativos da DRH

Da análise deste quadro salienta-se o seguinte:

- ✚ O conjunto do pessoal Operário e Auxiliar representa 53,8% dos lugares providos.
- ✚ Quanto ao pessoal Técnico, de Informática, Técnico-Profissional e Administrativo corresponde, no seu conjunto, a 29,6% dos mesmos lugares.
- ✚ O pessoal Técnico Superior representa 12% dos lugares providos.

17. Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que o pessoal provido apresenta um índice de tecnicidade de 26,9% e, por isso, inferior ao perspectivado no quadro de pessoal em vigor, como se pode verificar de seguida:

Quadro 5 - Índice de tecnicidade do MVFX

Fórmula	Setembro 2004	
	Quadro legal	Providos
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{145+40+194}{1150} = 32,9\%$	$\frac{90+17+95}{750} = 26,9\%$

DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

18. No cômputo geral, constatou-se que as delegações e subdelegações de competências, (cfr. de fls. 14 a 15 e de fls. 16 a 96 do Vol. IV) se encontravam de acordo com os normativos legais aplicáveis.

LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

19. O Município não possuía, no exercício em apreciação, Regulamento do Sistema de Controlo Interno, o que viola o preceituado no ponto 2.9.3 do POCAL7, bem como o artº 64º, nº 2, al. e) da Lei nº 169/99, de 18/09º.

Em sede de contraditório, os serviços informam que “A Câmara Municipal na sua reunião de 04/11/24 aprovou a Norma de Controlo Interno (...)”.



20. À data da auditoria verificou-se que as receitas arrecadadas pelos postos de cobrança, diferentes da Tesouraria, são depositadas diariamente e controladas por esta mediante as guias de recebimento emitidas e os respectivos talões de depósito, respeitando assim o disposto no ponto 2.9.10.1.4 do POCAL. Contudo, não existe evidência da designação dos responsáveis pelos respectivos postos, de acordo com o estipulado no ponto 2.9.5, al. a) do POCAL, não se constatando, porém, que esta falta tivesse tido consequências na esfera financeira.

21. O Município possui os procedimentos correspondentes aos processamentos da receita e da despesa informatizados, utilizando uma aplicação informática concebida de acordo com o POCAL.

No que se reporta à tramitação da realização de despesas constatou-se que, normalmente, as aquisições de bens são suportadas por requisições internas e externas observando-se, em geral, as disposições legais aplicáveis e os pagamentos são efectuados, na sua grande maioria, através de transferência bancária.

22. É salvaguardado o princípio da segregação de funções, uma vez que a emissão de cheques está a cargo da Contabilidade, sendo também esta que procede à movimentação e controlo das contas correntes com instituições de crédito.

As ordens de pagamento e os cheques (acompanhados dos documentos de suporte) são submetidos, pela Contabilidade, a autorização e assinatura do PC ou do Vereador com competência delegada.

23. No exercício a que respeita a auditoria, foram realizadas contagens físicas dos valores sob a responsabilidade do tesoureiro, trimestralmente até ao mês de Outubro; porém, não foi efectuada a relativa ao fim do exercício (fls. 384 a 445 do Vol. IV).

Assim, conclui-se que não foi dado integral cumprimento ao disposto na al. b) do ponto 2.9.10.1.9 e ponto 2.9.10.1.10 do POCAL.

Sobre esta matéria, os responsáveis esclarecem que: *“O facto de durante o período referido no Relato não terem sido efectuados Balanços à Tesouraria (...) deveu-se ao facto de se ter verificado mudanças de chefias na área financeira”*.

24. As reconciliações bancárias, sob a responsabilidade de um funcionário da Contabilidade, são formalizadas sem carácter regular e no final do ano aquando da elaboração da conta de gerência. Contudo o ponto 2.9.10.1.5 do POCAL estabelece que devem ser efectuadas mensalmente verificando-se, assim, que este preceito não tem sido cumprido.



25. Relativamente às reconciliações previstas nos pontos 2.9.10.2.6 (na conta de devedores e credores) e 2.9.10.2.8 (nas contas “Estado e outros entes públicos”) do POCAL, tendo sido solicitadas evidências da sua formalização (requisição nº 5, a fls. 23 do Vol. III) os serviços nada apresentaram, concluindo-se pelo não cumprimento destes procedimentos de controlo.

Quanto a esta questão, em sede de contraditório, afirma-se que: *“Na sequência da aprovação da norma de controlo interno, passaram a ser efectuadas reconciliações entre os extractos de conta de devedores e credores com as respectiva contas da autarquia, bem como as reconciliações nas contas de Estado e outros entes públicos”.*

26. A Divisão de Aprovisionamento e os vários serviços municipais repartem entre si os processos de compras na autarquia. Assim, os procedimentos de realização de despesas com a aquisição de bens de valor igual ou inferior a €4.987,98, e todos aqueles que, independentemente do montante da despesa estimada, se destinem à aquisição de serviços, locação financeira ou empreitadas, são desenvolvidos pelos serviços municipais destinatários.

Por sua vez, à Divisão de Aprovisionamento compete a realização de procedimentos com vista à aquisição de bens cuja estimativa do valor da despesa seja superior a €4.987,98, bem como, o registo e controlo do movimento de facturas de todas as despesas realizadas com a aquisição de bens, serviços, locação financeira e empreitadas e, ainda, o registo e controlo do inventário dos bens corpóreos do Município (Ordem de Serviço nº 01/03, a fls. 454 a 462, do Vol. IV).

27. Os diversos tipos de bens de que a autarquia necessita para seu uso corrente estão armazenados num armazém junto às instalações dos SMAS, sob a responsabilidade da Divisão de Aprovisionamento, sendo efectuado um controlo de existências tanto à entrada como à saída do depósito, mediante requisição e tendo por base um programa informático de gestão de stocks. Para além disso, a armazenagem está feita de forma ordenada e codificada, estando os bens catalogados em fichas individuais.

Além daquele armazém, existe um outro nas oficinas (no lugar de Povos), onde são guardados os materiais de sinalização de trânsito (sinais, tintas e cimento) e outros produtos para a realização de obras por administração directa. Nas oficinas procedem ainda a um controlo, por viatura, de abastecimentos, reparações, revisões e inspecções.



AVALIAÇÃO DO SCI

28. Face ao exposto, conclui-se que o sistema de controlo interno se apresentava fiável, embora com as reservas apontadas seguidamente:
- a) Inexistência, na gerência analisada, de Regulamento do Sistema de Controlo Interno como estipulado no ponto 2.9.3 do POCAL;
 - b) No encerramento do exercício em análise, não foi realizada a contagem física dos valores sob a responsabilidade do tesoureiro e formalizado os seus termos, o que contraria a al. b) do ponto 2.9.10.1.9 e ponto 2.9.10.1.10 do POCAL;
 - c) As reconciliações bancárias, não eram formalizadas com um carácter mensal, como se encontra estabelecido no ponto 2.9.10.1.5 do POCAL;
 - d) Não foram efectuadas, no exercício de 2003, reconciliações nas contas de devedores e credores e nas contas “Estado e outros entes públicos”, conforme se estipula nos pontos 2.9.10.2.6 e 2.9.10.2.8 do POCAL.
29. A aprovação do regulamento interno, o seu acompanhamento e avaliação permanente e a implementação das medidas legais de controlo são da competência dos membros do executivo, identificados no § 12, tendo o Município aprovado, em finais de 2004, a norma de controlo interno, na sequência dos trabalhos em curso no exercício de 2003.

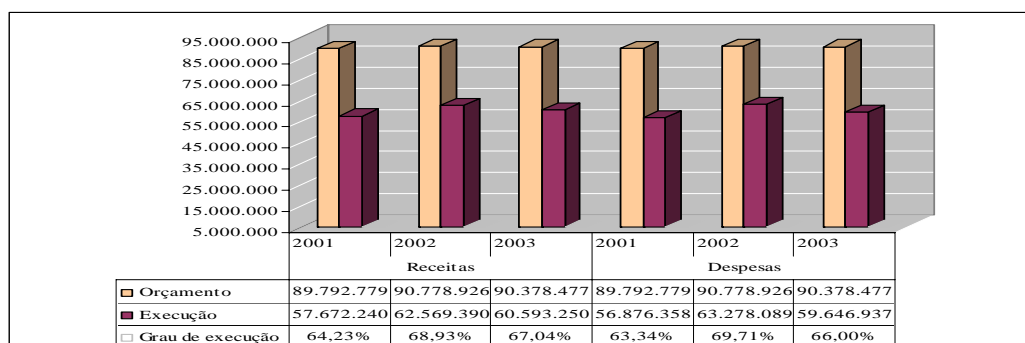
INSTRUMENTOS PREVISIONAIS DE GESTÃO

30. Compete à CMVFX, de acordo com o disposto na al. c) do nº 2 do art. 64º da Lei nº 169/99, elaborar a proposta de orçamento e apresentá-lo à AMVFX, para efeitos da sua aprovação, nos termos da al. b) do nº 2 do art. 53º daquele diploma.

As regras de elaboração daquele instrumento previsional constam do ponto 3.3. do POCAL e da análise sobre a documentação facultada (fls. 31 a 163 do Vol. III) conclui-se que a autarquia cumpriu as disposições legais aplicáveis.

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

31. A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos e Contas de Exercício de 2001 a 2003 (cfr. fls. 105 a 135 e 220 a 226 do Vol. IV e fls. 15 a 22 do Vol. II) apresentando-se, seguidamente, as conclusões consideradas mais relevantes:



No triénio 2001/03 a média de execução orçamental, quer das receitas quer das despesas municipais, foi de 66,5%.

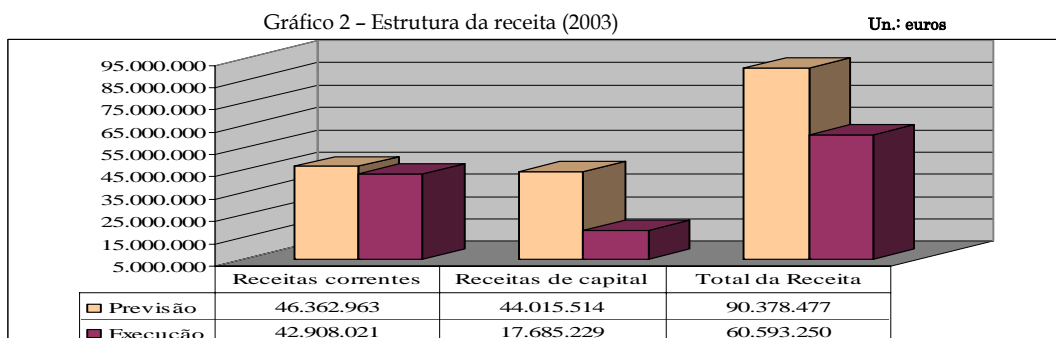
Em 2001 a autarquia arrecadou 64,2% das receitas previstas e ao elaborar o orçamento para o ano seguinte calculou, face à execução orçamental desse ano, que a receita cresceria 56,4%. Contudo, o que na realidade ocorreu foi um crescimento de apenas 8,8%.

Na elaboração do orçamento para 2003 o executivo voltou a ser bastante optimista e previu que a receita cresceria cerca de 44,5%, mas o que se verificou foi, ao invés, uma quebra de 3,3%, facto este decorrente da diminuição ocorrida, essencialmente, nos “Impostos Directos”, na “Venda de Bens de Investimento” e nos “Empréstimos de Médio e Longo Prazo”.

Embora tivesse havido uma sobreavaliação na previsão da receita, face ao exercício anterior, a execução orçamental, em 2003, atingiu cerca de 67%. Quanto à despesa, a evolução é idêntica à da receita, não havendo aspectos significativos a salientar tendo-se verificado, no entanto, um desvio médio de 33,6%, tanto nas receitas como nas despesas.

ESTRUTURA DA RECEITA NO EXERCÍCIO DE 2003

- 32. A receita global arrecadada ascendeu a €60.593.250, dos quais 70,9% correspondem a receitas correntes e 29,1% a receitas de capital.

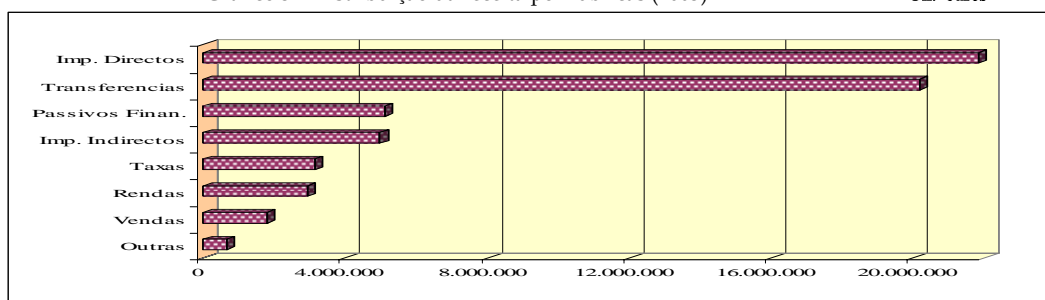


As percentagens de realização das Receitas Correntes e de Capital foram de 92% e de 40%, respectivamente. Esta última situou-se abaixo do previsto, em resultado do desvio registado entre as estimativas orçamentais e a respectiva execução das transferências de capital e passivos financeiros, os quais foram influenciados pelas limitações ao endividamento dos Municípios previstas na Lei nº 32-B/2002, de 30/12 (Orçamento do Estado para 2003), com impacto no financiamento de projectos nas áreas da habitação social e dos fundos comunitários.

33. A estrutura das receitas cobradas em 2003 evidencia que as transferências correntes e de capital representam 33,3% do total arrecadado. Contudo, não se verifica uma dependência substancial do orçamento municipal em relação às mesmas uma vez que existe outro tipo de receitas, nomeadamente impostos directos, indirectos e taxas, que apresentam uma percentagem significativa (49,5%) do montante arrecadado.

Gráfico 3 – Distribuição da receita por rubricas (2003)

Un.: euros

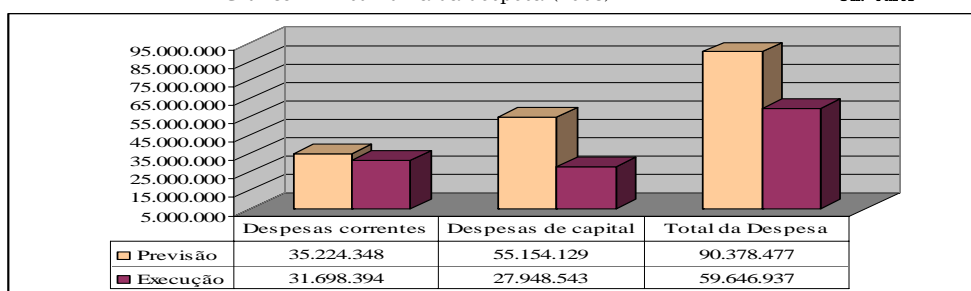


ESTRUTURA DA DESPESA NO EXERCÍCIO DE 2003

34. A despesa global ascendeu a €59.646.937, dos quais 53,1% constituíram despesas de natureza corrente e, 46,9%, despesas de capital.

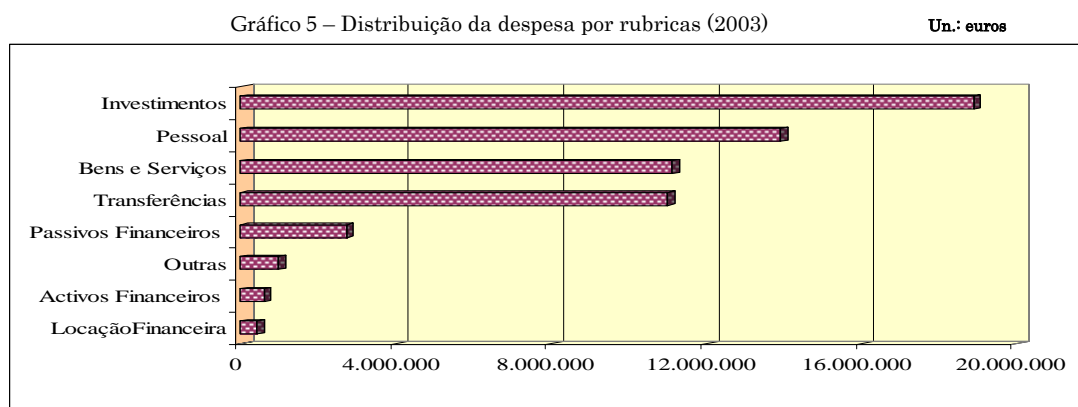
Gráfico 4 – Estrutura da despesa (2003)

Un.: euros



A percentagem de realização das Despesas Correntes foi de 90% e a das Despesas de Capital de 50%. Relativamente ao ano anterior, verificou-se uma redução de 5,8% no total das despesas. Nas despesas correntes, a diminuição foi de 0,3%, enquanto nas despesas de capital a redução foi mais significativa, na ordem dos 3,6 milhões de euros (11,4%), em grande medida como resultado da diminuição da utilização do empréstimo de tesouraria, que foi reduzida em 2,5 milhões de euros.

35. Na estrutura das despesas, como se pode observar no gráfico seguinte, as rubricas que tiveram maior peso foram as de Investimentos (31,7%), Pessoal (23,3%), Aquisição de bens e serviços (18,7%) e Transferências (18,5%) que, no seu conjunto, representam 92,2% dos pagamentos realizados:



36. Registe-se que, no exercício em análise, as despesas correntes pagas não ultrapassaram o montante das receitas correntes arrecadadas, pelo que foi observado o princípio do equilíbrio previsto na al. e) do ponto 3.1.1. do POCAL.

APRECIÇÃO DE DOCUMENTOS DE RECEITA E DESPESA

37. De acordo com o ponto 1.5.2. do PG/PA (fls. 5, do Vol. III) foram verificados os documentos de receita e despesa relativos às rubricas constantes do anexo a fls. 66, referindo-se que os “processos de despesa” apresentavam-se instruídos com a documentação de suporte às Ordens de Pagamento.

ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA

Análise económica

38. A apreciação feita neste âmbito tem como suporte as demonstrações financeiras da autarquia relativas aos exercícios de 2002 e 2003, os dois primeiros anos em que foi aplicada a contabilidade patrimonial pelo que, de seguida, se apresenta o mapa comparativo das Demonstrações de Resultados para aquele período, com a indicação das percentagens relativas ao total e aos custos e proveitos operacionais.



Quadro 6 – Mapa comparativo das Demonstrações de Resultados (2002 e 2003)- CMVFX

	CUSTOS E PERDAS	2002			2003			Variação 03/02 (%)
		€	% Total	% Oper.	€	% Total	% Oper.	
61	Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas	0	0,00	0,00	1.163.967,29	2,56	3,06	-
62	Fornecimentos e serviços externos	12.209.296,43	29,35	33,08	10.501.714,47	23,12	27,62	-13,99
641+ 642	Remuner. Membros dos órgãos autárquicos e pessoal	10.701.256,39	25,72	28,98	11.880.461,21	26,16	31,25	11,02
643 a 648	Encargos sociais	1.474.908,62	3,55	3,99	1.830.809,20	4,03	4,82	24,13
63	Transferências e sub. concedidos e prestações sociais	5.916.839,42	14,42	16,03	5.710.368,12	12,57	15,02	-3,49
66	Amortizações do exercício	6.554.336,84	15,75	17,75	6.913.417,38	15,22	18,19	5,48
67	Provisões do exercício	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
65	Outros custos operacionais	63.482,21	0,15	0,17	13.893,79	0,03	0,04	-78,11
	A	36.920.119,91	88,74	100,00	38.014.631,46	83,69	100,00	2,96
68	Custos e perdas financeiros	505.975,91	1,22		466.288,11	1,03		-7,84
	C	37.426.095,82	89,96		38.480.919,57	84,72		2,82
69	Custos e perdas extraordinários	4.178.377,13	10,04		6.939.324,63	15,28		66,08
	E	41.604.472,95	100,00		45.420.244,20	100,00		9,17
88	Resultado líquido do exercício	6.243.553,43			2.224.027,56			-64,38
	TOTAL	47.848.026,38			47.644.271,76			-0,43
	PROVEITOS E GANHOS							
7111	Vendas de mercadorias							
7112+ 7113	Produtos	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00
712	Prestações de serviços	998.697,59	2,09	2,24	3.452.516,95	7,25	7,40	245,70
715	Reemb. e restituições vendas e prestações de serviços	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00
72	Impostos e taxas	30.248.935,38	63,22	67,72	29.883.628,76	62,72	64,04	-1,21
74	Transferências e Subsídios obtidos	12.847.900,52	26,85	28,75	13.327.316,92	27,97	28,56	3,73
76	Outros. Prov. Suplementares	576.688,68	1,21	1,29	0	0,00	0,00	-100,00
	B	44.672.222,17	93,36	100,00	46.663.462,63	97,94	100,00	4,46
78	Proveitos e ganhos financeiros	2.909.897,79	6,08		632.091,83	1,33		-78,28
	D	47.582.119,96	99,44		47.295.554,46	99,27		-0,60
79	Proveitos e ganhos extraordinários	265.906,42	0,56		348.717,30	0,73		31,14
	F	47.848.026,38	100,00		47.644.271,76	100,00		-0,43
Resumo	Resultados Operacionais: (B)-(A)	7.752.102,26			8.648.831,17			11,57
	Resultados Financeiros: (D-B)-(C-A)	2.403.921,88			165.803,72			-93,10
	Resultados Correntes: (D-C)	10.156.024,14			8.814.634,89			-13,21
	Resultados Extraordinários	(3.912.470,71)			(6.590.607,33)			68,45
	Resultado Líquido do Exercício: (F)-(E)	6.243.553,43			2.224.027,56			-64,38

Fonte: Documentos apresentados pelo MVFX.

Proveitos e ganhos

39. Os Impostos e taxas e as transferências e subsídios obtidos, nos anos de 2002 e 2003, no seu conjunto atingiram 96,5% e 92,6% dos proveitos operacionais ao passo que, as prestações de serviços ascenderam a 2,2% e 7,4% dos mesmos.



40. Os Proveitos Operacionais representam, só por si, 93,4% e 97,9% do total dos proveitos e ganhos, enquanto os Proveitos e Ganhos Financeiros nos dois anos da análise remontam a 6,1% e 1,3% do mesmo total.

Custos e perdas

41. Os custos operacionais globais, em 2002 e 2003, traduzem 88,7% e 83,7% dos custos e perdas totais. Dentro daqueles, os “Fornecimentos e Serviços Externos” correspondem a 33,1% e 27,6%, respectivamente, e os custos com o pessoal, relativos a “Remunerações dos membros dos órgãos autárquicos e pessoal” e “Encargos sociais” representam também uma parcela significativa, ou seja, 32,9% em 2002 e 36,1% em 2003.

As “Amortizações do exercício” e as “Transferências e subsídios concedidos” registaram, nestes anos, no seu conjunto uma participação nos custos operacionais de 33,8% e 33,9%.

Resultados

42. **Resultados Operacionais** - Nos exercícios em análise, os proveitos operacionais totais ascenderam a €44.672.222,17, no primeiro, e €46.663.462,76, no segundo, enquanto os custos operacionais totais assumiram €36.920.119,91 e €38.014.631,46 respectivamente, advindo destes factos resultados operacionais positivos, com um crescimento de 11,6%.
43. **Resultados Financeiros** - Registaram, em ambos os anos, valores positivos verificando-se uma redução nos mesmos de 93,1%, em razão do decréscimo que os *Proveitos e Ganhos Financeiros* apresentam no exercício em análise (2003).
44. **Resultados Extraordinários** - Apresentam-se negativos nos dois anos, com um acréscimo na ordem dos 68,5%, em virtude dos *Custos e Perdas Extraordinárias*⁹ terem crescido 66% em 2003.
45. **Resultado Líquido** - No período em análise apresenta-se com valores positivos para os quais contribuíram, fundamentalmente, os resultados operacionais. Em 2003, esse resultado foi fortemente influenciado pelo resultado extraordinário negativo (€6.590.607,33), ocorrendo, assim, uma diminuição que ronda os 64%.

Análise financeira

46. Com o objectivo de analisar a situação financeira da autarquia no biénio 2002/2003, seguidamente, apresenta-se o mapa comparativo do Balanços em 31/12/02 e 31/12/03.



Quadro 7 - Mapa comparativo dos Balanços (em 31/12/2002 e 31/12/2003) - CMVFX

Un.: euro

DESCRIÇÃO	2002		2003		Variação 03/02
	Valor	%	Valor	%	
ACTIVO					
ACTIVO FIXO					
Bens do domínio público	54.238.918,71	30,01	50.513.616,13	26,40	-6,87
Imobilizado Incorpóreo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Imobilizado Corpóreo	122.039.265,30	67,52	135.389.556,71	70,75	10,94
Investimentos Financeiros	1.414.500,40	0,78	2.006.500,40	1,05	41,85
Total do Activo Fixo	177.692.684,41	98,31	187.909.673,24	98,20	5,75
ACTIVO CIRCULANTE					
Existências	109.096,07	0,06	140.151,14	0,07	28,47
Mercadorias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo (Outros devedores)	6.165,35	0,00	1.384.508,16	0,73	22356,28
Estado e outros entes públicos	2.163.938,37	1,20	0,00	0,00	-100,00
Disponibilidades	784.604,77	0,43	1.799.644,35	0,94	129,37
Total do Activo Circulante	3.063.804,56	1,69	3.324.303,65	1,74	8,50
Acréscimos e Diferimentos:					
Acréscimos de Proveitos					
Custos Diferidos			116.432,11	0,06	
TOTAL DO ACTIVO	180.756.488,97	100,00	191.350.409,00	100,00	5,86
FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO					
PATRIMÓNIO, RESERVAS					
E RESULTADOS					
Património	144.908.656,33	80,17	150.840.032,09	78,83	4,09
Reservas	0,00	0,00	312.177,67	0,16	
Resultado Líquido do Exercício	6.243.553,43	3,45	2.224.027,56	1,16	-64,38
Total dos Fundos Próprios	151.152.209,76	83,62	153.376.237,32	80,15	1,47
PASSIVO					
Dívidas a Terceiros - M/L Prazo	19.694.778,15	10,90	22.081.021,76	11,54	12,12
Fornecedores de Locação Financeira	0,00	0,00	374.540,89	0,20	
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	3.856.904,70	2,13	3.406.909,87	1,78	-11,67
Acréscimos e Diferimentos:					
Acréscimos de Custos	0,00	0,00	0,00	0,00	
Proveitos Diferidos	6.052.596,36	3,35	12.111.699,16	6,33	100,11
Total do Passivo	29.604.279,21	16,38	37.974.171,68	19,85	28,27
TOTAL DO C. PRÓP. E PASS.	180.756.488,97	100,00	191.350.409,00	100,00	5,86

Fonte: Balanços de 31/12/02 e de 31/12/03 do MVFX

47. Nos dois anos em apreciação, no total do activo, o Imobilizado corpóreo é o grupo de contas com maior expressão, representando os bens do domínio público em 30% e 26,4% desse total, nos anos de 2002 e 2003, respectivamente. No que concerne ao Activo Circulante o mesmo corresponde, em qualquer um dos anos, a cerca de 1,7% do conjunto do Activo.



48. Nos Fundos Próprios e Passivo, a componente “Património”¹⁰ ascende a 80,2% e 78,8%, em 2002 e 2003, enquanto as “Dívidas a Terceiros de Médio/Longo Prazos”¹¹ e as “Dívidas a Terceiros de Curto Prazo”¹², no seu cômputo global perfazem anualmente, 13% e 13,3% respectivamente, dos respectivos totais.
49. De forma a completar a análise efectuada anteriormente, aduz-se o seguinte quadro:

Quadro 8 - Rácios de liquidez e de autonomia da CMVFX relativos aos anos de 2002 e 2003

Designação	Fórmulas	Ano	
		2002	2003
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	0,79	0,97
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Disponibilid. + Realizável}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	0,77	0,93
Fundo Maneio (Euros)	Act. Circ. - Pas. C. Prazo	-€793.100,14	-€82.606,22
Autonomia Total	$\frac{\text{Fundos Próp.}}{\text{Act. Total}}$	0,84	0,80
Cobertura do Serviço da Dívida	$\frac{\text{Resultados Operacionais}}{\text{Serviço da dívida}}$	5,49	5,70

(Cálculos auxiliares a fls. 377do Vol. XII)

50. A autarquia apresenta, em 2003, uma melhoria na possibilidade de satisfazer os seus compromissos, uma vez que o rácio de liquidez geral aumentou 0,18, fixando-se próximo da unidade. Através da comparação daquele rácio com o de liquidez reduzida, constata-se que as existências não têm peso significativo na estrutura financeira da autarquia, representando as mesmas cerca de 3,5% e 4,2% do Activo Circulante, nos anos de 2002 e 2003, respectivamente. Este segundo rácio revela que a tesouraria ainda não consegue suplantar os compromissos de curto prazo.
51. O fundo de maneio regista valores com igual tendência, isto é, o activo circulante não cobre o passivo de curto prazo, não sendo por isso cumprida a regra do equilíbrio financeiro mínimo, mas confirmando-se uma melhoria em 2003.
52. Através do rácio de autonomia total pode concluir-se que a autarquia apresenta um grau de independência do financiamento externo na ordem dos 84%, em 2002 e, 80% no ano seguinte.
53. Com a sua actividade expressa nos resultados operacionais positivos, tanto em 2002 como em 2003, a CMVFX conseguiu superar em 549% e 570% o respectivo serviço da dívida, que, nos dois exercícios, atingiram os €1.412.665,06 e €1.518.424,92, respectivamente.

LIMITES LEGAIS



Despesas com o pessoal

54. No seguimento dos cálculos, constantes a fls. 376 do Vol. XII, efectuados de acordo com o estipulado nos nº 1 e nº 2 do art. 10º da Lei nº 44/85, de 13/09, foram apurados os limites legais para o Município, tanto para despesas com o pessoal do quadro como para despesas com pessoal em qualquer outra situação, concluindo-se que os mesmos não foram ultrapassados, como se pode constatar pelo quadro resumo que se apresenta seguidamente:

Quadro 9 - Limites de despesas com pessoal do quadro ou em qualquer outra situação

	Limite legal	Despesa paga ⁽¹⁾	% Utilizada
Pessoal dos Quadros	€25.694.813	€6.443.688	25
Pessoal em qualquer outra situação	€1.610.922	€853.585 ⁽²⁾	53

(1) - Não inclui os valores pagos a título de subsídio de férias e de Natal (€1.296.204,81) apresentados globalmente na classificação 01.01.14

(2) - Inclui as remunerações: 01.01.05-Pessoal para além dos quadros; 01.01.06-Pessoal contratado a termo; 01.01.Pessoal em qualquer outra situação

Custas de processos em execuções fiscais

55. Foram analisados os documentos onde se evidenciam os valores recebidos e pagos a título de custas de execuções fiscais, bem como a lista da categoria e do número de diuturnidades que cada um dos funcionários que recebeu custas fiscais detinha em 1989, data da entrada em vigor do NSR.

Do confronto dos valores recebidos por aqueles funcionários, constantes da Relação de Emolumentos Notariais e Custas de Execuções Fiscais (fls. 246 do Vol. II) com os limites legais vigentes, tendo em atenção o Parecer n.º 7-GE/92¹³, apurou-se que os montantes percebidos a título de custas de execuções fiscais não excederam os limites legais (fls. 374 do Vol. XII).

Endividamento – Empréstimos de curto e de médio/longo prazos

56. O Município, no ano de 2003, contraiu um empréstimo de curto prazo em regime de conta corrente até ao montante de €1.150.000, para ocorrer a dificuldades de tesouraria. No decorrer do ano foram utilizados €1.150.000 por um período de 9 dias (12/05 a 21/05) e €500.000 por um período de 32 dias (12/06 a 14/07).

Feita a análise aos dados constantes do processo e efectuados os respectivos cálculos (fls. 375 do Vol. XII) tendo por base o estatuído no art. 23º e nº 1 do art. 24º da Lei nº 42/98, de 06/08, conclui-se que o limite de endividamento com empréstimos de curto prazo não foi ultrapassado, uma vez que o seu montante médio anual, €72.191,78, não excedeu 10%, €1.202.917,00, das receitas provenientes das participações nos Fundos Municipais, €12.029.170,00.



57. O limite legal da capacidade de endividamento da autarquia, para os empréstimos de médio/longo prazos, calculado nos termos do disposto no art. 19º da Lei nº 32-B/02, (Orçamento do Estado para 2003), cifrou-se em €2.246.213,00, tendo sido o mesmo respeitado.

Quadro 10 - Limite de endividamento

Limite legal		Despesa paga (€) (Amort.+Juros)	% Utilizada
1/8 dos Fundos Municipais (FBM, FGM e FCM) (€)	10% das despesas de Investimento de 2002 (€)		
1.503.646	2.246.213	1.518.425	67,6

Para os efeitos de acesso a novos empréstimos de médio/longo prazos, no ano de 2003, a Direcção - Geral das Autarquias Locais (ofício a fls. 605 do Vol. V) informou o Município de que o montante global das amortizações efectuadas no ano de 2001 foi rateado pelos Municípios com capacidade de endividamento disponível, tendo cabido a esta autarquia €1.263.152,00.

UNIVERSO NÃO SOCIETÁRIO E SOCIETÁRIO DA AUTARQUIA

58. O MVFX, em 2003, era membro das entidades que seguidamente se apresentam:

Quadro 11 - Mapa discriminativo das entidades não societárias

Designação	Contribuição no exercício (€)	Publicação dos estatutos em DR	Data de alterações estatutárias
Área Metropolitana de Lisboa	28,272,00	02/03/93	(a)
AMEGA - Assoc. Municípios p/estudos e gestão da água	2.519,16	30/11/94	12/11/01
AMAGÁS - Assoc. Municípios p/ o Gás	6.097,06	30/06/89	08/03/04
ANMP - Assoc. Nacional de Municípios Portugueses	4.484,00	30/03/85	(a)
Assoc. Portuguesa de Municípios com Centro Histórico	823,02	11/10/88	(a)
Assoc. Portuguesa Arqueologia Industrial	(a)	(a)	(a)
Assoc. Portuguesa p/ Cooperação no domínio Arquitectura	1.496,40	(a)	(a)
Lispolis - Pólo Tecnológico de Lisboa	2.500,00	DR nº. 210 III Série Ano 1991	16/01/01
TOTAL	46.191,64		

(a) Não se dispõe desta informação.

Analisou-se, ainda que sucintamente, as participações financeiras adquiridas nas sociedades referidas no quadro seguinte de onde, somente a SIMTEJO levanta algumas questões:

Quadro 12 - Mapa discriminativo das entidades societárias

Designação	Capital Social (€)	Aumento do Capital Social (€)	Aprovação da Participação		Participação	
			CMVFX	AMVFX	Valor (€)	%
SIMTEJO	1.700.000,00	-	03/10/01	17/10/01	68.000,00	4%
	-	37.000.000,00	(*) 20/03/03	-	1.480.000,00	4%
VALORSUL	1.500.000,00	-	03/08/94	-	60.000,00	4%
	-	13.500.000,00	10/05/95	-	540.000,00	4%
	-	7.500.000,00	11/09/96	-	300.000,00	4%
ESCOLA DE TOUREIRO JOSÉ FALCÃO	2.000,00	-	28/08/96	06/09/96	1.000,00	50%
	-	3.000,00	05/09/01	01/10/01	1.500,00	50%

(*) - Aprovação da 1ª tranche



59. Através do DL nº 288-A/2001, de 10/11, foi criada a sociedade *SIMTEJO*, que tinha por finalidade a recolha, tratamento e rejeição de efluentes dos Municípios de Amadora, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas e Vila Franca de Xira.

O capital social, no montante de €1.700.000,00, era representado por 340.000 acções de valor nominal de €5,00 cada, cabendo 49,5% do capital social aos Municípios acima referenciados e 50,5% à “AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA”.

O MVFX era detentor de 13.600 acções (o equivalente a 4% do capital social) correspondente ao montante de €68.000,00 (cfr. acta da reunião de Câmara de 03/10/01, de fls. 6 a 13, do Vol.VI).

60. O Conselho de Administração da *SIMTEJO*, em reunião de 14/02/02 (doc. inserto a fls. 41 e 42 do Vol. VI) e nos termos do nº 3 do art. 5º dos seus Estatutos, deliberou o aumento do capital social, passando o mesmo de €1.700.000,00, para €38.700.000,00, facto que implicou a subscrição, pelo Município, de mais 7.400.000 acções, a realizar em 3 tranches.

Quadro 13 - Realização da participação no aumento de capital da *SIMTEJO* Un.: euros

1ª TRANCHE 30% a realizar em 2002	2ª TRANCHE 40% a realizar em 2003	3ª TRANCHE 30% a realizar em 2004	TOTAL
444.000,00	592.000,00	444.000,00	1.480.000,00

61. Em reunião de 20/03/02 (fls. 40, do Vol. VI) a CMVFX deliberou a aprovação da sua participação no aumento do capital social da “*SIMTEJO*”, através da subscrição de 88.000 acções, no valor de €444.000,00, correspondente à 1ª tranche¹⁴.
62. A PC, por despacho de 29/12/03 (fls. 46, verso, do Vol. VI), autorizou a liquidação da 2ª tranche no valor de €592.000,00 tendo o pagamento sido efectuado através da OP nº 10.242, de 30/12, sendo responsável pela sua autorização o Vereador Francisco Vale Antunes (cfr. fls. 44 do Vol. VI).
63. Da análise do processo relativo ao aumento de capital, apurou-se que o mesmo, em razão do seu valor (€1.480.000,00) se encontrava sujeito a fiscalização prévia¹⁵ porquanto, dada a natureza da transacção em causa, se trata de uma aquisição de natureza patrimonial geradora de despesa, conforme resulta do disposto na al. b), do nº 1, do art. 46º e art. 48º da Lei nº 98/97, facto que não se verificou.

Como tal, os pagamentos efectuados são ilegais encontrando-se violado, para além dos supra mencionados preceitos legais, o disposto na al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

64. Em sede de contraditório, os responsáveis incluídos no **Grupo A** (vd. § 14) vieram alegar que “(...) Sendo o Município de Vila Franca de Xira um dos sócios fundadores e estando legalmente previsto o aumento do capital social (...) foi entendimento desta Câmara



Municipal que tal facto dispensaria qualquer outra formalidade para além, naturalmente, da aprovação pelo órgão executivo, designadamente o visto prévio do Tribunal de Contas (...) acrescentando que “ (...) a escritura de aumento do capital social da Simtejo ainda não foi celebrada pelo que, o montante pago em 2003, de €592.000,00, constitui um “adiantamento” por conta do aumento do capital, realizado em sede de acerto de contas com o valor correspondente às rendas decorrentes da utilização de património municipal pela SIMTEJO (...). Os responsáveis José Manuel Soares da Costa e Cândido Alberto Fernandes Silva, de acordo com as declarações constantes de fls. 112 a 117, não estiveram presentes na reunião de 20/03/02.

Discordamos da tese defendida em contraditório, mantendo as conclusões versadas em sede de Relato de auditoria, por três ordens de razão:

- O valor a aferir para efeitos de fiscalização prévia, reporta-se ao valor total da transacção, i.e., €1.480.000,00;
- A realização de ambas as tranches, como é expressamente reconhecido pelos responsáveis, configuram adiantamentos relativos ao aumento de capital, representando 70% do aumento do capital social a realizar¹⁶, sem que para o efeito exista norma legal permissiva;
- Quanto à argumentação de que o valor relativo a 2003 foi realizado por recurso à figura da compensação de créditos, tal não se encontra suportado em qualquer evidência, nem resultou do levantamento efectuado em sede de trabalho de campo tendo-se, outrossim, constatado que o pagamento relativo à tranche referenciada, foi efectuado por via da OP nº 10.242, de 30/12/03, no valor de €592.00,00.

Exerceram ainda o contraditório os vereadores António José Alves Machado, José Augusto Pereira Neves e Maria João Conceição Ferreira, vindo alegar, de fls. 103 a 111, que: “A proposta levada à reunião de Câmara pela Sra. Presidente, não referia nenhum impedimento que condicionasse o procedimento proposto, pelo que de boa fé, considerei que a proposta submetida à reunião de Câmara Municipal, cumpria os devidos preceitos legais e daí o meu voto político favorável (...)” concluindo que “ (...) habitualmente a reunião de Câmara é assessorada por um Jurista (...) o que, para os vereadores da oposição, é garantia da legalidade dos documentos apresentados e dos procedimentos propostos”.

Tal asserção não releva para efeitos da diminuição da responsabilidade, porquanto, colide com o princípio “*ignorantia legis non excusat*”, constante do art. 6º do Código Civil.

FACTOS SUPERVENIENTES

65. Entretanto, em 15/12/05, em Sessão Diária de Visto, foi decidido visar a minuta do contrato relativo à formalização do “pagamento da parte que coube ao município de Vila Franca de Xira” no processo do referido aumento de capital.



TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E DE CAPITAL

66. Nos termos do POCAL, e de acordo com o novo classificador orçamental, os apoios a entidades legalmente constituídas deixaram de ser designados “subsídios” passando a ser denominados por “transferências”.

A análise efectuada centrou-se essencialmente em torno dos procedimentos implementados, com realização de testes substantivos aos documentos de suporte a entidades apoiadas em 2003, previamente seleccionadas.

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

- ✚ Existem vários “regulamentos”¹⁷, onde estão previstos os critérios para atribuição de apoios financeiros a entidades nas áreas de infra-estruturas, manutenção dos equipamentos e instalações, de actividades e de funcionamento;
 - ✚ São celebrados, na generalidade, protocolos com as várias entidades para a atribuição de apoios financeiros;
 - ✚ São exigidos determinados documentos às entidades, como sejam, estatutos e sua publicação em DR, constituição da associação, planos de actividade, orçamentos, relatórios de actividades e contas, como garantia do cumprimento de todos os condicionalismos legais não dispondo no entanto de “cadastros” organizados por entidade apoiada;
 - ✚ É feito, pela Contabilidade, o controlo da situação perante a segurança social e a administração fiscal.
67. Nos testes substantivos efectuados sobre esta matéria, foram verificados os processos correspondentes às transferências que totalizaram €1.740.396,22, para as entidades a seguir discriminadas:

Quadro 14 - Mapa das entidades apoiadas pela CMVFX

Entidade	Montante global das transferências (€)
União Desportiva Vilafranquense (UDV)	425.231,61
Futebol Clube de Alverca	101.670,36
Centro de Alegria no Trabalho do Pessoal da CM (CAT)	79.191,49
Instituto de Apoio à Comunidade do Forte da Casa	162.383,57
Sociedade Euterpe Alhandrense	73.563,98
Corpo Voluntário de Salvação Pública da Póvoa de Santa Iria	101.033,74
Alhandra Sporting Clube	186.483,06
Ateneu Artístico Vilafranquense	470.223,28
União Atlético Povoense	140.615,13

Após apreciação documental, constatou-se que as transferências foram autorizadas pelo órgão executivo e que as entidades (excepção feita ao CAT) possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõem a al. o) do n.º 1 e as als. a) e b) do n.º 4 do art. 64.º da Lei n.º 169/99.



68. Por último, é de realçar o facto de não ter sido dado integral cumprimento ao estatuído no art. 1º da Lei nº 26/94, de 19/08, ou seja, a CMVFX não publicitou todos os apoios financeiros atribuídos, verificando-se que, por vezes, os montantes publicitados ficaram aquém dos realmente transferidos, para além de a publicitação ter sido efectuada em Abril de 2004, contrariamente ao determinado no nº 3 do art. 3º do citado diploma.

Contudo, estas situações configuram meras irregularidades de natureza administrativa e, por isso, sem reflexos na esfera financeira, recomendando-se, no entanto, que seja observada a citada disposição legal.

CENTRO DE ALEGRIA NO TRABALHO

69. Com o objectivo de promover a formação social e moral dos trabalhadores do MVFX, foi criada, em 30/11/66, uma entidade designada por “Centro de Alegria no Trabalho do Pessoal da CMVFX”¹⁸ (fls. 1 a 9 do Vol. VIII).

Na sequência da actividade entretanto desenvolvida, em 01/03/72 foi criado um seguro de grupo, celebrado entre o CAT e a “Mundial – Companhia de Seguros” (cfr. fls. 10 a 35 do Vol. VIII) cujo encargo mensal representava 6% do vencimento auferido por cada associado do segurado, suportando a entidade patronal 4% e o restante (2%) o associado.

O esquema geral de funcionamento do referido seguro de grupo (de acordo com dados constantes da informação nº 884/00, de 12/12 (inserta de fls. 80 a 82 do Vol. VIII) baseava-se no compromisso de que o seguro cobriria até ao máximo de 95% do valor do vencimento do segurado, i.e., se o segurado auferisse pela CGA uma aposentação correspondente a 50% do vencimento, o seguro cobriria a diferença, até ao limite de 95% do vencimento.

70. Com o evoluir positivo do número de aposentações e, face ao facto de grande parte dos aposentados serem detentores de um reduzido tempo de descontos para a CGA, o valor a cobrir pelo seguro de grupo começou a ser muito elevado.

Assim, em 02/12/81, por via de um documento apelidado de “Manifesto” (fls. 36 do Vol. VIII) a direcção do CAT comunica a todos os associados a intenção de proceder à extinção do Centro e de todas as actividades por este desenvolvidas e criar uma *Mútua* que iria cobrir aquelas actividades, incluindo a substituição do contrato de seguro de grupo e a constituição de uma cooperativa de consumo e um “Centro de Cultura e Desporto”.

No seu seguimento ficou decidido que seria a CMVFX a suportar os encargos relativos às regalias previstas pelo seguro de grupo sem que, no entanto, a assunção de tal comprometimento tivesse por suporte uma decisão camarária formal ou se consiga apurar que entidade se comprometeu em representação do Município.



Face a alguma documentação existente, conclui-se que a verificação de tal evento terá tido a concordância do executivo camarário ao tempo sendo que, no entanto, não existem evidências que, de forma inequívoca, confirmem tal procedimento.

71. Na sequência da decisão de extinguir o CAT, foram desenvolvidos esforços para a criação de duas outras entidades, que prosseguissem fins nas áreas da acção social, cultural e desportiva, tendo-se verificado que:

- ✚ Em 15/06/82 vem a ser constituída, por escritura pública¹⁹ (fls. 39 a 63 do Vol. VIII), a *Associação dos Trabalhadores da Câmara Municipal e Serviços Municipalizados de Vila Franca de Xira*;
- ✚ Em 06/08/82, igualmente por escritura pública²⁰ (fls. 64 a 71 do Vol. VIII), foi constituída uma associação denominada *Centro Cultural e Desportivo*²¹.

Na prática, estas duas entidades, ainda que legalmente constituídas não prosseguiram, no Município, fins de interesse público, conforme exigência legal dos diplomas em vigor ao tempo²².

72. Contudo, e apesar da constituição destas duas entidades para substituir o CAT, este não foi extinto de facto. Continuou a existir, embora sem escritura pública de constituição²³, permanecendo como entidade de apoio aos trabalhadores municipais, beneficiando das transferências de fundos por parte da autarquia, os quais englobavam:

- ✚ Valores relativos aos complementos de reforma, resultante do facto de se ter rescindido o seguro de grupo antes existente;
- ✚ Complementos remuneratórios como sejam, subsídios de almoço, casamento, nascimento, aleitação, funeral, Natal e de férias, a aposentados;
- ✚ Pagamento das remunerações dos trabalhadores do CAT, pessoal sem vínculo à função pública, e respectivos encargos sociais.

73. Não obstante a pertinência da questão levantada, relativa à preterição de formalidade legal aquando da sua constituição (ampla e sucessivamente reconhecida pela autarquia em diversa documentação compilada²⁴, inserta de fls. 72 a 79, 83 a 101 e 106 a 109 do Vol. VIII) tal facto não foi impeditivo de se continuarem a verificar transferências de verbas para o CAT até 2002.

Cumpre referir que, na sequência de auditoria realizada pelo TC à gerência de 1991, a que correspondeu o processo nº 2.832/91, foi observado que "(...) o CAT foi inscrito com o nº 631 na ex-FNAT e os seus estatutos aprovados em reunião de Direcção de 30/11/66, sendo as suas funções essencialmente económico-sociais, recreativas e desportivas (...)" (fls. 319 do Vol. VIII).

Sem prejuízo da posição assumida anteriormente pelo Tribunal de Contas²⁵, a CMVFX assumiu encargos relativamente a factos, contratos e compromissos em que não era parte e estranhos à sua competência.



74. Tendo por base a única documentação disponível na autarquia relevante para se aferir do carácter permanente e continuado das transferências por si efectuadas, documentação essa que evidencia as relações existentes no período de 1997 a 2003 apurou-se, de acordo com os balancetes e mapas resumo remetidos à autarquia pelo CAT (fls. 110 a 318 do Vol. VIII) que, durante esse período, foi transferido um valor global de €1.131.166,69 que, para além de outras despesas, englobava as seguintes:

Quadro 15 – Natureza das transferências para o CAT

Natureza da despesa	Valor (€)
Complementos de reforma	669.963,00
Subsídio de alimentação	146.306,04
Subsídio de nascimento	506,24
Subsídio de invalidez	8.942,38
Subsídio de aleitação	416,95
Subsídio de funeral	4.288,46
Subsídio de Natal e férias	936,24
Vencimentos ¹	132.020,02
Encargos sociais ¹	125.217,51
TOTAL	1.088.596,84

1. Do pessoal do quadro do CAT.

75. Em 2003, por proposta da PC foi aprovada, por unanimidade, a suspensão das transferências para o CAT (acta da CMVFX nº 11/03, de 14/05, inserta a fls. 584, do Vol. XII).

No entanto, decorrente dessa deliberação, colocaram-se algumas questões em relação aos *compromissos* assumidos pela CMVFX no que respeita ao pagamento dos complementos de reforma e das remunerações dos trabalhadores do CAT.

Neste sentido, a PC propõe que “(...) A Câmara Municipal delibere assumir através do seu serviço de Recursos Humanos o pagamento dos complementos de reforma a todos os trabalhadores abrangidos pelo Antigo Seguro de Grupo, que não beneficiem de reforma superiores a €498,80 (...)” acrescentando “Que a Câmara Municipal delibere assumir através do seu serviço de Recursos Humanos o pagamento dos subsídios de refeição de todos os trabalhadores abrangidos pelo Antigo Seguro de Grupo, que não beneficiem de reforma superiores a €498,80 (...)” e que “(...) a Câmara Municipal através do seu Gabinete Jurídico e se necessário com recurso a consulta externa, verifique a sustentabilidade legal de todos os restantes compromissos (...)”. As propostas apresentadas foram aprovadas por unanimidade.

Em relação aos trabalhadores do quadro privativo do CAT foi, ainda, proposto que “ (...) seja solicitado ao CAT informação detalhada de todos os compromissos existentes, com a data de antiguidade expressa (...)”.



76. Apurou-se que, no ano de incidência da presente auditoria, foram pagas despesas no montante global de €158.103,58, repartidas da seguinte forma:

- ✚ €79.191,49, relativos aos vencimentos, bem como aos respectivos encargos sociais, dos trabalhadores do quadro privativo do CAT, transferidos pela CMVFX;
- ✚ €78.912,09, referentes aos pagamentos efectuados directamente aos aposentados, relativos aos complementos de reforma e subsídios de espécie diversa.

Ora, o pagamento de determinados elementos acessórios à remuneração, como sejam, subsídios de almoço, só são devidos a funcionários que se encontrem no activo, sendo esse o entendimento que resulta da conjugação do disposto no art. 59º, do DL nº 498/72, de 09/12, art. 2º, nº 1, als. a) e b), do DL nº 57-B/84, de 20/02 e art. 8º, als. c) e d), do DL nº 353-A/89, de 16/10.

Relativamente ao pagamento de outra espécie de subsídios, vg. o de funeral, matéria regulada nos DL nº 223/95, de 08/09 e nº 133-B/97, de 30/05, encontramos-nos perante uma duplicação indevida de subsídios porquanto, o mesmo foi assegurado por duas entidades públicas, a CGA e o MVFX.

Aliás, essa mesma constatação encontra-se na acta supra mencionada quando aí se afirma “(...) Quanto às outras situações (...) onde se inclui a questão da duplicação dos subsídios como, por exemplo, o subsídio de funeral, o qual as pessoas recebem do Estado pelo que, não devem recebê-lo do CAT, embora, no fundo, o recebessem da Câmara Municipal, pois, o CAT por si só não pagava nada (...)”.

No que concerne ao pagamento das remunerações e respectivos encargos sociais dos trabalhadores do CAT, tal matéria será tratada mais adiante.

77. O CAT, até 2003, integrava no seu quadro privativo um conjunto de trabalhadores abrangidos por relações jurídico-laborais de direito privado, reguladas nos termos do DL nº 64-A/89, de 27/02.

Face à sua cessação de actividade e, de acordo com aquele diploma legal, uma das formas de extinção do contrato de trabalho, é a caducidade, art. 3º, nº 2, al. c), que opera sempre que se venha a verificar a impossibilidade superveniente, de carácter absoluto e definitivo, do trabalhador se encontrar em condições de poder prestar o seu trabalho, ou a entidade empregadora o poder receber, art. 4º, al. b).

Nesta circunstância, o trabalhador em causa terá direito a uma compensação, entenda-se indemnização, correspondente a um mês de remuneração, por cada ano de trabalho prestado, encargo que recai sobre o património da empresa, nos termos do art. 6º, nº 2, *in fine*, do citado diploma legal.



78. Pelo que foi possível apurar e, tendo em conta a cessação das transferências da Câmara para o CAT, ocorridas durante o ano de 2003, esta última entidade não procedeu ao pagamento dos valores devidos, aos seus trabalhadores, referentes a Agosto e Setembro, nem tinha património suficiente para fazer face ao cumprimento das suas obrigações.

Tendo por base as vicissitudes supra mencionadas, a PC solicita um parecer ao DAG (parecer nº 77/03, de 03/10/03, constante de fls. 106 a 109 do Vol. VIII) quanto à legalidade de transferir uma determinada verba para o CAT, para pagamento de remunerações e respectivas compensações pecuniárias, devidas por cessação de contrato de trabalho, tendo o técnico responsável pela emissão do parecer considerado que tal transferência era ilegal. Ainda assim, a CMVFX decidiu proceder ao pagamento global de €79.191,49.

79. Face ao relatado, as decisões tomadas pela CMVFX no ano de incidência da presente auditoria, exercício de 2003, encontram-se feridas de nulidade²⁶ atento o disposto na al. b), do nº 2, do art. 133º do CPA, porquanto:
- a) Assumiu encargos relativamente a factos, contratos e compromissos em que não era parte e estranhos às suas atribuições, tal como definidas na Lei nº 169/99;
 - b) Procedeu ao pagamento de determinados elementos acessórios à remuneração como sejam, os relativos a subsídios de refeição a pessoal que não se encontrava no activo;
 - c) Efectuou o pagamento de subsídios de funeral, facto que configura duplicação de pagamentos;
 - d) Assumiu o encargo de pagar as remunerações de pessoal pertencente aos quadros de uma entidade privada, respectivos encargos sociais e indemnizações devidas por rescisão contratual.

Assim, a CMVFX incorreu na prática de autorização de despesas ilegais e pagamentos ilegais e indevidos que, por não terem contraprestação efectiva, constituem dano para o erário municipal tendo-se verificado, sucessivamente, a violação dos arts. 3º, 4º, 5º, 6º e 6º-A, do CPA, da al. p) do nº 1, do art. 64º da Lei nº 169/99, da al. c) do nº 3, do art. 2º da Lei nº 42/98, com a cominação legal prevista no nº 5 deste artigo e ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL.

As autorizações da despesa e dos pagamentos ocorridos no ano de 2003, no montante global de €158.103,58, processaram-se da seguinte forma:



Quadro 16 – Descritivo da despesa e dos pagamentos ao CAT

Descrição da verba transferida	Valor (€)	OP		Aut. Desp. ¹	Aut. Pag.			
		Nº	Data		Identificação Funcional/Nominal	Valor (€)	Data	
Pagamentos, relativos aos complementos de reforma e subsídios de espécie diversa	78.912,09	Constantes de fls. 428 a fls. 981, do Vol. VIII		Constantes da acta nº. 11/03, de 14/05 – fls. 92 a 103 do Vol. VIII.	PC	Maria da Luz Rosinha	8.934,21	Constantes de fls. 428 a fls. 981, do Vol. VIII
					Vereador	Francisco Vale Antunes	69.977,88	
Pagamento das remunerações relativas aos meses de Agosto e Setembro	5.105,52	6.984	13/10	Constantes da acta nº. 24/03, de 15/10 – fls. 104 e 105 do Vol. VIII.	Vereador Francisco Vale Antunes			13/10/03
Pagamento das remunerações relativas aos meses de Outubro, Novembro e Dezembro	9.491,94	8.237	13/11	Constantes da acta de 12/11/03 – fls. 314 do Vol. VIII.				13/11/03
		10.336	30/12	Constantes da acta de 07/01/04 – fls. 344 do Vol. VIII.				30/12/03
Indemnizações devidas por rescisão contratual	64.594,03	8.237	13/11	Constantes da acta de 12/11/03 – fls. 314 do Vol. VIII.				13/11/03
		10.393	31/12	Constantes da acta de 07/01/04 – fls. 344 do Vol. VIII.	31/12/03			

2. Todas as deliberações foram tomadas por unanimidade.

80. Exercendo o contraditório, os responsáveis da autarquia vêm alegar, no essencial, que sempre tiveram “(...) plena consciência do enquadramento jurídico da situação e das eventuais irregularidades ou ilegalidades cometidas (...)”, acrescentando que “(...) estava em causa o honrar de compromissos assumidos por anteriores executivos, bem como situações de carácter social às quais a Câmara Municipal não podia deixar de atender. Desta forma, ponderados os valores em causa ou seja, cumprir a lei em sentido estrito e formal ou, fazer justiça social, a Câmara Municipal assumiu unanimemente que deveria deliberar no sentido de fazer valer esta última (...)”.

Exerceram, igualmente, o contraditório os vereadores, António José Alves Machado, José Augusto Pereira Neves e Maria João Conceição Ferreira que, na generalidade, assumiram a responsabilidade pelas decisões tomadas. Os vereadores José Manuel Soares da Costa e Cândido Alberto Fernandes Silva que, de acordo com a declaração constante de fls. 112 a 117, não estiveram presentes em nenhuma das reuniões em que foi deliberado autorizar a despesa.

Conclui-se, assim, que os referidos responsáveis autárquicos incorreram na prática de actos susceptíveis de eventual apuramento de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos das als. b) e d), do nº 1, do art. 65º e reintegratória, atento o disposto no nº 1, do art. 59º, todos, da Lei nº 98/97.



SERVIÇOS MUNICIPAIS DE ÁGUA E SANEAMENTO

81. A CMVFX utiliza as rubricas relativas a *Transferências Correntes* para proceder à contabilização das dívidas da autarquia aos SMAS e vice-versa. Estes débitos e créditos são regularizados, em regra, no ano seguinte, através de encontro de contas que é submetido à aprovação do executivo.
82. No exercício em análise foram pagos aos SMAS os valores resultantes do encontro de contas de 2001, aprovado em reunião de 27/11/02 e os de 2002, autorizados pela Presidente em 29/12/03 e enviado para ratificação da CM em 07/01/04.

Quanto aos débitos dos SMAS à Câmara refira-se que os relativos ao ano de 2001 entraram nos cofres da autarquia em 2002, e os de 2002 foram contabilizados por esta em 2003 como receita liquidada e não cobrada uma vez que a guia de recebimento, embora tenha sido emitida em 2003, apenas foi cobrada em 2004. O quadro que seguidamente se apresenta reflecte estas situações:

Quadro 17 - Acertos de contas entre a CMVFX e os SMAS

	RECEBIMENTOS				PAGAMENTOS			
	Classif. Econ.	GR	Data	Valor (€)	Classif Econ.	OP	Data	Valor (€)
Acerto contas 2001	05020202	895	12/12/02	109.413,30	040501	10.316	30/12/03	236.637,59
Acerto contas 2002	06050101	16.483	☺ 30/12/03	161.542,59	040501	10.312	30/12/03	225.703,47

(*) Emitida em 30/12/03 e cobrada em 05/02/04.

Os débitos, quer da Câmara aos SMAS quer destes àquela, respeitam às seguintes aquisições de serviços:

Quadro 18 - Tipos de despesas constantes nos acertos de contas

Débitos da CM aos SMAS			Débitos dos SMAS à CM		
Designação	2001 (€)	2002 (€)	Designação	2001 (€)	2002 (€)
Cedência de materiais	5.062,72	4.383,86	Telecomunicações	58,90	0,00
Obras e reparações	76.203,06	59.922,32	Radiocomunicações 50%	1.303,21	2.632,47
Pessoal	11.578,85	14.270,92	Renda do edifício	42,40	42,40
Medições de ruído	621,45	682,08	Combustível	49.557,00	
Piscinas (Tratamento, Manutenção e Conservação)	127.074,33	128.728,07	Delegação de Alverca Pessoal 50%	45.129,21	46.844,98
Vigilância do Canil	16.107,18	129,10	Delegação de Alverca Limpeza 25%	8.334,60	8.701,32
Transportes	0,00	17.587,12	Delegação de Alverca Serv. Administ.	4.987,98	4.987,98
			Subsídio Refeição (Prog. Enclave)	0,00	38,39
			Complementos reforma ex-aposentados CAT (Jan.1998 e Dez. 2002)	0,00	98.295,05
TOTAL	236.647,59	225.703,47	TOTAL	109.413,30	161.542,59

83. O procedimento adoptado não pode ser considerado correcto uma vez que, para além de consubstanciar errada classificação orçamental, viola um dos princípios contabilísticos consagrados no ponto 3.2 do POCAL, ou seja o princípio da especialização²⁷.



Assim, recomenda-se à autarquia que de futuro os seus serviços passem a classificar nas contas apropriadas os respectivos movimentos de débitos e de créditos e a dar cumprimento ao princípio contabilístico enunciado.

JUNTAS DE FREGUESIA

84. As transferências realizadas pela CMVFX para as Freguesias, de acordo com o mapa das *Transferências atribuídas – correntes e de capital* (fls. 39 a 46 do Vol. II) totalizaram €4.941.724,31 sendo que, €2.784.898,80 correspondem a transferências correntes e €2.156.825,41 a transferências de capital.

Parte destas transferências foram realizadas ao abrigo dos arts. 37º e 66º da Lei n.º 169/99, de 18/09, ou seja, por deliberação da AMVFX, entidade que autoriza a delegação de competências por parte da autarquia nas JF, a qual é efectuada através de celebração de protocolos entre os dois órgãos autárquicos.

Foram celebrados protocolos desta natureza²⁸, com as Juntas de Freguesia (exemplos de fls. 584 a 624 do Vol. VII) e da sua análise verificou-se o respeito pelos normativos legais aplicáveis.

FUNDOS DE MANEIO

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

Para o ano em apreciação, constatou-se que o órgão executivo deliberou, por unanimidade, em reunião ordinária de 22/01/03, constituir os fundos de manei descritos (fls. 330 a 334 do Vol. V) que totalizam para o exercício €80.870,00, existindo um regulamento (inserto de fls. 560 a 562 do Vol. V) definidor das regras de utilização dos mesmos. No decorrer do exercício, através de deliberações do executivo (insertas de fls. 335 a 423 do Vol. V), foram criados mais alguns fundos que perfazem o montante de €67.184,00.

86. Tendo por base os princípios orientadores desta matéria, foi feita uma análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos “fundos de manei” existentes na autarquia, sendo de salientar os seguintes aspectos:

- ✚ Existência de regulamento definidor das regras de utilização dos FM;
- ✚ Constituição de 206 fundos de manei, um por rubrica, que totalizaram €146.014,00, tendo sido pagas, através dos mesmos, despesas no montante de €112.666,32;



- ✚ Os valores dos fundos foram cabimentados no início do ano pelo valor correspondente, aquando da criação dos mesmos. As reconstituições foram efectuadas à medida em que eram apresentados, à Contabilidade, os documentos da despesa realizada;
- ✚ Para além das contas correntes existentes na Contabilidade, cada detentor do respectivo fundo possui uma “conta corrente” para registo da movimentação das correspondentes verbas;
- ✚ Tanto os valores como o tipo de despesas efectuadas através dos “fundos de manei” coadunam-se com o que se entende ser a sua natureza.

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

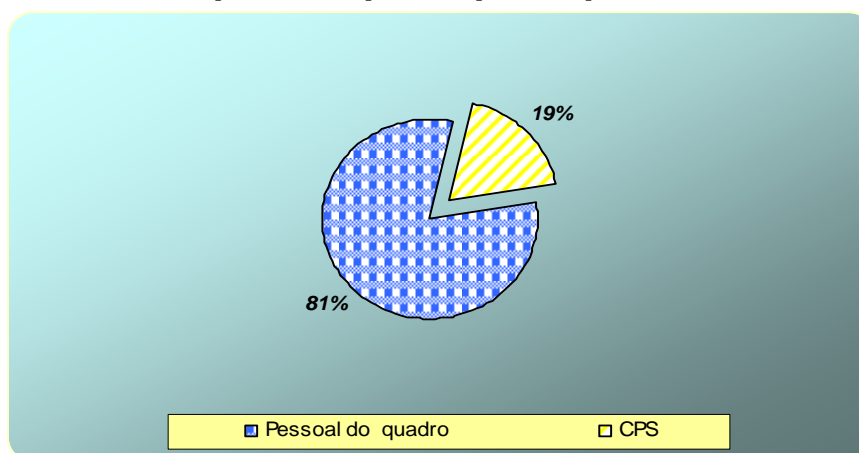
AVENÇAS E TAREFAS

87. A CMVFX, no ano de incidência da presente auditoria, possuía 162 contratos de pessoal em regime de prestação de serviços (fls. 1 a 9 do Vol. X) cuja execução financeira resultou na realização de uma despesa global de €1.070.321,09²⁹.

Foram seleccionados 27 processos, englobando contratos em regime de tarefa e avença, celebrados entre 1992 e 2003, equivalente a 14% do universo existente³⁰ e cuja despesa atingiu €337.099,30.

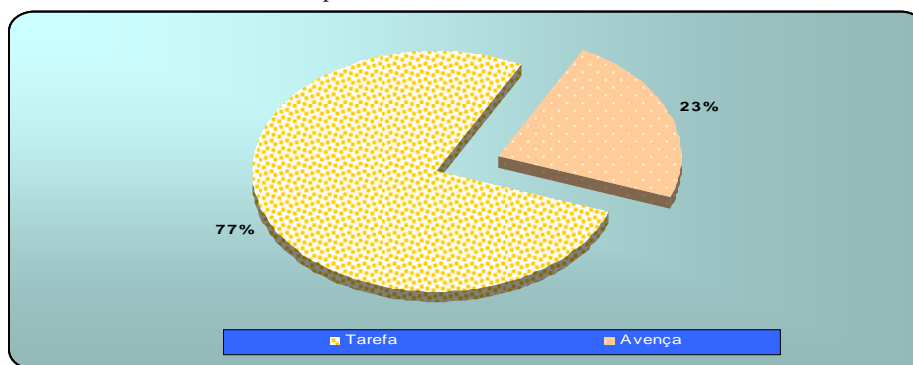
88. Tendo em conta o número de funcionários e agentes constantes do quadro de pessoal e os prestadores de serviço, apurou-se que estes últimos constituíam 19% do pessoal em actividade na autarquia, conforme demonstrado no gráfico seguinte.

Gráfico 6 – Comparação entre o pessoal do quadro e os prestadores de serviços



89. Da comparação efectuada entre o número de contratados nos dois regimes visados, apurou-se que os tarefeiros correspondiam a 77% dos prestadores de serviços existentes na autarquia, como se mostra no gráfico:

Gráfico 7 - Comparação entre tarefeiros e avançados do MVFX

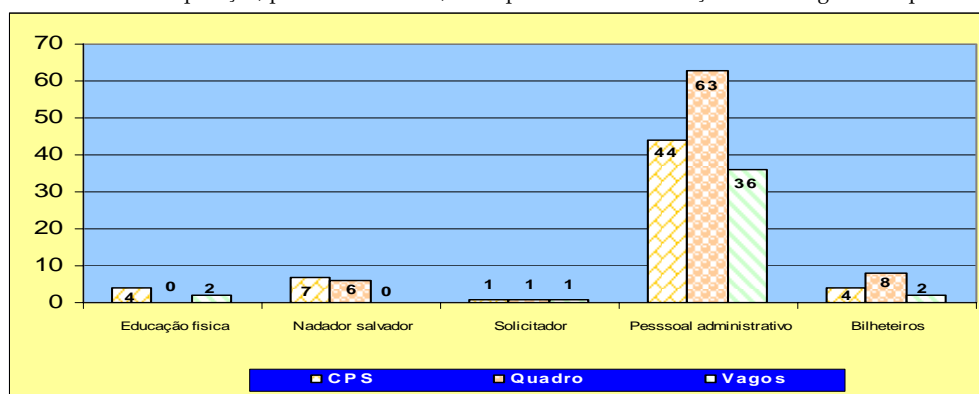


90. Compulsados os procedimentos prévios às contratações, observou-se que a autarquia cumpriu, na generalidade³¹, os requisitos legais relativos ao regime de contratação e realização de despesas públicas.

De acordo com dados anexos aos processos individuais analisados (fls. 10 a 932 do Vol. X e fls. 1 a 727 do Vol. XI) as razões justificativas do recurso a este instrumento contratual, prenderam-se com a circunstância de, no serviço, não existirem funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da celebração dos referidos contratos, tendo sido observados os requisitos impostos no n.º 3 do art. 7.º do DL n.º 409/91, de 17/10. Contudo, apurou-se que do quadro de pessoal³² (de fls. 29 a 42 do Vol. V) e para aquelas mesmas áreas funcionais, existiam lugares vagos.

91. Face a tal constatação, procedeu-se a uma comparação entre o número de contratações efectuadas em cinco áreas, monitores de educação física, nadadores salvadores, solicitadores, pessoal administrativo e bilheteiros, com o pessoal existente no quadro e o número de vagas³³, resultando na apresentação do gráfico infra.

Gráfico 8 - Comparação, por área funcional, entre prestadores de serviços versus lugares do quadro





Dos elementos compulsados, com reflexo na amostra analisada, conclui-se que a contratação de pessoal no regime de prestação de serviço, foi efectuada como forma de suprir necessidades permanentes da autarquia³⁴, facto que conflitua com a previsão legal imposta pelo n.º 1 do art. 11.º do DL n.º 195/97, de 31/07³⁵, na medida em que se proíbe expressamente o recurso a formas de trabalho precário para satisfação de necessidades permanentes dos serviços.

Como tal, os contratos sobre os quais recaiu a amostra e que totalizaram €337.099,30, são ilegais sendo-o, concomitantemente, as autorizações das despesas, da responsabilidade da PC, e as autorizações dos pagamentos, da responsabilidade do vereador da área financeira, Francisco do Vale Antunes (fls. 10 a 932 do Vol. X e fls. 1 a 727 do Vol. XI) encontrando-se violados, para além da citada norma legal, constante do DL n.º 195/95, o disposto no ponto 2.3.4.2, al. d) do POCAL.

92. Em sede de contraditório, os responsáveis³⁶ vêm alegar “(...) o que se tem vindo a verificar é tão somente a necessidade de suprir necessidades pontuais dos serviços, considerando que muitas das contratações tiveram como objectivo a resolução de situações de carência de pessoal em casos específicos (...) para assegurar o funcionamento de alguns equipamentos municipais que se encontram abertos ao público em períodos específicos. Por outro lado, algumas das contratações visavam também suprir necessidades resultantes de ausências mais ou menos prolongadas de pessoal do quadro da autarquia (...)”.

Não obstante, os membros do executivo afirmam ainda que “(...) a CM está atenta à questão referida no Relato de Auditoria, envidando esforços no sentido do estrito e escrupuloso cumprimento da lei”.

93. O contraditório produzido vem reforçar as conclusões anteriormente expressas, nada acrescentando que motive a alteração da posição antes assumida.

Ao necessitarem de recorrer à contratação de pessoal para suprir necessidades permanentes dos serviços ou para assegurar o funcionamento de determinados equipamentos em períodos específicos, a autarquia dispunha dos meios legais adequados para as colmatar, como seja, neste último caso, o recurso à figura do contrato de trabalho a termo certo, conforme previsão constante do n.º 2 do art. 18.º do DL n.º 427/89, de 07/12, com as necessárias adaptações constantes do DL n.º 409/91, de 17/10.

Assim, ao não recorrer aos expedientes legais supra mencionados, a autarquia incorreu na prática de actos susceptíveis de apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97.



OUTROS CONTRATOS

94. Neste âmbito teve-se em atenção o facto do MVFX ter celebrado inúmeros contratos de prestação de serviço, ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art. 86.º do DL n.º 197/99. As contratações efectuadas, que recaíram na amostra, foram-no para as áreas de assessoria à presidência, gestão de carteira de seguros, gestão de equipamentos e apoio administrativo à presidência.

Em nenhum dos contratos analisados constavam quaisquer elementos que pudessem justificar o recurso a tal procedimento, de onde se pudesse retirar que somente os contratados em causa podiam executar os serviços para os quais foram contratados³⁷.

95. Como tal, as contratações em causa são ilegais por violação, para além da citada norma legal, dos princípios constantes dos arts. 7.º, 8.º, 9.º e 10.º, todos, do DL n.º 197/99, encontrando-se violado, igualmente, o disposto no ponto 2.3.4.2. al. d) do POCAL.
96. No ano em apreço, foi realizada uma despesa global de €129.127,89, distribuída da forma que se apresenta seguidamente:

Quadro 19 - Distribuição, por área, da despesa e dos pagamentos a prestadores de serviços

Função	Valor pago em 2003 (€)	Aut. Desp.	Autorização do Pagamento		
			Identificação funcional	Identificação nominal	Período
Apoio técnico-administrativo, no GAP	8.495,01	PCM, em 28/01/02	Vereador	Francisco Vale Antunes	01/01 a 18/12/03
Assessoria na área da cultura, no GAP	29.884,80	PCM, em 14/01/02			24/01 a 19/12/03
Gestão da carteira de seguros, na DGF	11.261,88	PCM, em 31/10/02			24/01 a 19/12/03
Assessoria na área do Desporto, no GAV	29.155,08	PCM, em 26/02/02			24/01 a 17/12/03
Assessoria na área do Turismo, no GAP	32.052,72	PCM, em 28/01/02			23/01 a 18/12/03
	18.278,40	PCM, em 14/03/02			24/01 a 19/12/03

97. Em sede de contraditório, os responsáveis³⁸ afirmam que “(...) a especificidade das funções a desempenhar, a necessidade de confiança técnica para o seu desempenho levaram a que a Câmara Municipal utilizasse para tais contratações a previsão legal contida na al. d) do n.º 1 do art. 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho (...)”.
98. Nenhum destes conceitos, “especificidade das funções” e “confiança técnica”, integram o âmbito de previsão constante no normativo legal em causa, pelo que os argumentos produzidos não colhem, mantendo-se as conclusões antes versadas, incorrendo a autarquia na prática de actos susceptíveis de apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97.



EMPREITADAS

99. Face ao volume de empreitadas realizadas pelo MVFX no ano de 2003, constantes do mapa relativo à contratação administrativa respeitante ao período de 01/01/03 a 31/12/03, procedeu-se à selecção dos processos: “*Construção do parque urbano do Forte da Casa*”, “*Beneficiação e trabalhos complementares no parque urbano de Alhandra e execução de rampa de varadouro no bairro dos Avieiros*” e “*Ampliação do cemitério de Alhandra*”, tendo a análise incidido, exclusivamente, sobre a execução dos mesmos.
100. No que concerne à segunda e terceira empreitadas, nada se apurou quanto à existência de eventuais irregularidades.
101. Quanto à primeira empreitada, confirma-se que o valor dos trabalhos a mais não foram além dos 24,3% não se encontrando, por isso, violadas as disposições legais constantes dos n.º 1 e 4 do art. 45º do DL n.º 59/99.

IV – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA AOS SMAS

CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS SMAS

102. A AMVFX, em sessão de 21/02/97, precedendo proposta também aprovada em reunião do executivo camarário de 05/02/97, aprovou um Regulamento Interno dos SMAS³⁹ (fls. 557 a 576 do Vol. II).

Este documento integra um conjunto de princípios e normas gerais através dos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipalizados, dele constando, igualmente, a definição da macroestrutura orgânica encontrando-se a mesma dividida por Divisões, as quais compreendem vários Sectores e, bem assim, o conjunto de atribuições e competências de cada uma delas.

A estrutura orgânica é a constante do organograma inserto a fls. 3 do Vol. XIV, comportando seis Gabinetes⁴⁰ e sete Divisões⁴¹ providas, na sua maioria, de chefias e estando claramente definidos os níveis hierárquicos e respectivas dependências.

103. Posteriormente, em sessão de 23/12/02, a AMVFX deliberou, sob proposta do executivo, aprovar o novo quadro de pessoal em vigor no exercício de 2003 (fls. 18 a 24 do Vol. XIV) sendo os recursos humanos afectos aos SMAS os seguintes:

Quadro 20 - Pessoal do quadro dos SMAS (2003)

PESSOAL	2003		
	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Dirigente e Chefia	16	13	81,3
Técnico Superior	11	10	90,9



Técnico	11	7	63,6
PESSOAL	2003		
	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Técnico-Profissional	10	6	60,0
Informática	4	3	75,0
Administrativo	41	36	87,8
Operário	108	80	74,1
Auxiliar	81	64	79,0
TOTAL	282	219	77,7

Fonte: Quadro de pessoal publicado no Apêndice nº 42 do DR, II Série, nº 65, de 18/03/03

104. Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que os efectivos apresentam um índice de tecnicidade de 10,5% e, por isso, inferior ao perspectivado no quadro de pessoal, como se pode verificar de seguida:

Quadro 21 - Índice de tecnicidade dos SMAS

Fórmula	2003	
	Quadro legal	Providos
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{11+11+10}{282} = 11,3\%$	$\frac{10+7+6}{219} = 10,5\%$

COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

105. Por via do despacho nº 7/02, de 09/01 (fls. 17 a 21 do Vol. IV) a PCM, nos termos dos nºs 1 e 2 do art. 65º, conjugado com o art. 69º, ambos da Lei nº 169/99, delegou no Vereador Manuel Simões Luís, entre outras, as competências relativas ao poder de superintendência da actividade dos SMAS, até à tomada de posse do Conselho de Administração.

Por decisão lavrada em acta da reunião de câmara de 23/01/02 (fls. 34 a 36 do Vol. IV) nos termos da al. i) do nº 1 do art. 64º da Lei nº 169/99, foi proposta pela PC a nomeação dos membros do CA dos SMAS, Manuel Simões Luís (na qualidade de Presidente), João Manuel Cabrita da Palma e Armando Guardado Portela, tendo a mesma sido aprovada por maioria.

Em reunião do CA dos SMAS, de 06/02/02, o Presidente procedeu à delegação de competências e distribuição de tarefas nos restantes membros. No cômputo geral, nada de relevante se apurou, estando as delegações e subdelegações de competências de acordo com os normativos legais aplicáveis.

LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

106. No exercício em apreciação, o SCI dos serviços municipalizados assentava no POCAL, uma vez que a partir do exercício de 2002 passou a ser de aplicação obrigatória. Para cumprimento do disposto no seu ponto 2.9.3., conjugado com o



art. 10º, nº 2, do citado DL nº 54-A/99, o Conselho de Administração dos SMAS deliberou, em 20/12/00, aprovar o RSCI (fls. 519 a 535 do Vol. II) consagrando que a sua entrada em vigor ocorreria no dia 01/01/01.

107. Da análise sumária que se efectuou às normas que o integram e, com referência ao estado das mesmas à data da acção, apresentam-se seguidamente, com indicação dos correspondentes artigos, aquelas que merecem especial atenção:

✚ Normas que carecem de revisão por contrariarem o princípio da segregação de funções:

Emissão de cheques - art. 11º

Refere no seu nº 1, que *“Os cheques serão emitidos na Tesouraria, com base nos dados fornecidos pela Secção de Contabilidade (...)”*, e no nº 2, que *“Os cheques não preenchidos ficarão à guarda da Tesouraria”*, contraria os pontos 2.9.5. al. c) e 2.9.10.1.3. do POCAL.

Reconciliação bancária - art. 12º

O nº 1 prevê que *“A Tesouraria manterá permanentemente actualizadas as contas-correntes referentes a todas as instituições bancárias, onde se encontrem contas abertas em nome dos SMAS, (...)”* o que vai contra o disposto no ponto 2.9.10.1.5. do POCAL.

✚ Normas que estão implementadas mas não obedecem na íntegra ao estipulado no RSCI:

Regra de caixa - art. 7º

Este artigo estabelecia que o montante em numerário existente em caixa no momento do seu encerramento não deveria ultrapassar os €5.000. Posteriormente, tendo em atenção que os sectores de atendimento ao público que funcionam, quer em VFX, quer na delegação da Póvoa de Santa Iria, têm atendimento exclusivo de tesouraria para pagamento da facturação de água e de outras receitas dos SMAS e que as funcionárias têm que ter um *“Fundo de Caixa”* para efectuar trocos, o Conselho de Administração, em 25/02/04, alterou este montante para €7.000.

No exercício de 2003, em regra, o valor em caixa foi sempre superior aos €5.000 que estavam estipulados.

Responsabilidade do Tesoureiro - art. 13º

O nº 1 refere que *“O estado de responsabilidade do tesoureiro pelos fundos, montantes e documentos entregues à sua guarda é verificado, na presença daquele ou seu substituto legal, através de contagem física ou materializada, do numerário e documentos sob a sua responsabilidade, a realizar pelos funcionários que para o efeito forem designados pelo Chefe da DGF, nas seguintes condições:*

a) *Trimestralmente, em dia a fixar pelo chefe da DGF, aleatoriamente sem aviso prévio (...)”*. Na realidade, em 2003, só foi formalizado um Balanço à Tesouraria (fls. 175 a 223 do Vol. XIV).



108. Os SMAS dispõem de três postos de cobrança⁴², pelo que as receitas cobradas na tesouraria são diminutas, sendo o produto das cobranças recolhido diariamente por instituição bancária e os respectivos talões de depósito remetidos à Tesouraria.
109. Constatou-se a informatização da totalidade dos procedimentos correspondentes ao processamento da receita e da despesa, utilizando uma aplicação informática concebida de acordo com o POCAL, exceptuando-se as guias emitidas pelos postos de cobrança das delegações de Póvoa e Alverca que são manuais, procedendo, posteriormente, a Contabilidade à sua emissão informática. Quanto à facturação da água e do saneamento é efectuada pela "EDINFOR".
110. Não é salvaguardado o princípio da segregação de funções, uma vez que a emissão de cheques é feita pelo Tesoureiro, sendo também este que movimenta e controla as contas correntes das instituições de crédito, encontrando-se os cheques não preenchidos à guarda do mesmo, o que contraria os pontos 2.9.5 al. c), 2.9.10.1.3 e 2.9.10.1.5 do POCAL.
111. As reconciliações bancárias são formalizadas sem carácter regular por um funcionário da Contabilidade, não sendo efectuadas contagens físicas dos valores sob a responsabilidade do tesoureiro, nos termos previstos nos pontos 2.9.10.1.9 e 2.9.10.1.10 do POCAL e art. 13º do RSCI. No exercício de 2003 apenas foi formalizada uma contagem física daqueles valores.
112. Os bens móveis apenas se encontram inventariados em documento resultante do levantamento realizado em 1996, possuem número de inventário e estão identificados. Não existem as respectivas fichas dos bens por salas, e dos que estão adstritos a cada funcionário.

Quanto aos bens imóveis, quer do domínio público quer do domínio privado, os serviços ainda não procederam à actualização destes elementos.

AVALIAÇÃO FINAL DO SCI

113. Face ao exposto, conclui-se que o sistema de controlo interno se apresenta fiável embora com as seguintes reservas:
 - ✚ Não é salvaguardada a segregação de funções;
 - ✚ Não são efectuadas e formalizados balanços à tesouraria;
 - ✚ Não se encontra actualizada a inventariação dos bens móveis e imóveis.



114. A implementação e acompanhamento das medidas de controlo interno é da competência dos membros do CA dos SMAS identificados nos § 12 e 13, a fls. 10 do presente Relatório.

No que releva para efeitos de apreciação do exercício em causa, 2003, as situações relatadas no § 113 fazem incorrer os seus responsáveis na prática, por omissão, de actos passíveis de apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65.º da Lei n.º 98/97.

ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA

ANÁLISE ECONÓMICA

115. A presente análise tem como suporte as demonstrações financeiras dos SMAS, designadamente, Balanço e Demonstração de Resultados e Mapa de Fluxos Financeiros.
116. Os proveitos registados no exercício 2003, no valor de €15.750.512,42, representam um acréscimo relativamente ao ano anterior de 12,5%, reflexo essencialmente de um aumento no total da facturação/vendas, €14.848.728,57, que cresceu 16,6% em relação ao verificado em 2002, €12.734.223,42.
117. De forma a apreciar a situação económica dos SMAS, foi elaborado o mapa comparativo das Demonstrações de Resultados para o período de 2001 a 2003, procedendo-se à análise dos elementos nele constantes nos parágrafos seguintes.



Quadro 22 – Mapa comparativo das Demonstrações de Resultados (2001, 2002 e 2003) – SMAS

		2001			2002			2003			Variação (%)		
		€	% Total	% Oper.	€	% Total	% per.	€	% Total	% Oper.	02/01	03/02	03/01
	CUSTOS E PERDAS												
61	Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas	5.236.107,07	41,01	41,90	5.269.659,13	39,95	40,93	5.817.757,16	41,50	41,93	0,64	10,4	11,11
62	Fornecimentos e serviços externos	1.863.453,20	14,60	14,91	1.934.296,72	14,66	15,02	1.734.394,96	12,37	12,50	3,80	-10,33	-6,93
641+ 642	Remuner. Membros dos órgãos autárquicos e pessoal	3.032.194,91	23,76	24,27	3.108.151,43	23,56	24,14	3.460.947,97	24,69	24,94	2,51	11,35	14,14
643 a 648	Encargos sociais	456.799,33	3,58	3,66	484.763,05	3,67	3,76	537.801,80	3,84	3,88	6,12	10,94	17,73
66	Amortizações do exercício	1.792.038,99	14,04	14,34	1.956.346,86	14,83	15,20	2.101.124,85	14,99	15,14	9,17	7,4	17,25
67	Provisões do exercício	53.271,49	0,42	0,43	61.268,13	0,46	0,48	151.252,86	1,08	1,09	15,01	146,87	183,93
65	Outros custos operacionais	61.574,30	0,48	0,49	60.012,13	0,45	0,47	72.064,57	0,51	0,52	-2,54	20,08	17,04
	A	12.495.439,29	97,89	100,00	12.874.497,45	97,58	100,00	13.875.344,17	98,98	100,00	3,03	7,77	11,04
68	Custos e perdas financeiros	2.738,67	0,02		7.264,99	0,06		4.313,90	0,03		165,27	-40,62	57,52
	C	12.498.177,96	97,91		12.881.762,44	97,64		13.879.658,07	99,01		3,07	7,75	11,05
69	Custos e perdas extraordinários	266.258,27	2,09		310.965,13	2,36		139.442,07	0,99		16,79	-55,16	-47,63
	E	12.764.436,23	100,00		13.192.727,92	100,00		14.019.100,14	100,00		3,36	6,26	9,83
88	Resultado líquido do exercício	386.462,67			808.353,47			1.731.412,28			109,17	114,19	348,02
	TOTAL	13.150.898,90			14.001.081,39			15.750.512,42			6,46	12,49	19,77
	PROVEITOS E GANHOS												
7112+ 7113	Vendas de Produtos	8.608.147,41	65,46	72,02	9.623.027,65	68,73	73,64	10.351.323,19	65,72	68,03	11,79	7,57	20,25
712	Prestações de serviços	2.829.568,84	21,52	23,67	3.111.195,77	22,22	23,81	4.497.405,38	28,55	29,56	9,95	44,56	58,94
75	Trabalhos p ^a própria entidade	287.803,02	2,19	2,41	312.252,67	2,23	2,39	335.204,71	2,13	2,20	8,50	7,35	16,47
73	Proveitos suplementares	4.590,47	0,03	0,04	1.252,82	0,01	0,01	12.724,30	0,08	0,08	-72,71	915,65	177,19
74	Transferências e Subsídios obtidos	222.642,10	1,69	1,86	10.971,36	0,08	0,08	11.820,02	0,08	0,08	-95,07	7,74	-94,69
76	Outros. Prov. Suplementares	0,00	0,00	0,00	9.454,74	0,07	0,07	6.906,13	0,04	0,05		-26,96	
	B	11.952.751,84	90,89	100,00	13.068.155,01	93,34	100,00	15.215.383,73	96,60	100,00	9,33	16,43	27,30
78	Proveitos e ganhos financeiros	19.867,95	0,15		24.704,41	0,17		49.625,71	0,32		24,34	100,88	149,78
	D	11.972.619,79	91,04		13.092.859,42	93,51		15.265.009,44	96,92		9,36	16,59	27,50
79	Proveitos e ganhos extraordinários	1.178.279,11	8,96		908.221,97	6,49		485.502,98	3,08		-22,92	-46,54	-58,80
	F	13.150.898,90	100,00		14.001.081,39	100,00		15.750.512,42	100,00		6,46	12,49	19,77
Resumo	Resultados Operacionais: (B)-(A)	-542.687,45			193.657,56			1.340.039,56			-135,68	591,96	-346,93
	Resultados Financeiros: (D)-(C)-(A)	17.129,28			17.439,42			45.311,81			1,81	159,82	164,53
	Resultados Correntes: (D)-(C)	-525.558,17			211.096,98			1.385.351,37			-140,17	556,26	-363,60
	Resultados Extraordinários	912.020,84			597.256,49			346.060,91			-34,51	-42,06	-62,06
	Resultado Líquido do Exercício: (F)-(E)	386.462,67			808.353,47			1.731.412,28			109,17	114,19	348,02

Fonte: Documentos apresentados pelo SMAS.



Proveitos e ganhos

118. Globalmente, os proveitos operacionais têm vindo a crescer progressivamente de ano para ano, tendo registado no triénio 2001/2003 uma evolução positiva de 27,3%.

As Vendas de produtos, rubrica com forte expressão no conjunto dos proveitos, representa no primeiro ano da análise 65,5% e nos dois últimos anos, 2002 e 2003, cerca de 68,7% e 65,7% respectivamente.

As receitas relacionadas com as prestações de serviços também bastante representativas nos três anos da análise, na ordem dos 21,5%, 22,2% e 28,5%, respectivamente, apresentaram um crescimento em 2003, relativamente a 2002, de 44,6%.

As transferências e subsídios obtidos no montante de €222.642,10, em 2001, representaram 1,7% do total dos proveitos, ao passo que, em 2003, registaram o valor de €11.820,02 o que demonstra uma diminuição de 94,7% relativamente àquele ano de 2001.

Custos e perdas

119. Os custos operacionais globais tiveram, no triénio, um acréscimo de 11%, tendo-se registado, no ano de 2003, um crescimento na ordem dos 7,8 % relativamente ao ano de 2002.

Nos casos específicos dos “*Custos das mercadorias vendidas e matérias consumidas*” e “*Amortizações do exercício*”, os quais representam em 2003, 41,9% e 15,1% dos custos operacionais, registaram variações positivas relativamente a 2001, que em termos relativos se cifram nos 11,1% e 17,2%, respectivamente.

Os *Custos com o pessoal*, que representam 27,7% em média aritmética simples, deste tipo de custos, registaram, no último ano da análise, uma variação positiva na ordem de 11,3% e, no triénio, de cerca de 14,2% (€3.488.994,24, €3.592.914,48 e €3.998.749,77).

Resultados

120. O comportamento dos resultados, observados nas suas diversas vertentes, apresentam-se homogéneos ao longo do triénio sendo que, no que respeita aos resultados operacionais, os mesmos foram negativos no primeiro ano e positivos nos seguintes, ao passo que os financeiros e os extraordinários são sempre positivos.

Quanto ao resultado líquido, o mesmo registou valores positivos nos três anos.

121. **Resultados Operacionais** – foram negativos no primeiro ano com evolução positiva. Em 2001 (€542.687,45), e nos anos de 2002 e 2003 registaram valores positivos cujos montantes ascenderam a €193.657,56 e €1.340.039,56, respectivamente.



Em 2003 os proveitos operacionais ascenderam a €15.215.383,73, enquanto os custos operacionais a €13.875.344,17, advindo deste facto um resultado operacional positivo, no montante de €1.340.039,56, superior ao do ano anterior em 592%.

122. **Resultados Extraordinários** – desde 2001, apresentam sempre valores positivos com uma tendência decrescente, tendo sofrido uma diminuição em 2002, relativamente a 2001, de 34,5%. Comparativamente ao ano de 2001, em 2003 estes resultados registaram uma variação negativa na ordem dos 62,1%, passando de €912.020,84 para €346.060,91⁴³.
123. **Resultados Financeiros** – nos três anos da análise apresentam-se com valores positivos. Em 2002 estes resultados no montante de €17.439,42 aumentaram em 1,8% comparativamente com os do ano anterior €17.129,28. Em 2003, ano em que atingiram os €45.311,81, foram ultrapassados os valores observados em 2001 e 2002 na ordem dos 164,5% e 159,8%, respectivamente.
124. **Resultado Líquido** – positivo nos três anos sendo que, em 2001, registou o montante de €386.462,67 e, em 2002, de €808.353,47, dando azo a um crescimento na ordem dos 109,2%. Em 2003 este resultado ascendeu ao montante de €1.731.412,28 progredindo em 114,2% comparativamente com o do ano anterior.

Tal resultado apresenta-se positivo no ano de 2001 na exacta medida em que os resultados extraordinários e financeiros suplantam, no seu conjunto, os resultados operacionais que foram, nesse ano, negativos.

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

Quadro 23 - Indicadores económicos dos SMAS relativos ao triénio (2001 a 2003)

Designação	Fórmulas	Anos		
		2001	2002	2003
Vendas Líquidas em (€)	Vendas+Prest. Serviços	11.437.716	12.734.223	14.848.728
Rendibilidade Capitais Próprios	(Res.Líquido/Cap. Próprio)*100	2,28%	4,56%	8,90%
Rendibilidade do Activo	(Res.Líquido/Act. Total)*100	1,72%	3,56%	6,85%

Cálculos auxiliares a fls. 378 do Vol. XII

As vendas líquidas apresentam valores sempre crescentes.

A taxa de rendibilidade dos capitais próprios que corresponde à aptidão da entidade para libertar meios financeiros com vista a assegurar não só a renovação dos instrumentos de produção, como ainda o seu crescimento e a remuneração dos capitais dos SMAS, sendo sempre positiva nos anos da análise, situou-se nos 4,6% em 2002 e no ano seguinte quase duplicou, atingindo uma taxa de 8,9%.

O rácio que avalia o desempenho dos capitais investidos nestes serviços apresenta valores positivos também para os três anos, representando uma rendibilidade de exploração do activo na ordem de 1,7%, em 2001 e 3,6%, em 2002. Em 2003, este rácio quase duplicou relativamente ao ano anterior, evidenciando uma rendibilidade do activo rondando os 6,8%.



ANÁLISE FINANCEIRA

126. De forma a apreciar a situação financeira dos SMAS apresenta-se, de seguida, o mapa comparativo dos Balanços em 31/12/2001, 31/12/2002 e 31/12/2003, procedendo-se à sua análise nos parágrafos seguintes.

Quadro 24 - Mapa comparativo dos Balanços (em 31/12/01, 31/12/2002 e 31/12/2003) - SMAS

DESCRIÇÃO	31-12-01		31-12-02		31-12-03		% Variação		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	02/01	03/02	03/01
ACTIVO									
ACTIVO FIXO									
Bens do domínio público		0,00		0,00		0,00			
Imobilizado Corpóreo	19389375,39	86,23	19565371,27	86,07	20492084,59	81,07	0,91	4,74	5,69
Total do Activo Fixo	19389375,39	86,23	19565371,27	86,07	20492084,59	81,08	0,91	4,74	5,69
ACTIVO CIRCULANTE									
Existências	146663,72	0,65	152019,32	0,67	167340,95	0,66	3,65	10,08	14,10
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	1976303,79	8,79	1576312,19	6,93	1854557,64	7,34	-20,24	17,65	-6,16
Estado e out. entes públicos	102379,8	0,46	50062,07	0,22	61972,06	0,25	-51,10	23,79	-39,47
Disponibilidades	123301,33	0,55	639392,77	2,81	2038695,23	8,07	418,56	218,85	1553,4
Total do Activo Circulante	2348648,64	10,44	2417786,35	10,64	4122565,88	16,31	2,94	70,51	75,53
Acréscimos e Diferimentos:									
Acréscimos de Proveitos	748196,84	3,33	750000,00	3,29	661270,00	2,62	0,24	-11,83	-11,62
TOTAL DO ACTIVO	22486220,87	100,00	22733157,62	100,00	25275920,47	100,00	1,10	11,19	12,41
FUND. PRÓPRIO E PASSIVO									
PATRIM., RESERV. E RESULT.									
Património	331858,12	1,48	698997,51	3,07	1466933,31	5,80	110,63	109,86	342,04
Prestações suplementares		0,00		0,00		0,00			
Reservas (livres e legais)	16198231,2	72,04	16217554,31	71,34	16257971,98	64,32	0,12	0,25	0,37
Resultado Líquido do Exercício	386462,67	1,72	808353,47	3,56	1731412,28	6,85	109,17	114,19	348,02
Total dos Fundos Próprios	16916551,97	75,23	17724905,29	77,97	19456317,57	76,98	4,78	9,77	15,01
PASSIVO									
Provisões p ^a riscos e encargos		0,00		0,00		0,00			
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	1844317,33	8,20	1099028,14	4,83	1112504,36	4,40	-40,41	1,23	-39,68
Acréscimos e Diferimentos:									
Acréscimos de Custos		0,00		0,00	373071,19	1,48			
Proveitos Diferidos	3725351,57	16,57	3909224,19	17,20	4334027,35	17,15	4,94	10,87	16,34
Total do Passivo	5569668,9	24,77	5008252,33	22,03	5819602,90	23,02	-10,08	16,20	4,49
TOTAL DO F. PRÓP. E PASS.	22486220,87	100,00	22733157,62	100,00	25275920,47	100,00	1,10	11,19	12,41

Fonte: Balanços 2001 a 2003 dos SMAS



127. O Imobilizado corpóreo, rubrica com a maior expressão no total do activo, em 2001, €19.389.375,39 correspondente a 86,2%, registou, nos dois anos seguintes, montantes superiores em cerca de 0,9% e 4,7%, €19.565.371,27 e €20.492.084,59 respectivamente, não existindo Imobilizado classificado no Activo como “*Bens do domínio público*”.
128. No que concerne ao Activo Circulante, a rubrica “*Dívidas de Terceiros de Curto Prazo*” apresentou um decréscimo de 6,2%, no período em análise, €1.976.303,79 no primeiro ano e €1.854.557,64 no último, apesar de ter havido um acréscimo, em 2003, na ordem dos 17,6% relativamente a 2002, €1.576.312,19.
129. Os Fundos Próprios registaram uma evolução positiva, com os valores a apresentarem, anualmente, aumentos de 4,8% e de 9,7% relativamente ao ano transacto. Esta evolução deveu-se essencialmente aos incrementos dos “*Resultados Líquidos*”, €386.462,67 em 2001 e €1.731.412,28 em 2003, e do “*Património*”, €331.858,12 em 2001 e €1.466.933,31 em 2003, que de ano para ano cresceram, em média, mais de 110%.
130. As “*Dívidas a Terceiros de Curto Prazo*”, no ano de 2001, registaram o valor mais elevado, €1.844.317,33 tendo, em 2002, sofrido um decréscimo na ordem dos 40,4% relativamente ao ano anterior. Apesar de, em 2003, se ter observado um incremento de 1,2% em relação ao ano anterior, tal não obsteu a que no triénio se consumasse uma diminuição de cerca de 39,7%. Esta rubrica corresponde, em média aritmética simples, a 5,8% do total dos “*Fundos Próprios e Passivo*”.
131. No que concerne aos Acréscimos e diferimentos, os “*Acréscimos de custos*” e “*Proveitos diferidos*”⁴⁴ são rubricas que, no seu conjunto, assumem um peso relevante no global dos Fundos Próprios e Passivo, 16,6 % em 2001, 17,2% em 2002 e 18,6% em 2003, sendo que, relativamente ao Passivo, a relação ascende a 66,9%, 78,1% e 80,1%, respectivamente. Quanto ao activo, a rubrica de “*Acréscimos de proveitos*” corresponde à facturação dos últimos dias do(s) ano(s).
132. De forma a completar a análise efectuada anteriormente aduz-se o seguinte quadro:

Quadro 25 - Rácios de liquidez, de autonomia e de solvabilidade dos SMAS relativos ao triénio (2001 a 2003)

Designação	Fórmulas	Anos		
		2001	2002	2003
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	1,27	2,19	3,70
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Disponibil.+Realizável}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	1,19	2,06	3,55
Fundo Maneio em (€)	Act. Circ. - Pas. C. Prazo	504.331	1.318.758	3.010.061
Autonomia Total	$\frac{\text{Capital Próprio}}{\text{Act. Total}}$	0,75	0,78	0,77
Solvabilidade	$\frac{\text{Capital Próprio}}{\text{Capital alheio}}$	3,04	3,54	3,34

Cálculos auxiliares a fls. 378 do Vol. XII.



A ocorrência, a partir de 2002, de um incremento acentuado na actividade da entidade expressa na Venda de produtos e prestações de serviços, aliado a um menor aumento dos custos, permitiu a existência de resultados operacionais positivos nos dois últimos anos.

Os serviços não têm grandes dificuldades em satisfazer os seus compromissos de curto prazo, uma vez que ao longo do triénio os rácios de liquidez têm apresentado, sucessivamente, valores acima da unidade e com um crescimento acentuado em 2003.

Através da comparação dos rácios de liquidez reduzida e liquidez geral, constata-se que ao longo dos três anos em análise as existências não têm peso significativo na estrutura financeira dos SMAS, representando, em média, cerca de 7,7% do Activo Circulante.

O fundo de maneo regista valores positivos e com tendência crescente, i.e., o activo circulante cobre o passivo de curto prazo, sendo por isso cumprida a regra do equilíbrio financeiro mínimo.

Do rácio de autonomia total conclui-se que os SMAS têm vindo a apresentar um grau de independência do financiamento externo praticamente estável, variando no intervalo dos 75%-78%.

Possuem capacidade financeira para fazer face aos compromissos assumidos com o exterior, dado que os Fundos Próprios, que aumentaram ao longo do triénio, são largamente superiores às dívidas assumidas com terceiros.

INSTRUMENTOS PREVISIONAIS DE GESTÃO

133. O CA dos SMAS elaborou a proposta de Orçamento tendo deliberado em reunião de 06/11/02 submetê-la à CM, para, no âmbito da sua competência⁴⁵, o aprovar e apresentar à Assembleia Municipal⁴⁶. A regulamentação deste instrumento previsional consta do ponto 3.3 do POCAL, que contém as regras a observar na respectiva elaboração.

Da análise à documentação facultada, mapas de controlo orçamental da receita de 2001 e 2002, e como resulta dos quadros insertos a fls. 372 e 373 do Vol. XII, conclui-se que os serviços não cumpriram as disposições legais aplicáveis verificando-se que, no cálculo das dotações, de algumas rubricas⁴⁷, não foi observada a regra constante da al. a) do ponto 3.3.1. do POCAL.

Contudo, é de referir que, em termos de execução global do Orçamento, esta registou uma realização na ordem dos 106%, o que não invalida que se recomende o cumprimento da norma em causa.



APRECIÇÃO DE DOCUMENTOS

134. De acordo com o previsto no PG/PA, fls. 6 do Vol. III, conferiram-se os documentos da classificação a seguir indicada, sendo que da sua análise nada de relevante há a expor.

Quadro 26 - Verificação documental da despesa

Classificação Orçamental	Designação	Montante global (€)	Amostra (%)
07.01.04.07	Investimentos/Construções diversas/ Captação e distribuição de água	1.416.306,05	19,2

135. Durante o trabalho de campo seleccionaram-se para conferência as subcontas relativas à conta "Devedores e Credores/CMVFX" que a seguir de identificam:

Quadro 27 - Conferência de documentos da conta "Devedores e credores"

Código da Conta	Designação	Valor (€)
268601	CMVFX – Tarifa de resíduos sólidos	89.653,78 (SC)
268603	CMVFX – Lucros	182.366,72 (SC)
268611	CMVFX – Tarifa de resíduos sólidos	89.653,78 (SD)

(SC) Saldo Credor; (SD) Saldo Devedor

Os SMAS utilizam as subcontas 268601 e 268611 para procederem à contabilização das transferências para a autarquia da receita cobrada nos recibos da água e respeitante à "Tarifa dos resíduos sólidos" uma vez que se trata de receita da edibilidade. Os saldos que estas subcontas apresentam correspondem a tarifa liquidada que ainda não foi cobrada e por conseguinte não foi transferida, nada havendo a relevar.

Relativamente ao saldo credor no valor de €182.366,72 da subconta 268603 o serviço justificou (fls. 647 do Vol. XIV) tratar-se de um saldo muito antigo e do qual desconhecem a origem. Os SMAS não têm em seu poder documento algum que o justifique, no entanto, pensam que seria uma distribuição do Resultado Líquido, na parte que não é obrigatório a constituição de reservas legais, para a CMVFX e que, provavelmente, esta entidade nunca entendeu aceitar esta distribuição e o saldo permaneceu até hoje na conta. Contudo, para resolver esta questão, os SMAS estão a investigar os documentos existentes em Arquivo de modo a que a solução seja a mais adequada.

Assim, e dado tratar-se de um saldo que vem transitando de exercícios anteriores, sem que os serviços tenham tomado qualquer resolução, recomenda-se ao CA que diligencie pela implementação das medidas necessárias à entrega do referido montante ou à regularização do saldo desta conta.



PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ENTRE O MUNICÍPIO E OS SMAS

136. Tal como já foi relatado nos § 81 a 83, as dívidas dos SMAS à autarquia, e vice-versa, são regularizadas através de encontro de contas. No exercício em análise deu entrada nos seus cofres os débitos da Câmara relativos aos anos de 2001 e 2002.

Quanto aos créditos da Câmara, refira-se que os relativos ao acerto de contas de 2001 foram pagos em 2002 e os de 2002 em 2004. O quadro seguinte reflecte esta situação:

Quadro 28 - Acerto de contas entre os SMAS e a CMVFX

	RECEBIMENTOS				PAGAMENTOS			
	Clas. Ec.	GR	Data	Valor (€)	Clas. Ec.	OP	Data	Valor (€)
Acerto contas 2001	08019999	271	31/12/03	5.062,72	020204	2764	16/12/02	49.557,00
	0702091002	272	31/12/03	76.203,06	02031106	2765	16/12/02	45.129,21
	0702091002	273	31/12/03	26.498,92	02031106	2766	16/12/02	8.334,60
	0702091003	274	31/12/03	100.575,41	02031106	2767	16/12/02	4.987,98
	0702091003	275	31/12/03	621,45	0602	2768	16/12/02	42,40
	0702091003	276	31/12/03	11.578,85	020306	2769	17/12/02	1.303,21
	0702091003	277	31/12/03	16.107,18	020306	2770	17/12/02	58,90
	TOTAL			236.647,59	TOTAL			109.413,30
Acerto contas 2002	08019999	278	31/12/03	4.383,86	02022502	101	30/01/04	8.701,32
	0702091002	279	31/12/03	58.660,92	02022502	102	30/01/04	46.844,98
	0702091003	280	31/12/03	89.037,98	02022502	103	30/01/04	4.987,98
	0702091003	281	31/12/03	39.690,09	06020305	104	30/01/04	98.295,05
	0702091003	282	31/12/03	682,08	06020305	105	30/01/04	42,40
	0702091003	283	31/12/03	14.270,92	020209	106	30/01/04	2.632,47
	0702091003	284	31/12/03	129,10	010113	107	30/01/04	38,39
	0702091003	285	31/12/03	17.587,12				
0702091001	286	31/12/03	1.261,40					
	TOTAL			225.703,47	TOTAL			161.542,59

137. Assim, e tal como ficou dito relativamente à CMVFX, o procedimento adoptado não pode ser considerado correcto uma vez que viola um dos princípios contabilísticos consagrados no ponto 3.2 do POCAL, ou seja o princípio da especialização⁴⁸, recomendando-se que, de futuro, os seus serviços passem a dar-lhe cumprimento.

FUNDOS DE MANEIO

138. Tendo por base os requisitos constantes do RSCI (fls. 533 do Vol. II) foi feita uma análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos fundos de maneo existentes nos SMAS, sendo de realçar os seguintes aspectos:

- Estão previstas, no RSCI, as regras de utilização;
- No ano de 2003 foram constituídos 30 fundos de maneo, atribuídos a 9 funcionários, totalizando €5.500,00;
- Os valores dos fundos não são cabimentados, aquando do despacho do Vereador/Presidente do CA para sua criação, pelo valor correspondente. A cabimentação ocorre quando são apresentados à Contabilidade os documentos da despesa realizada, para efeitos de reconstituição;



- d) Cada detentor do respectivo fundo possui uma conta corrente para registo da movimentação das correspondentes verbas;
- e) Os montantes pagos no ano de 2003, através dos fundos de maneiio, ascenderam a €7.522,78, tendo sido autorizados pelo Presidente do CA;
- f) Tanto os valores como o tipo de despesas efectuadas coadunam-se com o que se entende ser a natureza dos FM.

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

EMPREITADAS

139. Do levantamento efectuado às empreitadas realizadas pelo SMAS no ano de 2003, constantes do mapa relativo à contratação administrativa respeitante ao período de 01/01/03 a 31/12/03, foram seleccionados dois processos: “Remodelação das redes para adaptação ao adutor da circunvalação - Casal da Serra/Bragadas” e “Conduta adutora gravítica do Forte da Casa - Casal da Serra - 3ª fase”. Da análise efectuada aos procedimentos, nada de irregular houve a registar, tendo-se apurado que em ambas houve uma derrapagem, em relação ao valor da adjudicação, de 14,8%⁴⁹, resultante dos valores pagos a título de “trabalhos a mais”.

V. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA DAS CONTAS



140. O ajustamento das contas, da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Vila Franca de Xira, referente ao exercício de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003, é o seguinte:

Quadro 29 – Demonstração numérica das contas do exercício de 2003

Un.: Euro

DÉBITO	CONTA DE DOCUMENTOS *	CONTA DE DINHEIRO		RESPONSABILIDADE TOTAL
		DA CÂMARA	DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS	
<i>Receita virtual liquidada.....</i>	16.133.502,40			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>				308.746,91
<i>Receita Orçamental cobrada.....</i>		60.593.250,38	16.297.610,33	76.890.860,71
<i>Entrada de fundos p/ Oper. Tesouraria</i>		2.900.362,44	1.727.714,80	4.628.077,24
<i>Saldo em 01/01/03.....</i>	1.799.469,32	784.604,77	639.392,77	3.223.466,86
TOTAIS	17.932.971,72	64.278.217,59	18.664.717,90	85.051.151,72
CRÉDITO				
<i>Receita anulada.....</i>	34.834,67			34.834,67
<i>Despesa Orçamental realizada.....</i>		59.646.936,93	14.769.614,45	74.416.551,38
<i>Saída de fundos p/ Oper. Tesouraria..</i>		2.831.636,31	1.856.408,22	4.688.044,53
<i>SOMA.....</i>		62.478.573,24	16.626.022,67	79.104.595,91
<i>Receita virtual cobrada.....</i>	15.824.755,49			
<i>Saldo em 31/12/03.....</i>	2.073.381,56	1.799.644,35	2.038.695,23	5.911.721,14
TOTAIS	17.932.971,72	64.278.217,59	18.664.717,90	85.051.151,72

(*) - Referente aos SMAS

Face às análises efectuadas e apenas na exacta medida das mesmas, o juízo global sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2003 é favorável, com as reservas apontadas, designadamente, nos § 58 a 65, 69 a 80 e 87 a 98, e bem assim, com as derivadas do facto da conta do exercício de 2002 não se encontrar ainda homologada.

VI – RECOMENDAÇÕES

141. Considerando os resultados da auditoria financeira ao exercício de 2003 no MVFX, formulam-se as seguintes recomendações:

À Câmara Municipal

- Integral cumprimento das regras impostas pelo POCAL nomeadamente, quanto à contagem física dos valores sob a responsabilidade do Tesoureiro e elaboração dos respectivos termos, reconciliações bancárias mensais e reconciliações dos extractos das contas de “devedores e credores” e “Estado e outros entes públicos”, com as respectivas contas da autarquia;
- Maior rigor na elaboração dos instrumentos previsionais de gestão;



- c) Estrita observância das regras relativas à sujeição de determinados actos e contratos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas;
- d) Publicitação, nos termos da Lei n.º 26/94, de 19/08, de todas as transferências (v.g. subsídios) efectuadas;
- e) Não assunção de encargos relativamente a factos, contratos e compromissos em que o Município não seja parte e que não se enquadrem na sua esfera de competências;
- f) Integral cumprimento das regras relativas ao regime de contratação e realização de despesas públicas;
- g) Revisão dos procedimentos relativos à contratação de pessoal em regime de prestação de serviços, tendo em atenção que este regime jurídico – laboral não tem por finalidade suprir necessidades permanentes da autarquia.

Aos Serviços Municipalizados

- h) Integral respeito pelo princípio de segregação de funções;
- i) Estrita observância das regras impostas pelo POCAL nomeadamente, à contagem física dos valores sob a responsabilidade do Tesoureiro e elaboração dos respectivos termos e reconciliações bancárias mensais;
- j) Actualização do inventário relativo aos bens móveis e imóveis;
- l) Integral observância das regras previsionais constantes no POCAL, na elaboração do orçamento.

VIII – DECISÃO

142. Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido à Presidência do Conselho de Ministros;
- c) Mandar notificar:
 - ⇒ O Procurador-Geral Adjunto, neste Tribunal, em cumprimento do disposto nos art. 29.º, n.º 4, art. 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 55.º, n.º 2, e art. 57º, nº 1, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, do presente relatório e respectivos anexos;

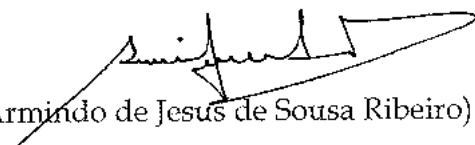


Tribunal de Contas

- ⇒ Os membros do Município de Vila Franca de Xira, identificados nos parágrafos 12 e 13 do ponto II, com envio de cópia do relatório;
- d) Que, no prazo de 3 meses, o Município de Vila Franca de Xira informe o Tribunal de Contas da sequência dada às Recomendações constantes do parágrafo 141 do presente relatório;
- e) Que, após as notificações e comunicações necessárias, se proceda à respectiva divulgação pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- f) Fixar os emolumentos a pagar, conforme consta do Anexo III.


Tribunal de Contas, em 2 de Março de 2006

O Juiz Conselheiro Relator,



(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)

Os Juizes Conselheiros Adjuntos,



(Carlos Manuel Botelho Moreno)



(Manuel Henrique de Freitas Pereira)



NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO

¹ O vereador Rui Ribeiro Rei, ainda que devidamente notificado, não se pronunciou, tendo a documentação enviada sido devolvida pelos CTT com a indicação de “Não reclamado”.

² Presidente do CA dos SMAS.

³ Publicado em DR – II Série, nº 42, Apêndice nº 24, de 19/02/04.

⁴ Publicado no DR – II Série, nº 22, de 27/01/93.

⁵ Publicado no DR nº 27, II Série, Apêndice n.º 13.

⁶ Publicado no DR nº 175, II Série, Apêndice n.º 97.

⁷ DL nº 54-A/99, de 22/02, com a redacção dada pela Lei nº 162/99, de 14/09 e pelos DL nº 315/00, de 02/12 e nº 84 – A/02, de 05/04.

⁸ Com a redacção introduzida pela Lei nº 5–A/2002, de 11/01.

⁹ Compreende as restituições e as transferências de capital para as juntas de freguesia e instituições particulares, as menos valias apuradas na alienação de fogos de habitação social, bem como, as correcções relativas a anos anteriores.

¹⁰ No exercício de 2002 representa a diferença entre o activo e passivo, à data da elaboração do balanço inicial (cfr. nota explicativa à conta 51 do POCAL). No exercício de 2003 houve um aumento àquele montante por afectação de 95% do Resultado Líquido de 2002.

¹¹ Corresponde aos valores em dívida dos empréstimos bancários.

¹² As principais componentes são:

Dívidas a terceiros – curto prazo	2002	2003
Fornecedores de imobilizado, c/c	1.012.927,92	1.362.639,57
Adiantamentos de clientes, contribuintes e utentes	754.287,73	754.287,73
Fornecedores, c/c	720.798,49	1.042.201,54
Estado e outros entes públicos	253.869,90	217.382,29

¹³ Aprovado em sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 19/03/92.

¹⁴ Paga em 13/12/2002, por via da OP nº 7451.

¹⁵ Da conjugação do disposto no art. 71º da Lei nº 107-B/03, de 31/12 e art. 1º da Portaria nº 205/04, de 03/03, são sujeitos a fiscalização prévia todos os actos e contratos de montante superior a €310.330.

¹⁶ Sobre os efeitos sinalagmáticos dos contratos de natureza obrigacional ver, entre outros, Pedro Romano Martinez in “Direito das Obrigações”.

¹⁷ “Programa de Apoio à Realização de Obras”; “PAAD-Actividades desportiva federada”; “PAAD-Apoio a Clubes com instalações próprias”.

¹⁸ Criado nos termos do artigo 23º dos estatutos da extinta FNAT – actual INATEL.

¹⁹ Tendo os respectivos estatutos sido publicados no DR nº 166, III série, de 21/07/82.

²⁰ Com publicação no DR nº 213, III série, de 14/09/82.

²¹ Vulgo CCD, organizado nos termos dos estatutos do INATEL, cfr. art. 1º dos respectivos estatutos.

²² Al. g) do nº 3 do art. 62º da Lei nº 79/77, de 25/10 e al. q) do nº 1 do art. 51º do DL nº 100/84, de 29/03.

²³ Do levantamento efectuado em relação à entidade supra mencionada, apurou-se que a mesma nunca foi objecto de constituição legal, i.e., não foi constituída por escritura pública conforme imposição constante dos artigos 158º, 167º e 168º, todos, do Código Civil, condição “sine qua non” para que este tipo de associações adquira personalidade jurídica. Sendo certo que no ordenamento jurídico português se prevê a possibilidade de existirem associações sem personalidade jurídica, art. 195º e segs. do CC (conforme estipulado no nº 1 do art. 195º do CC, esse regime aplicar-se-á quando os associados não estipulem as regras pelas quais essa entidade reger-se-á e excepçiona as regras relativas à aquisição de personalidade jurídica, previstas nos arts. 167º e seguintes do CC) a sua constituição subsume-se à obrigatoriedade de ter de existir um acto constitutivo formal, escritura pública. Para além desse requisito formal, um outro é exigido; para que o acto de constituição de uma associação possa produzir efeitos em relação a terceiros é necessário que esse acto de constituição e os seus estatutos sejam publicados em DR, conforme resulta expressamente do art. 168º do CC. Nunca se tendo verificado tais pressupostos legais, os actos praticados pela entidade designada não possuem, nem nunca possuíram, eficácia jurídica, ou seja, a entidade em causa não é, nem nunca foi, titular de direitos e obrigações.

²⁴ Informação nº 03/02, de 06/02/01, emanada pelo DAG, na sequência de despacho da PC, de 19/12/00, exarada na comunicação interna nº 884/00, de 12/12; Informação nº 09/0308/05/03, na sequência de



- solicitação dirigida ao DAG pela PC; Acta nº 11/03, correspondente à reunião de câmara de 14/05/03 e Comunicação interna nº 77/03, de 03/10/03.
- ²⁵ Das conclusões versadas no correspondente relatório, o representante do Ministério Público junto do TC, quanto à matéria relativa à constituição legal do CAT, vem afirmar que “(...) *na gerência em análise foi detectada uma situação de atribuição de subsídio ao Centro de Alegria no Trabalho (CAT), cujos objetivos essenciais são a acção social dos trabalhadores da Câmara (...)*” concluindo que “ (...) *embora legalmente constituídos, (...) não desenvolvem fins de interesse público (...)*”. No seguimento de tal posição o TC, por via do Acórdão nº 219/96, 2ª Secção, de 31/10, constante de fls. 275 a 284 do Vol. IV, conclui que “ (...) *Pela leitura dos autos, verifica-se que o CAT preenche um dos requisitos para poder beneficiar dos apoios camarários, dado que se encontra legalmente constituído (...)*”. “ (...) *Assim, a atribuição de subsídios ao CAT consubstancia pagamentos indevidos, susceptíveis de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos dos artigos 48º e 49º, respectivamente, da Lei nº 86/89, de 08/09 (...)*”. “ (...) *Pelos autos, contudo, verifica-se que a atribuição de subsídios, embora ilegal, não resultou de uma conduta dolosa e fraudulenta por parte dos gerentes, os quais terão tido um comportamento tipificável como meramente culposos (...)* ” concluindo que “ (...) *deve ser relevada a responsabilidade financeira inerente à situação (...) ao abrigo do art. 50º, da Lei nº 86/89 (...)*”.
- ²⁶ A mesma solução se aplica a todos os actos praticados no âmbito de vigência dos Decretos-Lei nº 79/77, de 25/10 e nº 100/84, de 29/03.
- ²⁷ Os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam
- ²⁸ Apoio às escolas do ensino pré-escolar e básico; Calcetamentos, conservação e reparação de ruas e arruamentos; Gestão e manutenção de jardins e outros espaços verdes; Varrição e lavagens de ruas, praças e outros espaços, limpeza de sarjetas; Limpeza, conservação e gestão de valetas, bermas e caminhos públicos
- ²⁹ Dados compilados a partir da listagem de contratação administrativa.
- ³⁰ A análise assentou sobre a estratificação de áreas funcionais, de modo a que todas fossem abrangidas tendo sido, em relação a cada uma delas, seleccionado uma amostra por ordem aleatória.
- ³¹ Com excepção de alguns contratos de avença, cujos procedimentos não foram entregues.
- ³² Aprovado em reunião da Assembleia Municipal em 23/12/02 e publicada no DR nº 30, apêndice nº 21, II Série, de 05/02/03.
- ³³ Nas mesmas áreas referidas.
- ³⁴ A celebração de contratos de prestação de serviços, como forma de suprir necessidades conjunturais de pessoal foi, no passado, motivo para recusa de Visto como resulta, entre outras, das decisões do TC nº 8.198/95 e nº 6.362/95.
- ³⁵ Com a cominação legal prevista no n.º 2 do mesmo artigo.
- ³⁶ Os vereadores António José Alves Machado, José Augusto Pereira Neves, Maria João Conceição Ferreira, José Manuel Soares da Costa e Cândido Alberto Fernandes Silva alegaram que estas matérias, não tendo sido levadas a reunião de Câmara, não eram por estes conhecidas.
- ³⁷ Assinale-se que tal constatação foi motivo, no passado, para recusa de Visto, conforme se retira, entre outras, de Decisões do TC nº 1.483/96, de 10/04, nº 1.478/96, de 15/04 e nº 2.030/96, de 06/05.
- ³⁸ Os vereadores António José Alves Machado, José Augusto Pereira Neves, Maria João Conceição Ferreira, José Manuel Soares da Costa e Cândido Alberto Fernandes Silva alegaram que estas matérias, não tendo sido levadas a reunião de Câmara, não eram por estes conhecidas.
- ³⁹ Publicação efectuada no DR – II Série, nº 99, de 29/04/97.
- ⁴⁰ Planeamento Estratégico, Apoio da Administração, Apoio Jurídico e Contencioso, Secretariado, Organização e Informática e Apoio à Direcção.
- ⁴¹ Gestão Administrativa, Gestão Financeira, Estudos e Projectos, Gestão de Infraestruturas de Abastecimento de Água, Gestão de Infraestruturas de Águas Residuais, Gestão de Equipamentos e Controlo e Qualidade Ambiental.
- ⁴² Posto de atendimento de VFX, delegação de Alverca e delegação da Póvoa de Santa Iria.
- ⁴³ Em virtude da diminuição dos proveitos extraordinários.
- ⁴⁴ Trata-se de subsídios ao investimento provenientes de fundos comunitários.
- ⁴⁵ De acordo com o disposto na al. c) do nº 2 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09.
- ⁴⁶ Para efeitos da al. b) do nº 2 do art. 53º da Lei nº 169/99, de 18/09.
- ⁴⁷ 04.02.01-Juros de mora; 05.02.01-Rendimentos de propriedade - Juros de bancos e outras instituições; 06.01.02 - Transferências correntes - Sociedades privadas; 10.01.02 - Transferências de Capital -



Sociedades e quase sociedades - Privadas; 10.03.07.01 - Transferências de Capital - Administração Central - FEDER e 10.05.01 - Transferências de Capital - Administração Local - Continente.

⁴⁸ Refere que “(...) *os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam*”.

⁴⁹ Na primeira empreitada, o valor final pago foi de €137.501,10, em virtude de terem sido realizados trabalhos a mais no montante de €17.754,86 enquanto, na segunda, a conta final apresentou um saldo de €130.483,03, tendo sido realizados trabalhos a mais no valor de €16.868,09.