



Tribunal de Contas

Processo n.º 04/02 – AUDIT



RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 03/03

2ª SECÇÃO

**CASFIG – COORDENAÇÃO DE ÂMBITO SOCIAL E FINANCEIRO
DAS HABITAÇÕES SOCIAIS DE GUIMARÃES, EM**

Exercício de 2000



Tribunal de Contas

ÍNDICE

SIGLAS	4
1 – INTRODUÇÃO.....	5
1.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO.....	5
1.2 – METODOLOGIA ADOPTADA.....	6
1.2.1 – Planeamento	6
1.2.2 – Execução.....	8
1.3 – COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS	8
2 – CONTRADITÓRIO.....	9
3 – CARACTERIZAÇÃO GLOBAL.....	11
3.1 – ANÁLISE DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA EMPRESA.....	11
3.1.1 – Motivos determinantes da criação da Casfig	11
3.1.2 – Constituição, natureza e regime jurídico	15
3.1.3 – Breve apreciação dos estatutos.....	18
3.1.4 – Estatuto remuneratório dos membros do CA.....	24
3.2 – ACTIVIDADE DESENVOLVIDA	25
3.3 – ORGANIZAÇÃO/PLANEAMENTO E CONTROLO	27
3.3.1 – Estrutura organizacional.....	27
3.3.2 – Recursos Humanos.....	30
3.3.3 – Planeamento e controlo	30
3.3.3.1 – Instrumentos de gestão previsional.....	30
3.3.3.2 – Fiscalização e controlo.....	31
3.4 – APRECIACÃO GLOBAL DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA.....	33
3.4.1 – Análise Económica	33
3.4.1.1 – Proveitos.....	36
3.4.1.2 – Custos.....	37
3.4.2 – Análise Financeira	38
3.4.2.1 – Activo.....	39
3.4.2.2 – Capital próprio	40
3.4.2.3 – Passivo.....	41
4 – SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	42
4.1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS	42
4.2 – AUTORIZAÇÃO DE DESPESA/DISPONIBILIDADES	42
4.3 – IMOBILIZADO	44
4.4 – FUNDO FIXO DE CAIXA.....	44



Tribunal de Contas

4.5 – LIVROS OBRIGATÓRIOS	45
4.6 – AVALIAÇÃO DO SCI.....	46
5 – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE A CASFIG E O MUNICÍPIO DE GUIMARÃES	48
6– AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.....	50
7 – EMPREITADAS.....	54
8 – A GESTÃO DO PARQUE HABITACIONAL	57
8.1 – RENDAS	57
8.1.1 – Considerações Gerais	57
8.1.2 – Rendas das Casas Municipais	59
8.1.3 – Rendas em dívida	65
8.1.4 – Casa Municipal fora do Auto de Gestão.....	67
8.2 – CONDOMÍNIO	68
9 – ATRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO	70
10 – CONCLUSÕES.....	72
11 – RECOMENDAÇÕES.....	77
12 – DECISÃO	78
ANEXOS	80
1 – EMOLUMENTOS	80
2 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2000.....	81
3 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO	82
4 – FICHA TÉCNICA	83



Tribunal de Contas

SIGLAS

- CA – Conselho de Administração
- CGD – Caixa Geral de Depósitos
- CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
- CLA's – Comissões Locais de Acompanhamento
- CMG – Câmara Municipal de Guimarães
- CNRM – Comissão Nacional do Rendimento Mínimo
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CRSS – Centro Regional de Segurança Social
- CSC – Código das Sociedades Comerciais
- DA – Departamento de Auditoria
- DGSPH – Departamento de Gestão Social do Parque Habitacional
- DGTC – Direcção-Geral do Tribunal de Contas
- EM – Empresa Municipal
- EP – Empresa pública
- GP – Guias de Pagamento
- IEPF – Instituto do Emprego e Formação Profissional
- IGAPHE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
- INH – Instituto Nacional de Habitação
- IPSS – Instituição Particular de Segurança Social
- OROC – Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
- LOPTC – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
- RAU – Regime do Arrendamento Urbano
- RMG – Rendimento Mínimo Garantido
- ROC – Revisor Oficial de Contas
- SCI – Sistema de Controlo Interno
- SROC – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
- PER – Programa Especial de Realojamento
- PIMP – Plano Integrado a Médio Prazo
- UAT – Unidade de Apoio Técnico



Tribunal de Contas

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

No uso das competências do Tribunal de Contas que lhe foram cometidas, designadamente, pelos artigos 2º, n.º 2, alínea b), 5º, n.º 1, alínea f) e g) e 55º, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, bem como pelos artigos 1º, n.º 1, alínea a) e 2º, da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril – estes aplicáveis por força do disposto no n.º 4 do artigo 2º da citada Lei n.º 98/97 – e de acordo com o Programa de Fiscalização para 2002 do Departamento de Auditoria VIII/Unidade de Apoio Técnico 2, aprovado pelo Tribunal de Contas em reunião do Plenário da 2ª Secção, de 13/12/01, foi realizada uma auditoria de gestão à Casfig – Coordenação de Âmbito Social e Financeiro das Habitações Sociais de Guimarães, EM, doravante designada por Casfig, tomando por **exercício de referência o ano económico de 2000**.

Esta auditoria teve início em 18 de Fevereiro de 2002 e decorreu na sede da empresa em Guimarães, durante um período de 15 dias úteis, conforme o Plano Global e Programa de Auditoria, aprovados por despacho do Juiz Conselheiro da Área, exarado na Informação n.º 01/02—DA VIII/UAT.2, processada de fls.1 a fls. 12, Parte A, Vol. II e teve como principais objectivos os seguintes:

- ⊗ Apreciação da génese e evolução da empresa no respeitante à sua legalidade, prossecução do objecto social, estudos de viabilidade eventualmente efectuados, estabelecimento do modelo previsto e adequação dos estatutos à Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto;
- ⊗ Exame da estrutura organizacional e dos meios humanos afectos;
- ⊗ Levantamento, descrição e avaliação dos sistemas de controlo interno, implementados nas áreas de imobilizado, dívidas de/a terceiros – curto prazo, depósitos bancários e caixa;
- ⊗ Verificação da existência e eficácia dos instrumentos de avaliação;



Tribunal de Contas

- ↯ Estudo dos fluxos financeiros entre a Casfig e a autarquia, bem como a respectiva contabilização;
- ↯ Apreciação da estrutura económica – financeira e análise comparativa das demonstrações de resultados por natureza e de balanços;
- ↯ Conhecimento das relações existentes entre a Casfig, o INH e o IGAPHE, por um lado e a Casfig e o CRSS no que concerne à atribuição do RMG, por outro;
- ↯ Verificação dos procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços e empreitadas;

1.2 – METODOLOGIA ADOPTADA

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

1.2.1 – Planeamento

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

Já nas instalações da entidade auditada, realizou-se uma reunião introdutória com os membros do Conselho de Administração, a saber:

- ◆ Domingos Bragança Salgado – Presidente;
- ◆ Maria Joana Rangel Lobo Xavier – Vogal.



Tribunal de Contas

Nesta reunião também esteve presente a Coordenadora da área social da Casfig, Cristina Dias.

Por parte da DGTC, estiveram presentes o Auditor-Coordenador, o Auditor-Chefe da UAT.2/DA VIII e restantes elementos da equipa de auditoria, tendo-se dado a conhecer os objectivos que se pretendiam alcançar com a realização da auditoria. Recolheu-se também informação sobre a organização e funcionamento da Casfig, bem como sobre os principais problemas sentidos no domínio da sua gestão.

Ainda nesta fase, foram realizados os seguintes trabalhos:

- Análise das actas das reuniões do Conselho de Administração e da Comissão de Fiscalização;
- Exame da documentação de apoio à tomada de decisão da criação da empresa;
- Estudo dos Planos e Relatórios de Actividades, bem como das demonstrações financeiras dos anos de 1999 e 2000;
- Levantamento e avaliação dos sistemas de controlo existentes nas áreas da receita e despesa;
- Apreciação dos instrumentos de medida e avaliação dos resultados alcançados;
- Análise dos *dossiers* relativos a empreitadas e à aquisição de bens e serviços;
- Verificação da existência de parcerias, protocolos ou acordos com o INH, IGAPHE e CRSS;
- Realização de contactos e entrevistas com alguns dos responsáveis intermédios da Casfig;



Tribunal de Contas

1.2.2 – Execução

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

1.3 – COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

A acção decorreu normalmente, sendo de realçar todo o apoio prestado, quer pelo Conselho de Administração, quer por parte de todos os responsáveis, técnicos e restantes funcionários contactados.



Tribunal de Contas

2 – CONTRADITÓRIO

Para efeitos de exercício do contraditório, nos termos do art. 13º da Lei n.º 98/97, de 26/08, foram os membros do Conselho de Administração da Casfig, relativamente ao exercício de 2000, instados a pronunciarem-se sobre o Relato de Auditoria.

Os membros do Conselho de Administração, com excepção de Ermelinda Augusta de Faria Alves e Oliveira, apresentaram alegações em conjunto - insertas no Vol. I - começando por congratular o TC e por relevar **“...a forma profissional e pedagógica com que a sua equipa realizou a auditoria a esta Empresa Municipal, sendo de realçar a mais valia, em termos de informação e qualidade, que estas auditorias representam para os serviços”**, referindo quanto às irregularidades detectadas que **“nalguns casos, resultaram de uma interpretação de lei diferente da sustentada pelo Tribunal de Contas e, noutros casos, de procedimentos que, efectivamente, não estariam a ser devidamente cumpridos mas que, de futuro, se garante que o serão... a Casfig, EM regularizou já alguns procedimentos, tendo em conta as sugestões/recomendações feitas pela equipa técnica do Tribunal de Contas no decurso da auditoria”** e sublinhando, uma vez mais, a final, **“...o excelente contributo prestado pelo Tribunal de Contas, quer durante a Auditoria, quer em resultado das conclusões vertidas no subsequente relatório e a firme disposição de transpor para as regras e práticas da Empresa Municipal as recomendações e sugestões recebidas, de acordo com as intenções formuladas no presente documento que, por outro lado, esperamos constituir competente justificação para as anomalias detectadas”**.

Foram também apresentadas as alegações julgadas pertinentes para o enquadramento da actuação dos serviços, que foram agrupadas em dois itens intitulados **“I – CONSIDERAÇÕES GERAIS”** e **“II – CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS”**.



Tribunal de Contas

No primeiro, relativamente ao facto de a empresa não ter ainda elaborado um Regulamento Interno definidor do funcionamento da sua organização estrutural, é invocado que ***“A Casfig, EM, logo no seu primeiro ano de actividade, teve como preocupação primeira, e por indicação da Câmara Municipal de Guimarães, a instrução dos processos de candidatura ao programa de realojamento em habitação municipal (298 fogos), bem como a reorganização dos processos relativos aos inquilinos dos bairros municipais antigos, processo que se revelou moroso, bem como a urgência no realojamento de muitas famílias que necessitavam de habitação..., só agora concluído...”***.

No entanto, é referido que ***“... à data do seu início de actividade, a Casfig tinha uma estrutura organizada capaz de responder às solicitações várias no âmbito da gestão dos imóveis...muito embora se reconheça hoje, e após a auditoria realizada, a necessidade de otimizar os serviços ao nível dos procedimentos técnico-administrativos...”***.

No segundo item são justificadas e informadas as questões específicas apontadas no relato, que merecerão referência nos pontos correspondentes do presente relatório.



3 – CARACTERIZAÇÃO GLOBAL

3.1 – ANÁLISE DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DA EMPRESA

3.1.1 – *Motivos determinantes da criação da Casfig*

No elenco dos direitos fundamentais consagrados na CRP, encontra-se o direito à habitação.

Dispõe o n.º 1 do art.º 65º da CRP que “ *Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar*”.

De entre as formas de intervenção social, a habitação social constitui desde há longos anos um importante e imprescindível instrumento de actuação, por parte da Administração central e cada vez mais da Administração local, tendo por objectivo contribuir para a satisfação das necessidades de habitação dos agregados familiares de menores rendimentos.

Consciente das necessidades da sua população, a CMG assumiu desde há longos anos, a prossecução de actividades centradas em torno do problema habitacional.

Com efeito, antes da criação da Casfig a autarquia era proprietária de um parque habitacional constituído por 137 fogos, cuja gestão era assegurada por dois serviços existentes no seu quadro organizacional, a saber:

- Serviço de património – a quem competia inventariar, adquirir, alienar e gerir administrativamente os bens móveis e imóveis do município, entre outros, as habitações sociais;
- Serviço de habitação social – a quem competia elaborar candidaturas, fazer concursos de atribuição de habitações e o respectivo alojamento (pré-alojamento, realojamento e pós-realojamento).



Tribunal de Contas

Não obstante a importância das funções desempenhadas por estes serviços, a falta de comunicação entre ambos, conduzia a uma desarticulação de actuações, que inevitavelmente implicava uma maior morosidade e dificuldade na apreciação e resolução das múltiplas questões que no âmbito sócio-económico e habitacional iam surgindo.

A urgência de travar a degradação que se começava a notar nos 137 fogos municipais, aliada à necessidade de adopção de uma nova filosofia que viesse presidir à gestão das habitações sociais que num futuro próximo se iriam construir (cerca de 200) resultantes da candidatura ao PER, e ainda a necessidade de proporcionar uma resposta mais célere e eficaz às crescentes solicitações por parte de um número significativo de famílias detentoras de uma situação sócio-económica e habitacional carenciada, levou a CMG a repensar o seu modelo de intervenção nesta área.

Procurando encontrar soluções que lhe permitissem adoptar a melhor estratégia de actuação com vista à realização do interesse público, *máxime* realização do bem-estar da sua população mais carenciada, a CMG, analisou vários modelos de gestão habitacional, tendo extraído de cada um deles as seguintes ilações:

- **Gestão integral pela Câmara:** esta opção obrigava a um alargamento substancial do seu quadro de pessoal, uma vez que o realojamento exigia a intervenção de recursos humanos especializados em várias áreas, provocando por outro lado a ausência de respostas imediatas à gestão quotidiana, devido ao peso da burocracia a que uma estrutura camarária está sujeita.

- **Gestão através de uma empresa de índole totalmente privada:** esta opção implicaria o envolvimento de interesses particulares, os quais rapidamente se desmotivariam, uma vez que neste sector não se procura o lucro.



Tribunal de Contas

- **Gestão através de uma cooperativa:** a cooperativa seria regulamentada pela Lei n.º 51/96, de 7 de Setembro, em que a sua autonomia obrigaria a que se procedesse à afectação do património habitacional da autarquia a tal entidade e implicaria, cumulativamente, a inclusão de, pelo menos, mais cooperantes, além do Município. Tais pressupostos não estavam, no horizonte da autarquia, pela dificuldade em encontrar os parceiros adequados à situação, quer em número quer em qualidade.

- **Gestão através de uma empresa pública:** esta parecia ser a forma jurídica mais consentânea com as necessidades da CMG e que daria forma ao desígnio de se conseguir uma administração que permita no futuro realizar o efectivo direito à habitação a que aspiram centenas de famílias carenciadas. Esta forma permitiria manter o princípio (função social) que ao Município é devido, conseguindo uma agilidade empresarial no tocante às respostas imediatas na área da prevenção secundária, sem o escopo do lucro.

Efectuada a análise de cada um destes modelos, a autarquia entendeu que apenas o modelo da empresa pública municipal se coadunava com os objectivos visados pelo Município. Esta empresa assumiria não só a promoção habitacional, como iria assegurar a interligação entre o sector financeiro e o sector social, oferecendo uma capacidade de resposta – particularmente ao nível da gestão – que nenhum dos restantes modelos analisados lograria obter.

A tutela da empresa pública municipal pertenceria ao Município, devendo prosseguir os seguintes objectivos:

- a) Gerir e administrar o património edificado e a edificar e as áreas envolventes dos Bairros Municipais de Guimarães, que a tutela lhe conferir;
- b) Proceder ao levantamento do estado de conservação, das condições de funcionamento e da vivência entre vizinhos dos mencionados bairros;
- c) Aumentar a capacidade de resposta às crescentes solicitações neste domínio, melhorando a imagem da autarquia;



Tribunal de Contas

- d) Ampliar os meios de gestão para melhorar e desenvolver com mais eficácia as suas atribuições e competências;
- e) Contribuir para uma maior qualidade de vida que os cidadãos de Guimarães exigem e merecem;
- f) Reduzir encargos com a gestão e administração dos bairros sociais;
- g) Proceder à recolha de dados para a análise e estudo do quadro físico e social do património imobiliário;
- h) Promover a correcta utilização dos fogos e equipamentos.

Reconhecidas as vantagens oferecidas pela criação de uma empresa municipal, a CM, na sua reunião de **2 de Julho de 1998**, deliberou submeter à aprovação da AM, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 3 do art. 39º do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, a proposta de criação de uma empresa pública municipal bem como os estatutos que lhe serviam de base (vide docs. processados de fls. 13 a fls. 28, Parte A, Volume II).

A decisão da criação da empresa municipal foi alicerçada num estudo de viabilidade económica mandado elaborar pela CMG para o período de tempo compreendido entre 1998 e 2002, onde foi analisado o futuro da empresa numa perspectiva financeira, económica e social, tendo-se concluído que, embora no primeiro ano de actividade a empresa apresentasse prejuízos, resultantes da necessidade de efectuar investimentos, aqueles seriam ultrapassados no ano seguinte (1999), altura em que os resultados se perspectivavam crescer a um ritmo elevado, atingindo a partir daí uma “velocidade de cruzeiro” (vide docs. processados de fls. 29 a fls. 59, Parte A, Volume II).

Por outro lado, o passar dos anos iria permitir à empresa aumentar a sua capacidade de gerar lucro, sem nunca esquecer a maximização da utilidade social que a sua criação iria proporcionar à comunidade.



Tribunal de Contas

3.1.2 – Constituição, natureza e regime jurídico

Na sua sessão ordinária realizada em 19 de Outubro de 1998, a Assembleia Municipal de Guimarães, tendo presente a proposta do executivo de 02/07/98, deliberou aprovar a criação da Casfig – Coordenação de Âmbito Social e Financeiro das Habitações Sociais, EM, bem como aprovar os respectivos estatutos, os quais, em momento anterior à celebração da escritura pública de constituição da EM, foram alterados em conformidade com as imposições legais decorrentes da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto (vide docs. processados a fls. 53, Parte A, Volume II).

Com data de 26 de Fevereiro de 1999, foi celebrada perante a notária privativa da CMG, a respectiva escritura de constituição, tendo sido matriculada na Conservatória do Registo Comercial de Guimarães sob o n.º 00001/991116 (vide docs. processados de fls. 54 a fls. 55, Parte A, do Volume II).

Dando cumprimento ao preceituado no n.º 3 do art.º 5º da Lei n.º 58/98, a CMG remeteu cópia autenticada da escritura pública e respectivos estatutos ao Ministério Público junto do Tribunal Judicial da Comarca de Guimarães, efectuou a sua publicação no Diário da Republica, III Série, n.º 136, de 14 de Junho de 1999 e num dos jornais mais lidos da área, a saber, o jornal “Tournal” (vide docs. processados de fls. 56 a fls. 57 da Parte A, Volume II).

Nos termos do disposto no artigo 2º, n.º 1 alínea a) do Dec.-Lei n.º 100/84 de 29/03, então em vigor, é atribuição das autarquias locais tudo o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente “À administração de bens próprios e sob sua jurisdição”, acrescendo ainda nos termos das alíneas b) e i) do mesmo artigo 2º, tudo o que respeite ao desenvolvimento e à defesa e protecção da qualidade de vida do respectivo agregado populacional.

Da leitura deste normativo podemos concluir que constitui atribuição das autarquias, para além da gestão ou administração do património próprio, como no



Tribunal de Contas

caso os edifícios ou prédios urbanos de sua propriedade e destinados a habitação das suas populações, a criação de condições condignas para as populações que os habitam.

Deste modo, no âmbito das atribuições dos municípios compreende-se não só a gestão patrimonial e financeira dos bairros habitacionais de que são proprietários mas também a sua gestão social.

Aliás, diga-se que aquele normativo constante do artigo 2º respeitante à elencação das atribuições dos municípios não é taxativo mas sim exemplificativo, pois nos termos do artigo 1º, n.º 2 do mesmo Dec.-Lei n.º 100/84 as autarquias “...visam a prossecução de interesses próprios das respectivas populações”, aliás em consonância com o disposto no artigo 236º, n.º 2 da CRP.

Foi então, com o objectivo de prosseguir aquelas suas atribuições que a Assembleia Municipal autorizou a Câmara Municipal a criar a Casfig, tendo por objecto social:

“1.-...como objecto principal a promoção e gestão sócio-económica sem fins lucrativos, dos Bairros e Casas da CMG, nos termos e condições a definir pela Tutela.

2.- Acessoriamente poderá exercer outras actividades relacionadas com o seu objecto e não excluídas por lei” (art. 3º dos Estatutos).

Com este objecto, não restam dúvidas que a actividade efectivamente exercida pela Casfig e os motivos determinantes da sua criação se revestem de interesse público local e se contém no âmbito das atribuições do município, pelo que a criação da empresa foi legal, pois o citado artigo 39º, n.º 2, alínea g), do Dec.- Lei n.º 100/84, prevê expressamente tal solução.



Tribunal de Contas

Assim, a Casfig foi criada como uma empresa pública de âmbito municipal, sendo uma pessoa colectiva de direito público que prossegue fins de interesse público municipal e que cabem no âmbito das atribuições da autarquia.

Embora o artigo 1º, n.º 3 dos Estatutos disponha que a empresa se rege pelas deliberações e decisões dimanadas da Tutela (CMG), da leitura atenta dos mesmos, mormente no que se reporta ao art. 17º podemos constatar que os poderes que a CMG exerce sobre a Casfig são mais abrangentes do que aqueles que caracterizam a figura jurídica da Tutela. Trata-se, sim, de superintendência.

Com efeito, o conceito de tutela exercido por uma entidade sobre outra engloba tão só o controlo da regularidade e legalidade da actuação do ente tutelado, tendo este plena autonomia de decisão e orientação independente daquela, isto é, de escolha dos meios e métodos para prosseguir a sua actividade, só devendo fazê-lo dentro das normas regulamentares e legais prévia e abstractamente definidas. Será o caso da tutela do Governo sobre as autarquias.

Por seu turno, a superintendência, exercida pela Câmara Municipal de Guimarães sobre a Casfig, consiste em orientar, estabelecer caminhos e metas e impor as suas decisões a esta, inclusive apreciando toda a sua actividade e traçando-lhe estratégias a prosseguir. E bem se compreende que assim seja, pois a empresa Casfig prossegue em nome próprio, fins da autarquia e que por lei são a esta atribuídos.

Aliás, a enumeração dos poderes ditos de “tutela” constantes do artigo 17º dos estatutos, caracterizam-se por orientar e superintender toda a acção da empresa por parte da CMG, da qual aquela depende.

Estes poderes, que as Câmaras Municipais detêm sobre as empresas públicas, vêm contemplados no art.º 16º da Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto.



Tribunal de Contas

3.1.3 – Breve apreciação dos estatutos

Os estatutos da Casfig foram aprovados por deliberação da Câmara e da Assembleia Municipal que, respectivamente, propôs e autorizou a sua criação.

O seu objecto social é o descrito supra em 2.1.2 e a sua sede localiza-se na Rua da Pedreira, n.º 74, Freguesia de Azurém, na cidade de Guimarães, local onde decorreu o trabalho de campo da presente auditoria.

A empresa foi constituída com um capital social de 10.000.000\$00 (dez milhões de escudos) integralmente realizado em numerário pela CMG, mantendo-se inalterado até à data da conclusão da auditoria.

Os seus órgãos sociais são o Conselho de Administração, constituído por três membros, sendo um deles o presidente (artigo 6º), e todos eles nomeados e exonerados pela CMG sob proposta do seu presidente (artigo 6º n.º 2), e o Fiscal Único (artigo 6º, n.º 1 al. b) dos estatutos).

Nos termos do n.º 3 do art.º 6º dos Estatutos “*poderá ser constituído um Conselho Geral com funções meramente consultivas, se assim for entendido pela Tutela*”.

Todavia, até à data da conclusão dos trabalhos de campo, este Conselho Geral não se encontrava constituído, facto que se justifica, atento por um lado, o carácter facultativo que a Lei nº 58/98 lhe imputa e, por outro, a pequena dimensão que a empresa actualmente tem.

O mandato dos titulares dos órgãos é coincidente com os dos titulares dos órgãos autárquicos (artigo 7º, n.º 1).

São competências do Conselho de Administração, enquanto órgão de gestão da Casfig (artigo 10º), entre outras:

- *Promover e assegurar a execução das atribuições da Empresa;*
- *Administrar os edifícios e os espaços exteriores dos bairros municipais que forem atribuídos à gestão da Empresa;*



Tribunal de Contas

- *Estudar e emitir parecer sobre matérias que a Câmara Municipal de Guimarães entenda dever submeter-lhe, no âmbito das suas competências e atribuições;*
- *Elaborar e aprovar os planos de actividade e os orçamentos anuais e plurianuais;*
- *Elaborar anualmente o relatório de gestão e demonstrações económico-financeiras;*
- *Elaborar o quadro de pessoal e o respectivo estatuto remuneratório;*
- *Promover a contratação do pessoal;*
- *Contrair empréstimos, angariar financiamentos e realizar outro tipo de operações, tendo por escopo a realização do objecto social;*
- *Organizar os serviços e exercer o poder directivo e disciplinar;*
- *Organizar e manter actualizado o cadastro de bens da empresa;*
- *Praticar os demais actos que lhe sejam cometidos pelo presente estatuto, leis, regulamentos ou tutela.*

Em matéria de delegação de competências do CA em qualquer dos seus membros, os estatutos são omissos, pelo que a verificar-se algum acto desta natureza, teriam de ser observadas as regras consagradas no artigo 11º, n.º 2, da Lei n.º 58/98.

Conforme se constatou da leitura das diversas actas do CA e dos contactos que se realizaram com os responsáveis, nomeadamente com a vogal Maria Joana Lobo Xavier, até à data da realização da presente auditoria, não existiu qualquer deliberação daquele órgão em matéria de delegação de competências nos seus membros.

Neste âmbito, existe apenas um despacho, exarado pelo Presidente do CA, em 16/02/2000, no qual, ao abrigo da alínea c) do nº 11º dos Estatutos, delega na vogal Maria Joana Lobo Xavier, um leque de competências, de entre as quais se destacam:

- ✓ Autorizar despesas até ao montante de 100.000\$00;
- ✓ Presidir ao júri para efeitos de recrutamento de pessoal;



Tribunal de Contas

- ✓ Decidir sobre férias, faltas e licenças do pessoal;
- ✓ Assinar correspondência emitida para as entidades públicas, designadamente, Segurança Social, Finanças, IEF, IGAPHE, etc, e para os fornecedores ou empreiteiros com vista à obtenção de orçamentos;
- ✓ Assinar ofícios a enviar aos munícipes com vista, designadamente, a prestar esclarecimentos sobre atribuição de habitações, bem como aos moradores dos empreendimentos sobre todos os assuntos (vide doc. processado a fls. 59, Parte A, Volume II).

A fim de o CA se libertar da tomada de decisões de **menor relevância**, criando condições para poder ponderar a resolução de questões de maior responsabilidade que lhe estejam reservadas, aquele órgão deveria promover a delegação de competências nos restantes membros que o compõem.

No âmbito do exercício do direito de contraditório, o Conselho de Administração da Casfig, manifestou a sua concordância com a recomendação efectuada, tendo alegado que ***“a CASFIG, EM, em reunião do respectivo Conselho de Administração realizada em 26 de Abril, deliberou aprovar submeter à Câmara Municipal de Guimarães uma proposta de delegação de competências, a qual veio a ser aprovada em reunião de 9 de Maio de 2002 deste Executivo Municipal. Posteriormente, em sua reunião de 14 de Maio de 2002, o Conselho de Administração da Casfig, EM deliberou delegar competências no respectivo Presidente, com poderes para subdelegar, conforme tudo consta dos documentos que se junta em anexo (Anexo 1)”***.

Realça-se o facto de a empresa poder contrair empréstimos (art.º 10º, al. i)), mas apenas com autorização da CMG, (art.º 17º n.º 6), sendo certo que até à data da realização da presente auditoria, tal facto não se tinha verificado.

O regime jurídico aplicável ao estatuto do pessoal da empresa é o regime geral do contrato individual de trabalho, salvo no que respeita aos funcionários da administração central, regional e local e de outras entidades públicas que aí podem



Tribunal de Contas

exercer funções em regime de comissão de serviço, requisição ou destacamento e que mantêm os direitos inerentes aos seus lugares de origem (artigo 37º da Lei n.º 58/98).

A contratação do pessoal e bem assim a respectiva remuneração é da competência do CA (artigo 10º, alíneas g) e h) dos estatutos), embora sujeitos à aprovação da CMG.

A empresa obriga-se pela intervenção conjunta de dois membros do CA, um dos quais será necessariamente o seu presidente ou o seu substituto e ainda pela intervenção conjunta de um dos seus membros e de um mandatário ou procurador, para os actos e contratos para os quais o CA ou seu presidente tenham delegado os competentes poderes, dentro dos limites da delegação, do mandato ou da procuração outorgada para o efeito, mas bastando a intervenção de qualquer um dos seus membros para os actos de mero expediente (artigo 13º, n.º 3).

Ao Fiscal Único, órgão de fiscalização da Casfig, a qual pode ser exercida por um ROC ou SROC que procede à revisão legal, compete (artigo 15º dos estatutos e em consonância com o artigo 14º da Lei n.º 58/98), entre outras:

- *Emitir parecer sobre os relatórios de gestão e demonstrações económico-financeiras de fim de exercício;*
- *Examinar os registos e documentos contabilísticos da empresa e proceder à conferência dos valores patrimoniais exigindo para tanto, todas as informações que entenda necessárias e efectuando todas as verificações físicas e documentais que entenda por conveniente;*
- *Participar aos órgãos competentes as irregularidades de que tenha conhecimento;*
- *Sugerir ao CA ou à tutela as providências necessárias à boa administração da empresa e as reformas convenientes à melhoria da prossecução das respectivas atribuições;*



Tribunal de Contas

- *Pronunciar-se sobre qualquer assunto de interesse para a empresa, submetido à sua apreciação pelo CA ou pela tutela;*
- *Remeter semestralmente à Câmara Municipal de Guimarães, informação sobre a situação económica e financeira da empresa;*
- *Emitir parecer sobre os instrumentos de gestão previsional, bem como sobre o relatório do Conselho de Administração e contas do exercício;*
- *Emitir a certificação legal de contas.*

Nos termos do art. 21º n.º 1 dos estatutos, a Casfig, pode ficar obrigada a entregar à CMG uma percentagem das receitas provenientes da cobrança de rendas, em valor a fixar pela CMG (artigo 21º, n.º 1)².

Refere o n.º 2 do citado art.º 21º dos estatutos, em consonância com o disposto no art. 28º da Lei n.º 58/98, que a Casfig deve constituir uma reserva legal não inferior a 10% do resultado líquido do exercício, deduzido da quantia necessária à cobertura de prejuízos transitados.

Considerando que apenas no exercício de 2000 é que a Casfig apresentou resultados líquidos positivos, em conformidade com aquele preceito legal, a reserva deveria ser constituída no exercício de 2001.

Note-se, por outro lado, que os estatutos contêm algumas imprecisões, cuja reapreciação se recomenda no sentido de os clarificar, dotando os serviços de um instrumento de actuação mais eficiente.

A este propósito, o Conselho de Administração da Casfig alegou que concordava ***“com a opinião do Tribunal de Contas quanto aos Estatutos da CASFIG, EM, designadamente quanto a imprecisões que estes contêm. Todavia, entendemos, pelo menos por enquanto, colmatar tais lacunas através de deliberações da Câmara Municipal de Guimarães que, de algum modo,***

² À data desta auditoria ainda não haviam sido fixadas as percentagens a entregar à CMG



Tribunal de Contas

definem regras e orientações que permitem uma actuação eficiente por parte dos serviços da empresa municipal”

Veja-se, por exemplo, a alínea d) do art.º 5º, que refere que as actualizações das rendas dos fogos são efectuadas nos termos e condições fixadas pela Tutela.

Ora, as actualizações das rendas são efectuadas de acordo com os valores que anualmente são fixados em Portaria.

Isto é, se existe um diploma legal que regula esta matéria, então a Casfig pode efectuar as actualizações sem necessidade das orientações da Tutela.

Um segundo aspecto, a merecer atenção, deriva da formulação da alínea e) do n.º 11º nos termos da qual *“competem em especial, ao presidente do conselho de administração, autorizar a execução de trabalhos fixando os seus termos e condições”*.

A não especificação da natureza dos trabalhos a que se reporta pode conduzir a falsas interpretações, no sentido de permitir que qualquer tipo de trabalho seja susceptível de se enquadrar nas competências do presidente do CA.

Não nos parece que tal solução seja legalmente correcta, uma vez que podem existir trabalhos que pela sua importância, complexidade e preço não devam enquadrar-se nas competências do presidente, mas antes nas do CA, como, por exemplo, a realização de uma empreitada de valor consideravelmente elevado.

Torna-se, portanto, necessário definir a natureza destes trabalhos e os limites da competência para autorizar a realização da despesa.

Refere a alínea b) do n.º 5 do art.º 17º que *“carecem da autorização da Tutela a aquisição e venda de bens de valor superior ao anualmente fixado pela Tutela”*.



Tribunal de Contas

Todavia, até à data da realização da presente auditoria, este valor ainda não tinha sido fixado, ficando sem se saber qual o valor das aquisições e vendas que dependem da autorização do Município.

Finalmente, anote-se que a Casfig, atenta a sua reduzida dimensão, não dispõe de Gabinetes de Bairro.

Não obstante, esta inexistência é colmatada pelo excelente trabalho realizado pelas técnicas que se deslocam três vezes por semana aos diversos bairros sociais a fim de averiguarem *in loco* as necessidades das famílias e, bem assim, o cumprimento das regras a que as mesmas estão sujeitas, decorrentes do Manual do Morador (elaborado pela Casfig) no qual se procura informar as mesmas dos seus direitos e deveres e sensibilizá-las para um conjunto de conselhos úteis em matéria de utilização do espaço individual atribuído a cada família, cuidados na utilização das redes de abastecimento de água, electricidade, gás e esgotos, relações com a vizinhança, etc.

Para além destas deslocações decorrentes da iniciativa da Casfig, as técnicas deslocam-se aos bairros sempre que para tal são solicitadas pelos moradores, aí desenvolvendo uma importante e imprescindível acção social, a qual se traduz num conjunto de medidas tendentes a melhorar a sua vivência, não só na comunidade onde se inserem, mas também ao nível da comunidade em geral, passando ainda por medidas que embora já ultrapassem o seu âmbito de intervenção, ajudam as famílias a encontrar soluções para múltiplos problemas de índole sócio-económica cuja resolução contribui significativamente para a melhoria da sua qualidade de vida, para a sua valorização pessoal e consequente integração social.

3.1.4 – Estatuto remuneratório dos membros do CA

Dispõe o artigo 8º dos Estatutos que *“Aos membros dos órgãos sociais poderá ser atribuída remuneração mensal, dentro dos parâmetros que a lei permite e que a Câmara Municipal de Guimarães fixará”*.



Tribunal de Contas

Sucedo que até à data da realização da presente auditoria e pela primeira vez no âmbito da realização de auditorias efectuadas pelo TC a empresas municipais, se constatou que os membros do CA não são remunerados, exercendo as suas funções na Casfig a título gratuito.

De referir que uma das vogais do CA – Maria Joana Lobo Xavier – exerce na autarquia as funções de Directora do Departamento de Administração Geral, encontrando-se assim em regime de acumulação de funções, no caso permitidas atento o disposto no art. 22º da Lei nº 49/99, de 22 de Junho e no Decreto-Lei nº 514/99, de 24/11.

3.2 – ACTIVIDADE DESENVOLVIDA

A actividade da Casfig decorre da promoção e gestão sócio-económica dos Bairros e Casas da CMG. Apresenta-se de seguida a evolução do número de fogos sob a gestão da Casfig, desde a sua criação até Dezembro de 2001.

Quadro I
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FOGOS

Mês/Ano	Habitações/Bairros Municipais	Habitações sociais construídas ao abrigo de Acordos de Colaboração	Total
Junho/1999	137	31	168
Dezembro/1999	133	31	164
Dezembro/2000	132	31	163
Dezembro/2001	122	298	420

Fonte: Informação fornecida pelos Serviços Administrativo-financeiros

Relativamente a este quadro tecem-se as seguintes considerações:

- ♦ O número de habitações municipais tem vindo a diminuir devido à venda de 4 habitações municipais, três expropriações, demolição de cinco habitações em avançado estado de degradação, uma cessação do recebimento de rendas de habitação municipal uma vez que esta não

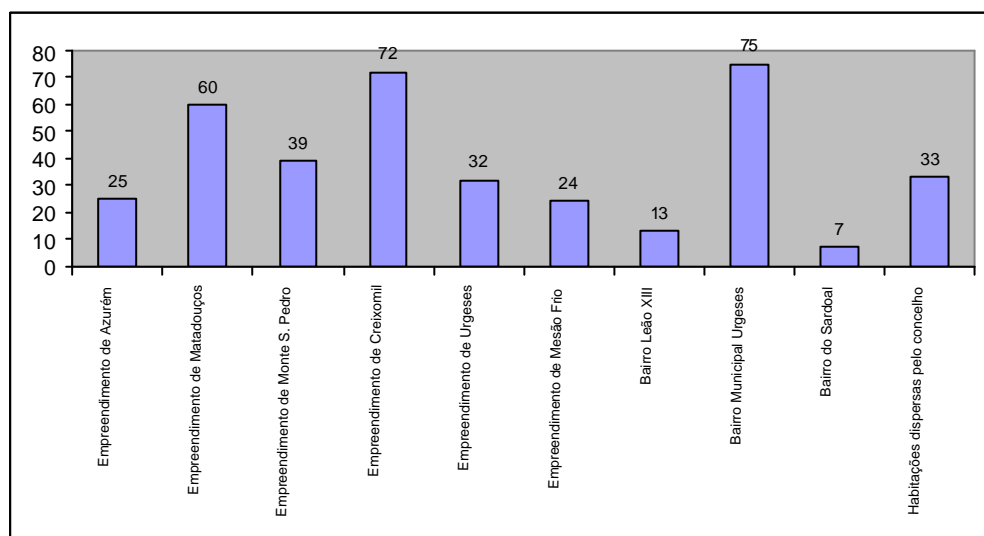


Tribunal de Contas

constava do Auto de Gestão³ e a devolução de uma casa ao IGAPHE, com a respectiva devolução do montante total de rendas recebido pela Casfig;

- ✦ Foram construídas ao abrigo de Acordos de Colaboração (vide docs. processados de fls.1 a fls. 24, Parte B, Volume II) entre o IGAPHE, o INH e o Município de Guimarães, 298 habitações sociais, das quais 40 se encontram ainda em fase de construção, prevendo-se o realojamento dos agregados familiares durante o 1º semestre de 2002.

O número de habitações distribui-se por seis empreendimentos, três bairros e por um conjunto de casas dispersas pelo concelho de Guimarães, que se reflectem no gráfico seguinte:



O bairro com maior número de fogos é municipal – Urgeses com 75 fogos seguido do Empreendimento de Creixomil com 72 fogos.

³ O Auto de gestão foi o instrumento através do qual a CMG transferiu a gestão do seu parque habitacional para a Casfig



Tribunal de Contas

Esquemáticamente a caracterização dos empreendimentos/bairros/habitações dispersas, em termos das populações residentes que estão sob a gestão da Casfig, consta do Vol. II, Parte G.

Dos dados recolhidos, releva o baixo grau de instrução e o nível de rendimentos que caracteriza grande parte dos agregados familiares o que, na maioria das vezes, leva ao trabalho desqualificado implicando a precariedade salarial. O universo social sob a gestão da Casfig traduz-se em famílias particularmente vulneráveis a fenómenos de exclusão social, como sejam a toxicodependência, alcoolismo, distúrbios mentais, violência doméstica, elevada taxa de desemprego, analfabetismo e problemas sociais diversos.

Apesar de estarem adstritos a esta entidade apenas 4 técnicos da área social constatou-se o elevado empenho profissional e pedagógico implementado por esta equipa, manifestado através da interligação com as várias entidades de cariz social, atendimentos diários, promoção de actividades educativas, culturais, recreativas e sociais, através de passeios e festas comemorativas de forma a efectivar uma inserção social positiva e evitar a criação de guetos e a degradação dos bairros habitados, visualizado igualmente através do reduzido número de famílias com rendas em atraso, num universo já com alguma dimensão.

3.3 – ORGANIZAÇÃO/PLANEAMENTO E CONTROLO

3.3.1 – Estrutura organizacional

Através dos Planos e Orçamentos de cada ano são submetidos à aprovação da CMG, *a lista de pessoal e os vencimentos* (vide fls. 1 a fls. 14, Parte B, Volume II), bem como a sua *Estrutura orgânica e funcional* de acordo com o estabelecido nos estatutos da empresa, nomeadamente através do seu art.º 24º, n.º1.

A empresa ainda não elaborou um Regulamento Interno que defina, entre outros aspectos relevantes para o funcionamento da organização, disposições relativas

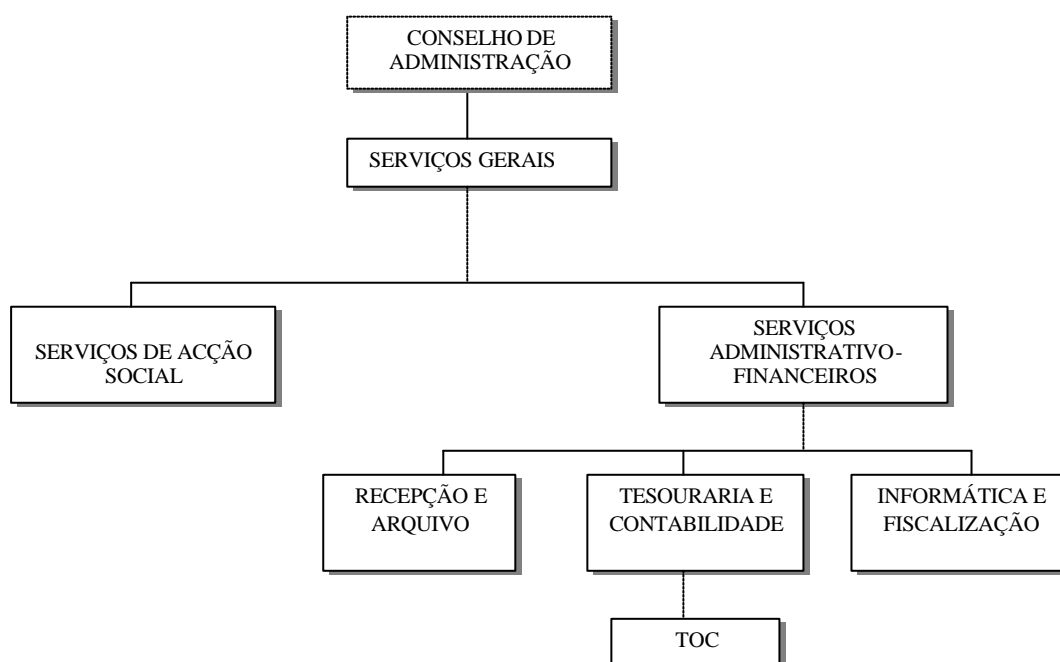


Tribunal de Contas

àquela estrutura orgânica e funcional, o tipo de contratos a celebrar, regime de previdência, disciplina, horário e local de trabalho, regalias sociais, estrutura das carreiras profissionais, níveis e estatuto remuneratório, pelo que se recomenda aos serviços a sua elaboração.

Quanto a esta matéria, os responsáveis afirmam que o Regulamento Interno a criar, que está em elaboração, e que se prevê aprovado até final do corrente ano, reflectirá um modelo organizativo suficientemente testado para que resulte num instrumento eficaz que confira estabilidade ao funcionamento da empresa.

O organograma real da empresa é o que se retrata de seguida:



- Trata-se de uma micro-estrutura funcional de decisão centralizada;
- A actividade da empresa desenvolve-se em duas áreas – administrativa-financeira e a social, sendo esta última bastante desenvolvida;



Tribunal de Contas

- Apresenta apenas um coordenador que está afecto aos Serviços Gerais e que chefia os Serviços de Acção Social e os Serviços Administrativos;
- Aos *Serviços de Acção Social* incumbe levar a efeito todas as tarefas inerentes ao diagnóstico, acompanhamento e resolução de questões e situações de apoio habitacional a famílias e pessoas carenciadas;
- Aos *Serviços Administrativo-Financeiros* estão cometidas todas as tarefas administrativas e contabilísticas decorrentes da actividade da empresa. Esta área encontra-se subdividida pelas áreas de Recepção e Arquivo, Tesouraria e Contabilidade e Informática e Fiscalização;

Através da *Recepção e Arquivo* são recepcionados todos os documentos que dão entrada na empresa e posteriormente encaminhados para as “secções” respectivas ou arquivados;

Estão cometidas à *Contabilidade e Tesouraria* todas as tarefas inerentes à conferência e registo informático e contabilístico das rendas pagas e recebidas e o controlo dos recebimentos em atraso, cumprimento das obrigações fiscais, gestão administrativa do pessoal, inventariação dos bens móveis e imóveis e outros procedimentos administrativos inerentes. Estas tarefas estão cometidas a um mesmo funcionário, pelo que não existe qualquer segregação de funções nesta área.

Os alegantes manifestam concordância quanto à separação de funções na área de Contabilidade e Tesouraria, encontrando-se, actualmente, segregadas as tarefas relativas ao processo de rendas.

A empresa dispõe de um Técnico Oficial de Contas que não pertence aos seus quadros.

À área de *Informática e Fiscalização* estão cometidas as tarefas inerentes à verificação dos documentos apresentados pelos agregados, bem como



Tribunal de Contas

a regularidade e funcionamento dos bairros com o respectivo Regulamento.

3.3.2 – Recursos Humanos

Com referência ao triénio 99/01, salientam-se os seguintes aspectos relativamente à evolução e à composição dos recursos humanos:

- Nos exercícios de 1999 e 2000, cerca de 36% dos trabalhadores da empresa (4) eram funcionários da autarquia tendo transitado desta em regime de destacamento, vindo a regressar ao lugar de origem, no ano de 2001. Actualmente todos os trabalhadores da Casfig são efectivos, detendo por conseguinte um contrato individual de trabalho;
- Em termos de qualificações literárias, predomina o número de funcionários com curso superior (50%, em 2001), seguido da escolaridade obrigatória – 12º Ano (25%). Ao nível de licenciaturas, predominam as ligadas à área social, nomeadamente Sociologia e Psicologia;
- Quanto à distribuição do pessoal constata-se que este se encontra equitativamente distribuído, porquanto aos Serviços de Acção Social estão adstritos 4 funcionários (correspondendo a 50% do total), seguidos dos Serviços Administrativo-Financeiros (4 funcionários), o que, atendendo à dimensão do parque habitacional sob a gestão da empresa, se revela, neste último caso manifestamente insuficiente.

3.3.3 – Planeamento e controlo

3.3.3.1 – INSTRUMENTOS DE GESTÃO PREVISIONAL

Da análise dos documentos previsionais de gestão, constatou-se que não estão a ser elaborados os Planos plurianuais de actividades, de investimento e financeiros, bem como o Orçamento anual de tesouraria, documentos essenciais à existência



Tribunal de Contas

de um eficiente sistema de planeamento e controlo, tal como estipulado no art. 30º, da Lei n.º 58/98, de 18/08.

Assim, recomenda-se que a Casfig procure definir e implementar um processo de planeamento, adequado à sua dimensão e interesses, visando o cumprimento do definido na legislação supra, que inclua, para além da fixação de objectivos e definição de estratégias, a elaboração de instrumentos de controlo e avaliação de resultados.

Tais procedimentos permitiriam apurar desvios e fornecer à gestão informação sobre a sua actividade com vista a uma adequada e atempada tomada de decisões.

No que concerne ao Orçamento anual de tesouraria, o Conselho de Administração apresenta nas suas alegações um ofício do Técnico de Contas, nos termos do qual se refere que “o orçamento anual de tesouraria, não estava a ser elaborado, mas será elaborado já para o ano de 2002”.

3.3.3.2 – FISCALIZAÇÃO E CONTROLO

É elaborado o Relatório e Parecer do Fiscal Único no final de cada exercício (art. 451º do Código das Sociedades Comerciais, bem como a al. a) do n.º 1 do art. 52º do Dec. -Lei n.º 487/99, de 16/11).

A Sociedade de Revisores Oficiais de Contas elabora, igualmente, no final de cada ano económico, a Certificação Legal das Contas.

Contudo, não foram cumpridas as disposições constantes nas alíneas e) e g) do art. 14º da Lei n.º 58/98, de 18/08, nomeadamente quanto à remessa semestral ao órgão executivo do município de informação sobre a situação económico-financeira



Tribunal de Contas

da empresa, bem como da emissão de Parecer sobre os Instrumentos de Gestão Previsional.

Em consequência, recomenda-se ao Conselho de Administração que diligencie junto da SROC no sentido da elaboração destes importantes documentos, de acordo com a legislação em vigor.

Quanto a este aspecto, o Conselho de Administração apresentou um ofício do Fiscal Único nos termos do qual se procura explicar os motivos que estiveram na base da sua não elaboração.

Refere o Fiscal Único que *“a não observância do preceituado nas alíneas e) e g) do artº 14º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto decorre, fundamentalmente, da ponderação dos seguintes factores:*

- 1) Estar-se em início de actividade;*
- 2) Dimensão da empresa;*
- 3) Ausência de definição da forma de actuação do Fiscal Único.*

Acrescenta ainda que *“Quanto àquele segundo ponto, ocorre referir que a não existência legal de uma graduação do nível das exigências a satisfazer pelas empresas municipais acarreta uma discriminação negativa para aquelas, como é o caso da Casfig, de mais reduzida dimensão.*

Não parece, com efeito, que o custo a suportar pelas empresas de muito pequena dimensão para cumprir com tudo o que se encontra previsto e agora foi mencionado, para a Casfig, no relatório de auditoria, tenha correspondência nos benefícios esperados pelas mesmas em termos da respectiva gestão.”

Não obstante os fundamentos invocados pelo Fiscal Único no sentido de justificar a ausência de elaboração dos documentos supra referidos, entendemos que aqueles não podem proceder, uma vez que no âmbito da Lei 58/98 não se contemplam



quaisquer tipos de excepções relativamente aos procedimentos a adoptar por parte das empresas municipais. Trata-se, com efeito, de procedimentos uniformes os quais devem ser respeitados por todas as empresas municipais independentemente da sua dimensão ou do facto de estarem em início de actividade.

Quanto às observações produzidas pelo Fiscal Único relativas à forma da sua actuação, considera-se que esta se encontra claramente definida no artigo 14º da Lei nº 58/98.

3.4 – APRECIÇÃO GLOBAL DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA

Foram examinadas as demonstrações financeiras (Balanço, Demonstração de Resultados e Balancetes Analíticos), referentes ao biénio 99-00, cuja síntese se passa a fazer (docs. processados no Volume III)

3.4.1 – Análise Económica

Para o efeito, inserem-se de seguida o mapa de decomposição dos resultados dos exercícios e o mapa comparativo das demonstrações de resultados por natureza, com vista ao apuramento do resultado líquido dos exercícios económicos do período estudado.



Tribunal de Contas

Quadro II

DECOMPOSIÇÃO DO RESULTADO DOS EXERCÍCIOS

Unidade : escudos

Rubrica	1999	2000	Variação %
			00/99
Proveitos operacionais	3.494.846	20.983.010	500,4
Custos operacionais	8.511.238	16.054.016	88,6
Resultados operacionais	-5.016.392	4.928.994	198,3
Prov. e ganhos financeiros	43.880	129.047	194,1
Custos e perdas financeiras	0	0	
Resultados financeiros	43.880	129.047	194,1
Prov. e ganhos extraordinários	145.000	2	-100,0
Custos e perdas extraordinárias	0	42.000	
Resultados extraordinários	145.000	-41.998	-129,0
Total de proveitos	3.683.726	21.112.059	473,1
Total de custos	8.511.238	16.096.016	89,1
Resultado líquido do exercício	-4.827.512	5.016.043	203,9

Fonte: Demonstrações de Resultados 99-00

Quadro III

DEMONSTRACÃO DE RESULTADOS POR NATUREZA

Unidade:escudos

Rubrica	1999		2000		Variação % 00/99
	Valor	%	Valor	%	
Proveitos e ganhos					
Prestações de serviços	3.072.209	83,40	5.827.839	27,60	89,7
Subsídios à exploração	422.637	11,47	15.155.171	71,78	3.485,9
Outros juros e proveitos similares-outros	43.880	1,19	129.047	0,61	194,1
Proveitos e ganhos extraordinários	145.000	3,94	2	0,00	-100,0
TOTAL	3.683.726	100,00	21.112.059	100,00	473,1
Custos e perdas					
Fornecimentos e serviços externos	1.488.075	17,48	2.219.232	13,79	49,1
Remunerações	5.921.050	69,57	11.372.872	70,66	92,1
Outros	1.018.285	11,96	1.665.851	10,35	63,6
Amortizações do imob.corp. e incorpóreo	83.828	0,98	788.039	4,90	840,1
Impostos			8.022	0,05	
Custos e perdas extraordinários			42.000	0,26	
TOTAL	8.511.238	100,00	16.096.016	100,00	89,1
Resultado líquido do exercício	-4.827.512		5.016.043		203,9

Fonte: Demonstrações de Resultados de 1999-00



Tribunal de Contas

Dos dois quadros – onde há que ter em conta o facto de os valores não serem comparáveis, uma vez que a empresa iniciou a sua actividade em Agosto de 1999, reportando-se portanto os dados apenas aos últimos 5 meses deste ano – é possível constatar o seguinte:

- Os *Resultados operacionais* apresentam-se negativos em 1999 e positivos no exercício seguinte.

Para o seu apuramento nos dois exercícios concorreram essencialmente os proveitos operacionais inscritos nas rubricas de *Prestações de Serviços* e de *Subsídios à exploração* e os custos operacionais contabilizados nas rubricas *Remunerações e Outros* (Custos com o pessoal) e *Fornecimentos e serviços externos*.

- Os *Resultados financeiros* evidenciam-se no período com montantes positivos, derivados em parte significativa de juros obtidos por depósitos bancários.
- Os *Resultados extraordinários* relevam como positivos em 1999 e negativos em 2000, como efeito, quanto ao primeiro dos exercícios, de só terem ocorrido proveitos derivados de indemnização recebida e, relativamente ao segundo, de praticamente só se terem verificado custos relacionados com correcções relativas a exercícios anteriores.
- Os *Resultados líquidos*, negativos no exercício de 1999, passam a ser positivos no exercício de 2000, sendo o crescimento no período, da ordem dos 204%, como consequência de os proveitos operacionais da empresa neste ano já reflectirem a atribuição pela CMG de subsídios à exploração no montante de 14.949.233\$00.⁴

⁴ Este valor foi contabilizado na rubrica *Subsídios à exploração* que totaliza 15.155.171\$00. O remanescente de 205.938\$00 bem como o valor de 422.637\$00 contabilizado em 1999 nesta rubrica corresponde a reembolsos relativos aos pagamentos efectuados a uma trabalhadora de limpeza requisitada ao IEFP de Guimarães ao abrigo do Programa para carenciados e que transitou para os quadros da Casfig após 15 de Abril de 2000



Tribunal de Contas

Da análise comparativa dos elementos que contribuíram para o apuramento dos resultados líquidos neste período, apresentam-se as seguintes observações:

3.4.1.1 – PROVEITOS

Para a formação dos proveitos e ganhos da empresa concorreu, no essencial, no exercício de 1999, a rubrica de *Prestação de serviços* que foi responsável pela quase totalidade dos proveitos (83,4%). No exercício de 2000, os proveitos repartem-se entre aquela rubrica (27,6%) e a rubrica de *Subsídios à exploração* (71,8%).

Os valores constantes na rubrica de *Prestações de serviços* reflectem, em ambos os exercícios, os proveitos provenientes das rendas das fracções propriedade da autarquia cuja gestão foi atribuída por esta à Casfig, através de deliberação tomada em reunião ordinária de 9 de Setembro de 1999.

Estão, também, espelhados nesta rubrica os valores recebidos relativos à quota-parte nas despesas de condomínio em casos em que a ela estão sujeitos, bem como os de agravamentos incidentes sobre rendas e despesas de condomínio por motivo de atraso no pagamento. Para a classificação destes proveitos nesta rubrica foi invocado o seu baixo valor relativo face ao montante total de rendas, em cujos recibos têm vindo a ser englobados. Foi referido que a partir de Janeiro de 2002 começou já a ser efectuado o seu processamento diferenciado bem como a classificação contabilística adequada, no quadro do novo programa informático de rendas, em fase de negociações para aquisição.

Os valores inscritos na rubrica de *Subsídios à exploração* correspondem, em grande parte, ao produto da transferência da CMG do montante de 14 275 000\$00, previsto no Plano e Orçamento da Casfig para 2000, para compensação das despesas respeitantes às actividades de exploração⁵ e a parte (674.233\$00) do subsídio anual de 1.000.000\$00, deliberado atribuir pela CMG em sua reunião

⁵ Vide item 4 – Fluxos financeiros entre a Casfig e o Município de Guimarães



Tribunal de Contas

ordinária de 07/06/99, destinado a reparações preventivas diversas das habitações transferidas para a Casfig.

3.4.1.2 – CUSTOS

No cômputo dos custos e perdas relativos ao biénio, destacam-se em termos relativos as rubricas de *Custos com o pessoal* e de *Fornecimentos e serviços externos* que, no seu conjunto e no exercício de 2000, representam um peso de cerca de 95%, como consequência lógica do tipo de actividade desenvolvida. (Cfr. Quadros de decomposição constantes na Parte G, Volume III).

A rubrica de *Custos com o pessoal*, com um peso de 81% no cômputo dos custos relativos ao exercício de 2000, integra os salários do pessoal técnico e técnico-superior e do pessoal administrativo e de limpeza, a que acrescem o subsídio de alimentação, encargos sociais obrigatórios e seguros de acidentes de trabalho.

Relativamente à estrutura de *Fornecimentos e serviços externos*, que no exercício de 2000 tem um peso no conjunto dos custos na ordem dos 14%, relevam pela sua expressão os custos contabilizados na conta 622323 – *Conservação e reparação*, suportados, predominantemente, com obras e, residualmente, com equipamentos nas casas sob gestão da Casfig.

No que respeita à rubrica de *Amortizações do imobilizado corpóreo e incorpóreo*, o valor registado no exercício de 1999 refere-se ao valor da amortização do “*Imobilizado incorpóreo – Despesas de instalação*” e, no exercício seguinte, à soma dos valores da amortização de idêntica natureza e das amortizações respeitantes a equipamento de transporte (viatura ligeira) e equipamentos administrativos, designadamente, um computador e respectivo *software*.

O valor contabilizado, no exercício de 2000, na rubrica de *Custos e perdas extraordinárias*, reporta-se à restituição do valor de rendas de um fogo propriedade do IGAPHE cobrado pela Casfig.



Tribunal de Contas

3.4.2 – Análise Financeira

Tendo por finalidade efectuar uma breve análise financeira da empresa inclui-se, seguidamente, o mapa comparativo de balanços:

Quadro IV
MAPA COMPARATIVO DE BALANÇOS

Unidade: Escudos

Rubrica	1999		2000		Variação % 00/99
	Valor	%	Valor	%	
Activo					
Imobilizações incorpóreas	167.681	2,91	83.853		-50,0
Imobilizações corpóreas					
Equipamento de transporte			1.851.638	14,32	
Equipamento administrativo			260.994	2,02	
Dívidas de terceiros - curto prazo					
Estado e outros entes públicos			104.238	0,81	
Depósitos bancários e caixa					
Depósitos bancários	5.477.428	95,03	10.600.138	81,96	93,5
Caixa	118.786	2,06	4.818	0,04	-95,9
Acréscimos e diferimentos					
Custos diferidos			28.210	0,22	
Total do Activo	5.763.895	100,00	12.933.889	100,00	124,4
Capital próprio e Passivo					
Capital	10.000.000	173,49	10.000.000	77,32	0,0
Resultados transitados			-4.827.512	-37,32	
Resultado líquido do exercício	-4.827.512	-83,75	5.016.043	38,78	203,9
Total do Capital próprio	5.172.488	89,74	10.188.531	78,77	97,0
Dívidas a terceiros-Curto prazo					
Fornecedores c/c	305.136	5,29	50.482	0,39	-83,5
Estado e outros entes públicos	285.771	4,96	188.948	1,46	-33,9
Outros credores	500	0,01			-100,0
Acréscimos e diferimentos					
Acréscimos de custos			2.180.161	16,86	
Proveitos diferidos			325.767	2,52	
Total do Passivo	591.407	10,26	2.745.358	21,23	364,2
Total do Capital próprio+ Passivo	5.763.895	100,00	12.933.889	100,00	124,4

Fonte: Balanços de 1999-00



3.4.2.1 – ACTIVO

- a) A rubrica de *Imobilizações corpóreas* reflecte, essencialmente, os valores de aquisição de equipamento de transporte (viatura ligeira) e equipamentos administrativos (computador e respectivo *software*), já objecto de referência na análise à rubrica de *Amortizações do imobilizado corpóreo e incorpóreo*.
- b) Os valores expressos na rubrica *Depósitos bancários* representam, no exercício de 1999, o somatório do saldo da conta aberta na CGD em Depósitos à ordem nº 0363092604130 (1.476.304\$00) e o valor de 4.001.124\$00 relativo à subscrição em Outubro de 1999 de títulos de participação *CaixaGest Tesouraria* (conta nº 0363 092604 344), montante que veio a ser resgatado em Março de 2000 e transferido para a conta em depósitos à ordem, antes identificada.

No exercício de 2000 retratam a totalidade dos saldos devedores das contas abertas na CGD em Depósitos à ordem nº 0363092604130 (9.604.488\$00) e nº 0363095919530 (995.650\$00).

Ainda quanto ao mesmo exercício, o total dos saldos devedores das contas de depósito à ordem referenciadas ascendeu a 10.600 contos, tendo-se constatado que os saldos das mesmas contas evidenciam valores relativamente elevados a partir do mês de Maio (cfr. docs. processados de fls. 22 a fls. 33, Parte D do Volume III).

Face aos dados, observa-se que o rácio de Liquidez reduzida (Disponível + Realizável a cp/Exigível a cp) apresenta, no exercício de 2000, o valor de 44,7 que, permitindo à empresa solver, com larga margem, todos os compromissos com fornecedores e restantes credores, é muito elevado, atendendo aos seus níveis de actividade.



Assim, recomenda-se como aconselhável o investimento de uma parte do montante daqueles saldos em aplicações financeiras alternativas – com a sua revisão periódica, em face, nomeadamente, da evolução das condições de mercado – de que se possa retirar o máximo de rentabilidade mas cuja conversão em disponível se possa efectuar sem riscos de alterações de valor.

Em sede de contraditório é informado que, “logo em Março último, se procedeu ao investimento dos saldos em depósitos à ordem na aplicação CAIXAGEST, estando em análise várias propostas de outras instituições bancárias no sentido de se optar pela mais vantajosa”

3.4.2.2 – CAPITAL PRÓPRIO

De acordo com o artigo 18º dos Estatutos, o Capital social da empresa, no montante de 10.000.000\$00, a constituir totalmente em numerário, foi integralmente realizado em depósito na Caixa Geral de Depósitos, em 17 de Fevereiro 1999, nos termos dos artigos 1º e 2º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto.

O montante do *Capital próprio*, que em 1999 remontou a cerca de 5.172 contos, como efeito do Resultado líquido negativo de 4.827 contos verificado naquele exercício, ascendeu no exercício de 2000 a 10.188 contos, derivados do Resultado líquido positivo verificado, o que representou um crescimento de 97% relativamente ao exercício anterior.

Tomando como referência o exercício de 2000, os rácios de Autonomia Financeira (Capital próprio/Activo líquido) e Solvabilidade Total (Capital próprio/Passivo), nos valores de, 0,787 e 3,71, permitem respectivamente, concluir que os Capitais próprios cobrem praticamente todo o Activo e que a empresa usufrui de um grau de independência financeira bastante elevado, como resultado essencial do valor do seu Capital social.



Tribunal de Contas

3.4.2.3 – PASSIVO

- a) O saldo da rubrica *Fornecedores c/c* reflecte os valores dos saldos credores de fornecimentos diversos, avultando na movimentação da conta, no decurso dos exercícios em análise, as despesas efectuadas com obras e, também, com equipamentos nas casas sob gestão da Casfig.
- b) Os valores expressos na rubrica *Acréscimos de custos* representam, no exercício de 2000, os custos relativos às férias e subsídios de férias relativos a este ano, mas cuja despesa só veio a incorrer no exercício de 2001.
- c) Os valores reflectidos na rubrica *Proveitos diferidos* correspondem à receita antecipada de parte do subsídio anual de 1.000.000\$00, deliberado atribuir pela CMG em sua reunião ordinária de 07/6/99, destinado a reparações preventivas diversas das habitações transferidas para a Casfig.



4 – SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

4.1 – CONSIDERAÇÕES GERAIS

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

- ❑ Confiança e integridade da informação;
- ❑ Conformidade com as políticas, planos, normativos legais e regulamentos;
- ❑ Salvaguarda dos activos;
- ❑ Utilização económica e eficiente dos recursos;
- ❑ Realização dos objectivos estabelecidos para as operações ou programas.

Neste contexto, foram solicitados todos os Regulamentos, Despachos, Planos e Relatórios existentes, de forma a averiguar a sua adequação à realidade.

Foi efectuada a apreciação do circuito das operações da despesa e receita através da realização de entrevistas e questionários. Nos pontos seguintes, dar-se-á nota dos apuramentos efectuados.

4.2 – AUTORIZAÇÃO DE DESPESA/DISPONIBILIDADES

Dos elementos analisados relevam as seguintes situações:

- ❑ Não estão definidos os procedimentos formais para a autorização das despesas, sendo as decisões tomadas com base em informações escritas e verbais;
- ❑ Não estão a ser elaboradas as reconciliações bancárias mensais, sendo o controlo dos movimentos apenas feito com base no cotejo entre os saldos dos extractos bancários com os dos registos internos;



A este respeito o Conselho de Administração apresenta um ofício do Técnico de Contas, - remetido em anexo 2 às alegações – no qual se informa que a empresa efectua reconciliações bancárias anuais, que se pensava serem suficientes face ao volume de movimentos existentes, passando, no futuro a serem efectuadas mensalmente.

Este tipo de controlo, para ser eficaz, tem de ser exercido com regularidade e em tempo oportuno, ou seja, o mais próximo possível da ocorrência dos factos, possibilitando assim, uma investigação pronta das eventuais discrepâncias detectadas e sua correcção, se for o caso.

- Não existem normas internas de controlo nem segregação de funções relativamente ao processamento e recebimento de rendas, controlo dos movimentos bancários mensais e depósito de valores recebidos, tarefas que são executadas por uma única funcionária.
- Não existe um cofre para guarda de valores, designadamente, quanto aos montantes cobrados das rendas que, nos primeiros 8 dias de cada mês, chegam a atingir quantias que variam entre 200 e 300 contos e que, normalmente, só são depositados no dia seguinte. Segundo foi informado foi já feita uma prospecção ao mercado para a sua aquisição.

Quanto a esta matéria, o Conselho de Administração alega “que se procedeu à abertura de uma conta de depósitos à ordem na instituição bancária localizada defronte da sede da Casfig EM (Banco Totta & Açores), permitindo, dessa forma, efectuar vários depósitos no próprio dia evitando guardar valores, em dinheiro, tão elevados”.

Refere ainda que foram colhidos orçamentos para aquisição de um cofre a colocar na nova sede da Casfig, ainda em obras, estando a escolha do modelo dependente do local de inserção, a aguardar parecer técnico (arquitectura).



Tribunal de Contas

4.3 – IMOBILIZADO

Nas apreciações efectuadas à classe das Imobilizações, evidenciou-se o seguinte:

- Os bens do imobilizado ao serviço da Casfig não se encontravam identificados;
- Verificou-se a existência de bens móveis, pertença da autarquia, identificados em fichas do imobilizado, cuja utilização pela Casfig não constou em auto nem foi objecto de referência no Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados;
- Não se encontrava elaborado o mapa de inventário de todos os bens (móveis e imóveis) sob gestão da Casfig.

É alegado que o Conselho de Administração, em reunião realizada em 14 de Maio de 2002, deliberou aprovar uma proposta de inventário de bens móveis, onde é incluída uma proposta a submeter à CMG para transferência daqueles que estão ao serviço da empresa municipal, visando, assim, permitir a elaboração do inventário de bens móveis da empresa. Esta proposta veio a ser aprovada em reunião de 6 de Junho de 2002 do Executivo Municipal, conforme documentos remetidos.

4.4 – FUNDO FIXO DE CAIXA

O fundo fixo de caixa implementado é de montante variável (entre 20 e 30 contos), não se encontrando devidamente formalizado.

Com efeito:

- ❑ Não existe deliberação de atribuição;
- ❑ Não existem normas escritas sobre o seu funcionamento, nomeadamente, quanto ao seu responsável, montante consignado, periodicidade de reconstituição e reposição do saldo no final de cada exercício;



Tribunal de Contas

Assim, para além da definição do montante e de normas de funcionamento, este fundo carece de uma melhoria de procedimentos quanto aos seguintes aspectos:

- No final do ano, contra a apresentação dos documentos contabilísticos, o seu responsável deverá repor o montante em saldo do fundo constituído, que ficará saldado, constituindo-se novo fundo no início do ano seguinte;
- Ser estabelecida a periodicidade da sua reconstituição (por exemplo, último dia do mês), de forma a obstar que não seja considerado em disponibilidades custos já incorridos;
- As folhas de caixa do fundo – tendo como anexos os documentos de suporte – deverão estar numeradas sequencialmente e assinadas pelo responsável da área administrativo–financeira aquando da sua apresentação para contabilização.

“Com vista a regularizar este processo, o Conselho de Administração, por deliberação de 28 de Fevereiro de 2002, aprovou a constituição do Fundo Fixo de Caixa, no montante de € 150 mensais, respectivo responsável, passando as despesas efectuadas a ter, em paralelo com a Contabilidade Geral, um registo contabilístico em livro próprio, tal como a CMG procede com os fundos permanentes”.

4.5 – LIVROS OBRIGATÓRIOS

Foram apresentados os livros obrigatórios de “Actas”, “Inventário e Balanços” e “Diário-Razão-Balancete”. Constatou-se que este último apenas se encontrava actualizado até Dezembro de 2000, em desacordo com o artigo 115º (anterior artigo 98º) do CIRC, que não permite atrasos na execução da contabilidade superiores a 90 dias, contados do último dia do mês a que as operações respeitam.

A este propósito, o Conselho de Administração apresenta um ofício do Técnico de Contas – remetido em anexo às alegações – no qual se informa que no momento da auditoria se estava em trabalhos de encerramento do ano



Tribunal de Contas

de 2001 com correcção de todos os lançamentos mal efectuados procedendo-se, após a respectiva conclusão, à impressão de todos os meses do ano de 2001.

A correcção de lançamentos mal efectuados não obvia ao cumprimento do citado prazo, pelo que se recomenda que, futuramente, se tenha em conta o consignado na indicada disposição legal.

4.6 – AVALIAÇÃO DO SCI

O controlo interno, não se revela ainda devidamente sistematizado – justificável pelo pouco tempo de vida da empresa – carecendo, ainda, de algumas melhorias quanto à sua consolidação e solidificação, suportadas em manuais de descrição de funções, de procedimentos contabilísticos e de outras medidas de controlo interno, ajustáveis à realidade da Casfig.

Especificamente, constatou-se que existem procedimentos, quer ao nível da instituição de modelos próprios, quer de organização, designadamente, controlo de pagamento de rendas e de despesas de condomínio, de recepção de pedidos de habitação social, respectivo desenvolvimento a par com despachos de afectação e um manual de regras de conduta a observar pelos moradores.

No que se reporta aos condomínios há a referir que foi elaborado um regulamento de condomínio em vigor apenas no empreendimento de Azurém. Relativamente aos restantes empreendimentos, afectos à sua gestão, tendo em vista a uniformização de regras e critérios, optou-se por aguardar pela entrega, no decurso de 2002, das cerca de 40 habitações sociais, para neles aplicar um regulamento em tudo idêntico ao que se encontra em vigor no empreendimento supra citado.



Tribunal de Contas

Crê-se que a Casfig possa vir a implementar procedimentos tendentes a suprir as carências referidas – a sua actividade assim o impõe e para isso aponta – recomendando-se, no entanto, para serem tidos em consideração, em exercícios futuros, as regras de âmbito financeiro e fiscal; a identificação de todos os bens do imobilizado; a elaboração de reconciliações bancárias mensais; a definição de normas internas de segregação de funções nas áreas apontadas; a concretização de medidas para salvaguarda de valores; a relevação dos bens móveis pertença de terceiros e a definição do montante e de normas de funcionamento do fundo fixo de caixa.



5 – FLUXOS FINANCEIROS ENTRE A CASFIG E O MUNICÍPIO DE GUIMARÃES

Na proposta de Plano de Actividades e Orçamento relativo ao exercício de 2000 apresentado pela Casfig à autarquia, ficou consignada a atribuição de uma verba no montante de 14.275.000\$00, com vista à realização de despesas operacionais.

Dispõe o n.º 1 do art.º 31º da Lei n.º 58/98, que *“Os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, sempre que pretendam que as empresas prossigam objectivos sectoriais, realizem investimentos de rentibilidade não demonstrada ou adoptem preços sociais, celebrarão contratos-programa, nos quais serão acordadas as condições a que as partes se obrigam para a realização dos objectivos programados”*.

Ora, no caso em apreço a transferência da verba de 14.275.000\$00 não foi precedida da celebração deste contrato-programa, pelo que, outra alternativa não resta senão a de concluirmos pela sua ilegalidade.

Aquando da realização dos trabalhos de campo, foi colocada à consideração dos responsáveis da Casfig a inexistência do aludido contrato-programa, tendo o Presidente do CA informado que a ausência daquele contrato se deveu ao facto deste órgão ter entendido que o montante de 14.275.000\$00 ao estar previsto no Plano de Actividades da Casfig e tendo a CMG concordado com o mesmo, o recurso ao contrato-programa não se afigurava necessário (vide doc. processado a fls. 1, Parte C, Volume II).

Ora, os argumentos invocados pelo Presidente da Casfig, não podem proceder, porquanto o art.º 31º da já referida Lei n.º 58/98 é imperativo quanto à obrigatoriedade de celebração do contrato-programa.

Com efeito, o contrato-programa no âmbito do art.º 31º surge-nos como sendo o único instrumento jurídico capaz de viabilizar as transferências de verbas,



Tribunal de Contas

consubstanciadas em subsídios ou indemnizações compensatórias com vista à prossecução de determinados objectivos.

Face ao exposto, recomenda-se que futuramente a Casfig, e bem assim a CMG tenham presente a obrigatoriedade decorrente do art.º 31º da Lei nº 58/98.

Por último, cumpre-nos referir que a inexistência de celebração de contrato-programa é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira, a qual por força do disposto no art. 2º da LOPTC recai sobre a autarquia e não sobre a Casfig e será, por conseguinte, dilucidada no relatório da auditoria efectuada ao município.

Em sede de contraditório, o Conselho de Administração alegou que **“em reunião do respectivo Conselho de Administração realizada em 28 de Março de 2002, deliberou aprovar uma minuta de contrato-programa, proposta pela Câmara Municipal de Guimarães, que teve por objecto a transferência para a CASFIG, EM, da verba de € 49.879,79, aprovada em reunião da Câmara Municipal de Guimarães realizada em 14 de Fevereiro de 2002, destinada à comparticipação das obras de recuperação e adaptação do edifício situado na R. Capitão Alfredo Guimarães, nº 354, desta cidade, para a nova sede desta Empresa Municipal”**.

Não obstante se constatar, nesta situação, o cumprimento do preceituado no art. 31º da Lei nº 58/98, atento o facto de apenas se poder reportar a contratos-programa futuros, mantemos na íntegra, as considerações tecidas a propósito da ausência de celebração de contrato-programa para a transferência da verba de 14.275.000\$00 no exercício de 2000.



6– AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

O universo relativo à aquisição de bens e serviços contempla apenas duas aquisições – uma viatura e material informático – pelo que se procedeu à análise de ambos os processos de aquisição, as quais radicaram numa deliberação do CA de 8 de Maio de 2000, a qual autorizou a abertura do procedimento de consulta prévia.

Em cumprimento da deliberação do CA, o presidente através dos despachos datados de 29 de Maio de 2000, incumbiu os serviços da Casfig de procederem a uma consulta prévia para aquisição de uma viatura com determinadas características e de material informático (vide docs. processados de fls. 1 a fls. 11, Parte D, Volume II).

Em ambos os despachos o presidente nomeou uma comissão de análise de propostas constituída por três elementos, a saber: Joana Lobo Xavier, vogal do CA, Cristina Dias, a Técnica Coordenadora e Fátima Cunha, administrativa.

No caso da aquisição da viatura, os serviços da Casfig, convidaram três fornecedores para apresentarem propostas: Rotor, Salvador Caetano e Guimadiesel.

Efectuada a análise das propostas apresentadas, aquela comissão propôs ao CA a adjudicação ao fornecedor Guimadiesel, porquanto este apresentava uma proposta economicamente mais vantajosa (preço mais baixo).

Concordando com os fundamentos invocados no projecto de decisão final elaborado pela comissão de análise de propostas, o CA em reunião de 29 de Junho de 2000, deliberou adjudicar à empresa Guimadiesel o fornecimento da viatura pelo preço de 2.110.129\$00 a que acresce o IVA no montante de 358.722\$00, num total de 2.468.851\$00 (dois milhões quatrocentos e sessenta e oito mil oitocentos e cinquenta e um escudos).



Tribunal de Contas

Também no que se reporta à aquisição de material informático o procedimento foi idêntico ao adoptado para a aquisição da viatura, radicando na deliberação do CA de 8 de Maio de 2000.

A comissão convidou três entidades a apresentarem as suas propostas, tendo com base na sua análise, proposto ao CA a adjudicação do fornecimento do material informático ao fornecedor Cunha & Gomes, Lda., porquanto, além de reunir todos os requisitos exigidos no convite apresentava-se como a proposta economicamente mais vantajosa (preço mais baixo).

Concordando com os fundamentos invocados no projecto de decisão final elaborado pela comissão de análise de propostas, o CA deliberou adjudicar à empresa Cunha & Gomes, Lda. o fornecimento do material informático pelo preço de 277.600\$00, acrescido de IVA.

No que se reporta à aquisição quer da viatura quer do material informático, cumpre tecer as seguintes considerações:

- a) O Dec-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, consagra o regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços;
- b) Ora, da leitura conjugada dos arts. 2º e 3º deste diploma, o âmbito de aplicação pessoal do regime jurídico da realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços não abrange as empresas públicas.

Todavia, embora se trate de um regime jurídico cuja aplicação não é obrigatória no âmbito das empresas públicas municipais, o facto de a Casfig ter optado por seguir os procedimentos constantes do Dec.-Lei n.º 197/99, traduz quanto a nós, a preocupação de rigor na utilização de dinheiros públicos, decorrente dos princípios preconizados neste diploma legal, nomeadamente no que se reporta à



Tribunal de Contas

imparcialidade, transparência, e prossecução do interesse público, facto que pela sua importância não pode deixar de ser realçado.

Acresce que, embora em ambos os casos, aquele diploma não exija a existência de uma comissão a quem cabe conduzir o procedimento, a sua constituição evidenciase como um facto positivo.

Quanto ao pagamento de 2.468.851\$00 efectuado pela Casfig ao fornecedor da viatura, há a referir que não foi exigida a apresentação prévia da declaração comprovativa da situação contributiva daquele fornecedor perante a segurança social, tal como impõe o n.º 1, art.º 11º do Dec-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro.

Ora, de acordo com este normativo *“O Estado e outras pessoas colectivas de direito público só podem conceder algum subsídio ou proceder a algum pagamento superior a 1.000.000\$00 a contribuintes do regime geral de segurança social de inscrição obrigatória, com empregados por conta de outrem, mediante a apresentação de declaração comprovativa da situação contributiva destas perante as instituições de previdência ou de segurança social que as abranjam”*.

Deste modo, relativamente a todas as situações que futuramente ocorram e sejam susceptíveis de se enquadrarem na previsão legal supra citada, recomenda-se que a Casfig proceda em conformidade.

Quanto a esta recomendação, alega o Conselho de Administração: ***“Reconhecemos a irregularidade no que respeita à falta de apresentação, por parte do fornecedor “ Guimadiesel”, do documento da Segurança Social, comprovativo da sua situação regularizada, nos termos do Decreto-Lei nº 411/91, de 17 de Outubro.***



Tribunal de Contas

Contudo, tal deveu-se a mero lapso e apenas poderemos justificar pela ainda reduzida experiência dos serviços nesta matéria. Aliás refira-se, tratou-se do primeiro processo de aquisição de bens e serviços, instruído pela CASFIG, EM, com valor superior a 1.000.000\$00”.



7 – EMPREITADAS

À semelhança do que foi constatado com os procedimentos relativos à aquisição de bens e serviços, também o universo das empreitadas é muito reduzido, traduzindo-se apenas em duas empreitadas, a saber:

- Empreitada de reparação da casa n.º 5 do bloco 3 e da casa n.º 4 do bloco 10 do Bairro Municipal de Urgeses, em Guimarães;
- Empreitada de reparação da casa n.º 2 do bloco 13 do Bairro Municipal de Urgeses, em Guimarães.

A primeira foi despoletada por uma informação elaborada pelas técnicas de serviço social na qual propunham a realização de obras, uma vez que as casas se encontravam bastante degradadas.

Com base nesta informação, o CA em reunião de 28 de Setembro de 2000, concordou com os fundamentos invocados na proposta elaborada pelas técnicas de serviço social, tendo deliberado proceder à realização das obras, nos termos do Dec-Lei n.º 59/99, de 3 de Março.

Nesta reunião, o CA deliberou ainda nomear uma comissão para presidir ao acto público de abertura de propostas, devendo a mesma elaborar o relatório final de análise de propostas, para o qual teve o apoio do Eng.º Luís Teixeira, técnico superior do DOM (Departamento de Obras Municipais da CMG) a quem coube a fiscalização da obra (vide docs. processados de fls. 1 a fls. 66, Parte E, Volume II).

Considerando que para a realização das obras foi estimado um valor de cerca de 800.000\$00+IVA, foi escolhido o procedimento de ajuste directo, nos termos da alínea e) do n.º 2 do art.º 48º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.



Tribunal de Contas

Embora este dispositivo legal não imponha a obrigatoriedade de consulta obrigatória de entidades com vista à adjudicação da obra, a Casfig convidou duas entidades a apresentarem propostas, a saber: José Teixeira & Irmão, Lda e Sociedade de Construções Guimar, Lda.

Analizadas as propostas apresentadas, a comissão elaborou um relatório final no qual propôs a adjudicação da obra à Sociedade de Construções Guimar, Lda, fundamentando a sua decisão no facto de esta entidade apresentar a proposta economicamente mais vantajosa (preço mais baixo).

Concordando com os fundamentos invocados no relatório elaborado pela comissão, o presidente da Casfig adjudicou a obra à Sociedade de Construções Guimar, Lda, pelo preço de 642.127\$00+IVA.

Considerando que o art. 11º dos Estatutos não especifica os trabalhos que podem ser autorizados por aquele membro nem os limites da autorização da despesa, face à inexistência da delegação de competências entendemos que a adjudicação deveria ter sido efectuada pelo CA e não pelo presidente.

Com efeito, dispõe a alínea c) do art. 10º dos Estatutos que “*compete ao Conselho de Administração a administração dos edifícios e dos espaços exteriores dos bairros municipais que forem atribuídos à gestão da Empresa*”.

Quanto à empreitada de reparação da casa n.º 2 do bloco 13 do Bairro Municipal de Urgeses, em Guimarães, o CA em reunião de 26 de Outubro de 2000, deliberou proceder à abertura de um procedimento para realização das respectivas obras, nos termos do Dec-Lei n.º 59/99, tendo o Eng.º Luís Teixeira estimado para a realização das mesmas um valor de 902.050\$00+IVA.

Atento o valor estimado, o procedimento adoptado foi o previsto no art. 48º n.º 2, alínea e) tendo sido consultadas as mesmas entidades da empreitada anteriormente analisada.



Tribunal de Contas

Efectuada a análise das propostas apresentadas, a comissão, de acordo com o critério previamente definido, (preço mais baixo) propôs a adjudicação à Sociedade de Construções Guimar, Lda.

Por despacho datado de 6 de Dezembro de 2000, o presidente do CA concordando com os fundamentos invocados no relatório final elaborado pela comissão, adjudicou a realização da obra à referida sociedade, pelo preço de 1.136.459\$00+IVA.

No que se reporta à competência do presidente do CA para autorizar a adjudicação, dão-se aqui por reproduzidas as considerações que efectuamos a propósito da adjudicação da empreitada de reparação da casa n.º 5 do bloco 3 e da casa n.º 4 do bloco 10 do Bairro Municipal de Urgeses, em Guimarães, concluindo assim pela ilegalidade do acto de adjudicação da empreitada.

Quanto às considerações formuladas sobre a competência para a adjudicação das empreitadas supra mencionadas, o Conselho de Administração manifestou a sua concordância com as observações efectuadas tendo alegado o seguinte:

“Concordamos com a observação feita no que respeita à competência para a adjudicação das duas empreitadas. Todavia, foi à data entendido que como tais obras constavam do Plano de Actividades e o procedimento para a respectiva adjudicação obedeceu ao estabelecido no Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, sendo o critério de adjudicação do preço mais baixo, não haveria necessidade de submeter novamente os processos a reunião do Conselho de Administração.

Obviamente que hoje temos uma posição diferente nesta matéria, tanto mais que, conforme referido no ponto 1, a delegação de competências está agora devidamente aprovada, pela Câmara Municipal de Guimarães e pelo Conselho de Administração da CASFIG, EM, onde consta, entre outras, a competência para adjudicação de obras e de fornecimentos de bens e serviços”.



Tribunal de Contas

8 – A GESTÃO DO PARQUE HABITACIONAL

8.1 – RENDAS

8.1.1 – Considerações Gerais

No âmbito da gestão patrimonial das habitações sociais de Guimarães, a Casfig aplica os seguintes regimes: renda apoiada, regime do arrendamento urbano e de ocupação e atribuição de casas destinadas a famílias pobres (vide docs. processados de fls. 1 a fls. 53, Parte F, Volume II).

Apresenta-se em síntese no quadro seguinte as características dos vários regimes praticados pela Casfig, bem como o número de famílias abrangidas por estes:

Quadro VII
REGIMES DE ARRENDAMENTO PRATICADOS PELA CASFIG E CARACTERÍSTICAS

REGIME	LEGISLAÇÃO	CARACTERIZAÇÃO	N.º FAMÍLIAS
Renda apoiada	Dec.-Lei n.º 166/93, de 07/05	Baseia-se na determinação dos valores de um preço técnico e de uma taxa de esforço. Da taxa de esforço resulta o valor da renda apoiada.	242
Regime do arrendamento urbano	Dec.-Lei n.º 321-B/90, de 15/10; Dec.-Lei n.º 278/93, de 10/08	Regime pelo qual uma das partes concede à outra o gozo temporário de um prédio urbano, no todo ou em parte, mediante retribuição.	46
Ocupação e atribuição de casas destinadas a famílias pobres	Decreto n.º 35:106, de 06/11/1945	Atribuição de casas a famílias pobres ou indigentes, com preferência para as desalojadas por efeito de demolição relacionadas com trabalhos de urbanização ou outros de interesse público.	92

As rendas são definidas de acordo com os rendimentos apresentados pelas famílias, sendo anualmente actualizadas, com excepção das rendas abrangidas pelo regime disposto no Decreto n.º 35:106, de 06/11/1945⁹, cujo montante a pagar nunca foi actualizado.

⁹ Não obstante a antiguidade deste diploma, na sequência de diversas diligências não se constatou que o mesmo tenha sido revogado



Tribunal de Contas

Esta situação leva a que haja um intervalo alargado ao nível dos montantes de renda a pagar, oscilando entre os 60\$00 e 49.503\$00.

As rendas são pagas até ao dia 8 do mês a que respeitam.

Em reunião de **8 de Maio de 2000**, o CA da Casfig deliberou fixar os seguintes agravamentos do valor da renda decorrentes da mora no seu pagamento:

- ✓ Até ao dia 15 do mês a que a renda respeita, o inquilino paga a sua renda acrescida de um agravamento de **15%**;
- ✓ Do dia 16 até ao final do mês a que a renda se reporta, o inquilino paga a sua renda acrescida de um agravamento de **25%**;
- ✓ Decorrido este prazo o inquilino fica obrigado a pagar a sua renda acrescida de um agravamento de **50%**, sob pena de ser requerido pelo senhorio (Casfig) a rescisão do contrato e o conseqüente despejo.

De referir que os agravamentos são efectuados no mesmo recibo da renda relativa ao mês a que se reporta, todavia, tal não se configura como correcto, recomendando-se que, futuramente, seja emitido um recibo autónomo para os agravamentos.

No quadro seguinte especificam-se por anos os totais arrecadados de rendas e agravamentos:



Quadro VIII
TOTAIS ARRECADADOS DE RENDAS E AGRAVAMENTOS

(em contos)

ANOS	RENDAS	AGRAVAMENTOS			TOTAL
		15%	25%	50%	
1999	86.111	2.695	7.158	19.756	115.720
2000	238.891	13.696	16.723	48.908	318.218
2001	116.120	12.341	7.390	32.093	217.944

Fonte: Dados fornecidos pelos Serviços Administrativo-financeiros

Considera-se, pois, que deveriam estar especificadas em contas autónomas o valor de renda, o valor dos agravamentos (por tipo de percentagem), bem como o valor do condomínio.

Este procedimento irá facilitar as operações de controlo, permitindo à Casfig em cada momento obter uma informação rigorosa dos agravamentos efectuados, bem como espelhar de forma clara esta situação nas demonstrações financeiras.

8.1.2 – Rendas das Casas Municipais

Através de um acordo entre a Casfig e alguns inquilinos de casas municipais, a empresa realizou obras de conservação e de beneficiação nas habitações daqueles inquilinos na sequência das quais se celebrou um novo contrato de arrendamento sob o regime da renda apoiada ou do RAU.

Encontram-se abrangidos pelo RAU **45** agregados familiares e pela renda apoiada **23**.

À excepção destes casos, todos os restantes agregados familiares, que habitam num universo de **92** casas municipais, são titulares de alvarás de ocupação, os quais se regem até à data de hoje, por um regime jurídico consagrado pelo Dec-Lei nº 35:106 de 6 de Novembro de 1945.



Tribunal de Contas

A Casfig, à semelhança do que já sucedia com a CMG, invoca inexistência de base legal para proceder à actualização das rendas destas 92 casas municipais.

Esta interpretação do Dec-Lei nº 35:106 de 6 de Novembro de 1945, não se baseia em nenhuma deliberação da CMG, do CA da empresa ou de um parecer jurídico elaborado ou pelos técnicos da CMG ou pelo advogado que lhe presta serviços jurídicos.

Apesar desta interpretação, feita não se sabe bem por quem nem por que motivos, a CMG, ao longo dos vários anos em que deteve a administração das casas municipais, nada fez no sentido de clarificar esta questão, o mesmo sucedendo com a Casfig, que desde que assumiu a gestão deste parque habitacional, afirma não ter meios legais que lhe permitam actualizar as rendas destas casas.

Vejam, pois, em síntese, o que o Dec-Lei nº 35:106 de 6 de Novembro de 1945, estipula:

- ✓ A atribuição das habitações foi concedida a título precário, mediante licença da CMG, sob a forma de Alvará;
- ✓ As casas foram atribuídas a famílias qualificadas como pobres ou indigentes, tendo preferência aquelas que tivessem sido desalojadas por efeito de demolições relacionadas com trabalhos de urbanização ou outros de interesse público;
- ✓ O processo de candidatura a estas casas era instruído com um requerimento elaborado pelos potenciais interessados, indicando para o efeito, entre outros elementos de identificação pessoal, a profissão e o salário relativamente a cada uma das pessoas que constituíam o agregado familiar;
- ✓ A situação económica do agregado era comprovada nos termos do art.º 256º do Código Administrativo, podendo também exigir-se a apresentação de outros documentos para prova das declarações efectuadas;



Tribunal de Contas

- ✓ Sempre que se verificasse alteração sensível nas possibilidades económicas dos moradores, a CMG deveria promover que se procedesse à revisão da renda, remetendo para esse efeito, ao Ministro das Finanças os elementos necessários;
- ✓ O pagamento das rendas era efectuado na tesouraria municipal, até ao dia 8 de cada mês a que respeita;
- ✓ É expressamente proibido aos moradores proceder a quaisquer obras ou instalações que modifiquem as condições de utilização das casas sem autorização escrita da CMG e consentir na sua ocupação, no todo ou em parte, por pessoas estranhas ao respectivo agregado familiar;
- ✓ Os ocupantes das casas podem ser desalojados sempre que se verifique não terem necessidade de ocupar a casa ou se tornem indignos do direito de ocupação que lhes foi concedido;
- ✓ Podem ser desalojados os moradores que deixem de efectuar o pagamento das rendas dentro dos 15 dias posteriores à data do seu vencimento;
- ✓ Podem ser desalojados os moradores que possuam casa própria na mesma localidade e tenham possibilidade legal de a ocupar;
- ✓ O despejo das casas será feito pela polícia de segurança pública ou pela autoridade policial do concelho, a requisição da entidade proprietária;
- ✓ Das deliberações desta sobre a distribuição das casas e seu despejo cabe recurso para o Ministro do Interior, com efeito suspensivo, o qual deverá ser interposto no prazo de oito dias, a partir da data da sua aprovação.

Note-se que o alvará de ocupação emitido pela CMG a cada um dos agregados familiares estipula no seu clausulado as várias obrigações decorrentes do regime jurídico vertido neste diploma legal.



Tribunal de Contas

Da leitura deste diploma, mormente das normas que acabámos de referir, não vislumbramos onde é que a autarquia ou a Casfig encontram obstáculos à actualização das rendas relativas às casas municipais.

Entendemos que o diploma é suficientemente claro quanto à possibilidade de se actualizarem as rendas de acordo com os rendimentos dos vários elementos que constituem o agregado familiar.

Mas para que a Casfig possa actualizar as referidas rendas de cada uma das famílias, tem de conhecer a realidade sócio-económica de cada agregado.

Para tanto, será necessário que proceda a um levantamento exaustivo da situação económico-social das várias famílias que residem nas casas municipais, a fim de garantir o rigoroso cumprimento da Lei, impedindo que famílias que entretanto apresentem uma situação económica mais favorável estejam abusivamente a beneficiar de uma medida de apoio social em prejuízo de outras cujo perfil socio-económico justifique o seu alojamento, gerando assim uma situação de injustiça social.

Esse levantamento passaria, entre outras medidas, por inquéritos junto das famílias, mas fundamentalmente recolhendo informações junto das principais entidades públicas, bem como junto das entidades patronais dos vários elementos que constituem os agregados, a fim de se apurar a real e actual situação sócio-económica de cada agregado familiar.

Note-se que, segundo informações que foi possível recolher junto da empresa, existem casos de agregados familiares que procederam a obras sem o conhecimento nem consentimento escrito da CMG e que as mesmas foram feitas pelos respectivos moradores sem qualquer respeito pela linha arquitectónica que as caracterizava, havendo mesmo casos em que as obras efectuadas alteraram a estrutura interna das casas.



Tribunal de Contas

A realização das obras pelos inquilinos, à revelia da CMG assume particular importância, pois permite-nos extrair, desde logo, as seguintes ilações:

1. Por um lado, verifica-se um incumprimento do Alvará de Ocupação emitido pela CMG, facto que por si só, a legitimaria, enquanto entidade responsável pela administração do parque habitacional, para proceder ao despejo imediato dos moradores;
2. Existência por parte das famílias de uma situação económica mais favorável que lhes permitiu realizar por sua própria conta, obras de montante considerável.

Decorridos cerca de 57 anos sobre a data da publicação do Dec-Lei nº 35:106, de 6 de Novembro de 1945, a realidade sócio-económica dos diversos agregados familiares sofreu alterações profundas.

Assim, de acordo com informação verbal veiculada à equipa pela Coordenadora da área social se famílias haviam que pelos seus rendimentos se podiam qualificar como pobres, actualmente, mercê de um novo enquadramento sócio-económico, poderão ser qualificadas como pertencendo a uma classe média, detentora de uma condição sócio-económica em nada idêntica àquela que detinham aquando da atribuição das casas municipais.

Este facto justifica de *per si* a necessidade e a importância de se proceder ao já referido estudo junto dos diversos agregados familiares, a fim de se apurar a sua real situação social e económica.

Na posse deste estudo, será possível aplicar o estipulado no Dec-Lei nº 35:106 de 6 de Novembro de 1945 e no Alvará de Ocupação, mormente no que se reporta à actualização das rendas de acordo com os rendimentos de todos os elementos que constituem o agregado familiar.



Tribunal de Contas

A actual situação em que se encontram as casas municipais, reflecte alguma falta de controlo por parte das entidades responsáveis pela sua administração/gestão, a qual foi assegurada durante longos anos pela autarquia e desde Agosto de 1999 pela Casfig.

Toda esta situação tem como consequência directa a diminuição de receitas, actualmente pela Casfig, e em momento anterior pelo Município.

Em termos sintéticos, retratam-se no quadro seguinte os valores de renda pagos actualmente pelos arrendatários e o montante da actualização caso esta se viesse a concretizar:

(em escudos)

Valor da renda	Número de famílias	Total	Actualização	Número de famílias	Total
60	2	120	59.138	2	118.276
65	1	65	18.477	1	18.477
120	5	600	26.849	5	134.245
170	15	2.550	16.153	15	242.295
225	46	10.350	35.528	46	1.634.288
280	1	280	2.900	1	2.900
3.230	3	9.690	11.932	3	35.796
3.775	3	11.325	13.726	3	41.178
5.000	2	10.000	31.049	2	62.098
6.000	1	6.000	72.324	1	72.324
6.500	1	6.500	12.463	1	12.463
6.530	1	6.530	23.460	1	23.460
8.000	1	8.000	21.387	1	21.387
TOTAL		72.010			2.419.187

Fonte: Dados fornecidos pelos Serviços Administrativo-financeiros

Regista-se a concordância do Conselho de Administração com as considerações tecidas ao longo do presente item, destacando-se das alegações apresentadas o seguinte:



Tribunal de Contas

“Quanto à actualização das rendas relativas às habitações municipais antigas que se encontram sob a gestão da CASFIG, EM, estamos inteiramente de acordo com a observação feita pelo Tribunal de Contas.

(...) O facto de ainda não se ter regularizado por completo estas situações resulta, porém, duma opção consciente: face à atribuição de novos fogos a novas famílias, entendeu-se estabelecer como prioritária a boa e completa gestão financeira e social das atribuições recentes, na perspectiva de que a ocupação dos fogos e os primeiros meses de vida em “comum” decorressem com total empenho e acompanhamento por parte dos técnicos da empresa, como forma de evitar a criação e subsistência, à partida, de problemas que, mais tarde, seriam certamente de complexa resolução.

Agora que podemos considerar que tais processos foram resolvidos de forma satisfatória e que a gestão dos novos empreendimentos se encontra estabilizada e a caminho da consolidação, estão reunidas as condições e a disponibilidade para se proceder à regularização das situações mais antigas e, de acordo com o entendimento vertido no Relatório do Tribunal de Contas, a CASFIG, EM irá apresentar uma proposta à Câmara Municipal de Guimarães, instruída com parecer jurídico, para que se proceda à actualização das rendas de acordo com os rendimentos de cada um dos agregados familiares residentes”.

8.1.3 – Rendas em dívida

A dívida para com a Casfig tem como origem o não pagamento das rendas por ocupantes dos fogos dos bairros municipais e reporta-se, quer à dívida transitada da autarquia constituída antes da tomada de posse dos bairros pela Casfig, quer relativamente ao período que se lhe segue, já sob a gestão efectiva da empresa **cingindo-se apenas a três casos.**



Tribunal de Contas

Quadro V
EVOLUÇÃO DA DÍVIDA

(em escudos)

ANOS	Caso1	Caso 2	Caso 3	Total
1999 ¹⁰	78.970	15.698	19.998	114.666
2000	189.528	38.547	19.998	248.073
2001	189.528	39.443		228.971
2002 (Fev.)	31.588	6.598		38.186
TOTAL	489.614	100.286	39.996	629.896

Fonte: Documentos fornecidos pelos serviços da Casfig

Nestes, verifica-se o incumprimento crónico dos dois primeiros casos, relativamente aos quais a Casfig invoca dificuldades em encontrar uma solução, uma vez que se trata de famílias com problemas sociais graves, sendo de registar, no terceiro, um caso de dívida no montante global de 39.996\$00 (anos de 1999/2000), cujo pagamento está a ser efectuado de forma faseada, em prestações mensais de 10.000\$00. Atendendo a que o inquilino em causa resolveu saldar os montantes em dívida não foi aplicado para este caso qualquer tipo de agravamento.

De notar também, que os valores em dívida não constam das demonstrações financeiras dos exercícios de 1999 e 2000, pelo que as mesmas não espelham de forma apropriada e verdadeira a situação da empresa.

Apesar do cenário social invocado, a Casfig deve lançar mão de outro tipo de diligências que lhes permitam concluir pela real situação económica destes agregados, designadamente:

- ✓ Averiguar junto do CRSS se estas famílias estão a receber algum tipo de apoio económico;
- ✓ Averiguar quais os bens e rendimentos de que são titulares;

¹⁰ Os valores inscritos nos quadros dizem respeito apenas à dívida dos inquilinos para com a Casfig, acrescida dos agravamentos respectivos



Tribunal de Contas

- ✓ Averiguar junto da Conservatória de Registo Predial se existem bens imóveis registados em seu nome;
- ✓ Averiguar qual o vencimento mensal de cada um dos elementos que vivem em economia comum com os titulares do contrato de arrendamento;
- ✓ Averiguar junto do CRSS a possibilidade de se obter um apoio económico destinado ao pagamento das rendas em atraso destes agregados familiares, caso a carência económica seja comprovada.

8.1.4 – Casa Municipal fora do Auto de Gestão.

No decurso dos trabalhos, constatou-se que existe uma **casa municipal** que se encontra arrendada a uma professora, não estando a respectiva gestão entregue à Casfig.

Esta inquilina pagou 13 meses de renda à Casfig, referentes ao período de tempo compreendido entre Agosto de 98 e Setembro de 99, no montante global de 134.340\$00.

Porque a Casfig não possui a gestão desta casa, em 16 de Outubro de 2000 submeteu à consideração do serviço do Património da autarquia a devolução destas rendas ao município ocorrendo que, até à data da conclusão dos trabalhos de campo, ainda não tinha recebido qualquer orientação sobre o assunto.

Perante a impossibilidade legal invocada quer pela autarquia quer pela Casfig em receber as rendas, a inquilina está a proceder ao seu depósito na CGD, situação que urge solucionar.



Tribunal de Contas

No que diz respeito às rendas recebidas pela Casfig e às rendas que estão a ser depositadas na CGD, terá a CMG de deliberar no sentido de tomar uma de duas decisões:

1. Ou considera que se trata de uma receita própria e inscreve-a no seu orçamento;
2. Ou transfere-a para a Casfig, enquanto entidade responsável pela gestão do seu parque habitacional.

Em relação a esta situação, o Conselho de Administração apresentou as seguintes alegações:

“No que respeita à habitação municipal da Rua Francisco Agra, nº 94, 3º andar, a Câmara Municipal de Guimarães, em resposta às solicitações da CASFIG, EM, informou que a habitação era pertença da DREN (Direcção Regional de Educação do Norte), tendo sido arrendada à família em causa ao abrigo do despacho do respectivo Director-Regional, datado de 6 de Abril de 1994, e com base nas instruções publicadas no Diário do Governo nº 305, II Série, de 31 de Dezembro de 1956.

Assim, entendeu a autarquia, até informação contrária por parte da DREN, que o valor da renda desta habitação fosse pago na Câmara Municipal de Guimarães.

Neste sentido, a CASFIG, EM, depois de notificada, transferiu para a Câmara Municipal de Guimarães o valor de € 670,09, respeitantes ao pagamento de 13 meses de renda”.

8.2 – CONDOMÍNIO

A administração dos condomínios relativos a cada empreendimento é da responsabilidade da Casfig.

O valor do condomínio foi fixado pelo CA da Casfig, (reunião de 27 de Julho de 2001 e reunião de 29 de Novembro de 2001) de acordo com um cálculo resultante



Tribunal de Contas

da pernilagem de cada habitação e das despesas efectuadas em cada empreendimento com água, luz e limpeza das partes comuns.

O valor da prestação de condomínio não é emitido em recibo autónomo, constando do mesmo recibo da renda.

Este procedimento não se afigura correcto, recomendando-se que, futuramente, sejam emitidos recibos autónomos para o condomínio.

Note-se mais uma vez que no recibo da renda, é emitido o valor do condomínio e o valor dos agravamentos.

Da análise aleatória de alguns talões de recibos emitidos pela Casfig, constatou-se que os agravamentos que são efectuados na sequência da mora no pagamento das rendas incidem não apenas sobre a renda relativa ao mês a que respeita mas também sobre a prestação do condomínio desse mês.

Tal procedimento também não é correcto, porquanto os agravamentos dizem apenas respeito às rendas e não ao condomínio. São, com efeito, dois factos distintos que devem observar procedimentos distintos.

Quanto a este aspecto, o Conselho de Administração, concordando com as recomendações efectuadas, alegou o seguinte: **“Corrigiu-se, entretanto, os procedimentos quanto ao agravamento por mora no pagamento das rendas, passando este a incidir apenas sobre o valor da renda. Atendendo às recomendações do Tribunal de Contas, procedeu-se de imediato, ainda durante o mês de Fevereiro de 2002, ao registo das rendas e dos agravamentos em recibos autónomos”**.

Enquanto entidade a quem compete a administração de cada um dos condomínios dos vários empreendimentos, a empresa não individualiza os montantes obtidos com cada um deles, recomendando-se que o faça, de forma a conhecer-se qual o valor de condomínio respeitante a cada um dos empreendimentos.



9 – ATRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO MÍNIMO GARANTIDO

Da análise do relatório de gestão relativo ao ano de 2000, constatou-se que no ponto I – 4 o CA da Casfig refere uma proposta apresentada ao CRSS de Braga, a fim de a empresa tomar a seu cargo a atribuição do RMG relativamente às famílias residentes nas habitações sociais que se encontram sob a sua gestão, tendo esta proposta merecido a concordância daquele Centro.

O CA fundamentou este pedido no facto de dispor de recursos humanos e materiais que lhe permitem obter um conhecimento mais profundo da situação socio-económica das diversas famílias que residem nas referidas habitações sociais e, conseqüentemente, garantir aos potenciais beneficiários uma resposta mais célere e eficaz aos pedidos de RMG.

A forma como se encontra exposta esta temática é susceptível de, numa primeira análise, nos levar a admitir a hipótese de a Casfig, na sequência da autorização que diz ter obtido do CRSS de Braga, ter ficado investida da competência para atribuir o RMG.

Todavia, no decurso da auditoria e na sequência de esclarecimentos obtidos, nomeadamente da coordenadora da área social, apurou-se que a redacção do ofício remetido ao CRSS de Braga não reflectiu a melhor forma de expor a pretensão da Casfig.

Com efeito, se da leitura do ofício resulta a ideia que a pretensão da empresa era obter junto do CRSS de Braga autorização para atribuir o RMG, do ofício remetido por esta instituição à Casfig, resulta que o pedido se teria consubstanciado na adesão a uma CLA, a qual viria a ser aprovada pela CNRM.

Com efeito, nunca a Casfig poderia ser autorizada pelo CRSS a atribuir o RMG, porquanto, a decisão para atribuição desta prestação pecuniária e o respectivo



Tribunal de Contas

pagamento competem ao centro da área de residência do requerente – vide n.º 1 do art.º 15º da Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho.

Já no que diz respeito à adesão da Casfig a uma CLA, afigura-se como legalmente correcto, uma vez que nos termos do n.º 2 do art. 16º da Lei n.º 19-A/96 de 29 de Junho, podem integrar aquelas estruturas, entre outras, entidades sem fins lucrativos, que actuem na respectiva área geográfica e que para tal se disponibilizem.



10 – CONCLUSÕES

- a) A Assembleia Municipal de Guimarães por deliberação de 19 de Outubro de 1998 e sob proposta da Câmara Municipal, previamente aprovada na reunião de 2 de Julho de 1998, autorizou esta a criar a empresa pública municipal Casfig – Coordenação de Âmbito Social e Financeiro das Habitações Sociais de Guimarães, ao abrigo da alínea g), n.º 2, do art.º 39º, do Dec.-Lei n.º 100/84, de 29/03, aí aprovando os seus estatutos.

A Casfig tem como objecto principal a promoção e gestão sócio-económica sem fins lucrativos dos Bairros e Casas da autarquia, nos termos e condições a definir por esta e acessoriamente poderá exercer outras actividades relacionadas com o seu objecto e não excluídas por lei (art.º 3º dos Estatutos).

Em 26 de Fevereiro de 1999 foi celebrada a escritura pública de constituição da Casfig, com um Capital social de 10.000.000\$00 contos, integralmente realizados em numerário pela autarquia.

Os órgãos sociais da Casfig são o Conselho de Administração e o Fiscal único, não existindo até à data da conclusão da auditoria um Conselho Geral, facto que se justifica, atento por um lado o carácter facultativo que a Lei n.º 58/98 lhe imputa e, por outro, a pequena dimensão que a empresa actualmente tem.

Não existe qualquer deliberação do CA a delegar competências nos seus membros.

Apesar dos Estatutos preverem (art.º 21º n.º 1) a obrigatoriedade de a Casfig entregar à autarquia uma percentagem das receitas provenientes da cobrança de rendas, em valor a fixar por esta, a verdade é que à data da conclusão da auditoria ainda não tinha sido fixada essa percentagem.



Tribunal de Contas

Os Estatutos contêm algumas imprecisões que carecem de correcção no sentido de dotar os serviços de um instrumento de actuação mais eficiente.

Os membros do CA da Casfig não são remunerados, exercendo as suas funções na empresa a título gratuito.

- b) Estão sob a gestão da Casfig cerca de 380 fogos distribuídos por seis empreendimentos, três bairros e por um conjunto de casas dispersas pelo concelho de Guimarães.

Em termos de organização, constatou-se que a entidade ainda não elaborou um Regulamento Interno que defina, entre outros aspectos relevantes para o funcionamento da organização, disposições relativas à estrutura orgânica e funcional, o tipo de contratos a celebrar, regime de previdência, disciplina, horário e local de trabalho, estrutura das carreiras profissionais, níveis e estatuto remuneratório.

A actividade da empresa divide-se em duas áreas: a administrativa-financeira e a social, sendo esta última bastante desenvolvida. Relativamente à primeira, constatou-se a inexistência de segregação de funções uma vez que estão cometidas à mesma funcionária as tarefas inerentes à Contabilidade e Tesouraria.

A empresa dispõe actualmente de 8 funcionários, dos quais apenas 4 estão afectos à área social. Em termos de qualificações literárias, predomina o número de funcionários com curso superior, cerca de 50%, seguido da escolaridade obrigatória.

- c) Da análise dos documentos previsionais de gestão constatou-se que não estão a ser elaborados os Planos plurianuais de actividades, de investimentos e financeiros, bem como o orçamento anual de tesouraria, documentos essenciais



Tribunal de Contas

à existência de um eficiente sistema de planeamento e controlo, tal como estipulado no art.º 30º da Lei 58/98, de 18/08.

Relativamente à Fiscalização e Controlo, apurou-se que não foram cumpridas as disposições constantes nas alíneas e) e g) daquela Lei, nomeadamente quanto à remessa semestral ao órgão executivo do município de informação sobre a situação económico-financeira da empresa, bem como da emissão de Parecer sobre os Instrumentos de Gestão Previsional.

Os *Resultados operacionais* apresentam-se negativos em 1999 e positivos no exercício seguinte, relevando como mais significativos para o seu apuramento os *Proveitos operacionais* contabilizados na rubrica de *Prestação de serviços* e, nomeadamente, quanto ao exercício de 2000, os proveitos inscritos em *Subsídios à exploração*, atribuídos pela CMG.

Quanto aos *Custos operacionais* concorreram, sucessivamente, como mais importantes, os de *Custos com o pessoal* e com *Fornecimentos e serviços externos*.

Os Resultados Líquidos, com valores negativos no exercício de 1999, são positivos no exercício de 2000, como resultado de, neste exercício, os proveitos operacionais da empresa reflectirem já a atribuição pela CMG dos Subsídios à exploração antes referidos.

No Balanço e com relação a este último ano, destaca-se o elevado peso que as *Disponibilidades* representam no Activo, cerca de 82%, quase integralmente aplicadas em Depósitos à ordem o que acarreta que o rácio de Liquidez reduzida apresente o elevado valor de 44,7.

Os rácios de Autonomia Financeira e de Solvabilidade Total relativos a este exercício, nos valores de, 0,787 e 3,71, permitem concluir, respectivamente, que os *Capitais próprios* cobrem praticamente todo o Activo e que a empresa usufrui



Tribunal de Contas

de um grau de independência financeira bastante elevado, como resultado essencial do valor do seu Capital social (10.000.000\$00).

O montante do *Capital próprio*, ascendeu no exercício de 2000 a 10.188 contos, consequência do Resultado líquido positivo verificado.

- d) Existem procedimentos balizadores da actividade da empresa, designadamente, no controlo de pagamento de rendas e de despesas de condomínio, no tratamento de pedidos de habitação social, configurados na existência de um manual de regras de conduta a observar pelos moradores e na elaboração de um regulamento de condomínio, em vigor no empreendimento de Azurém.

No entanto, o Controlo interno, não se revela ainda devidamente sistematizado – justificável pelo pouco tempo de vida da empresa – carecendo, ainda, de algumas melhorias quanto à sua consolidação e solidificação, suportadas em manuais de descrição de funções, de procedimentos contabilísticos e de outras medidas de controlo interno ajustáveis à realidade da Casfig.

No âmbito das aquisições de bens e serviços, há apenas a registar 2 aquisições, uma relativa a material informático e outra relativa a uma viatura, sendo de realçar o facto de a Casfig, não obstante não estar abrangida pelo âmbito de aplicação do Dec-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, ter adoptado os procedimentos ali previstos o que traduz, quanto a nós, a preocupação desta entidade imputar à utilização dos dinheiros públicos o rigor decorrente dos princípios preconizados neste diploma legal, nomeadamente no que concerne à transparência e prossecução do interesse público.

À semelhança das aquisições de bens e serviços, também as empreitadas realizadas se traduziram em apenas duas, tendo a Casfig seguido os procedimentos preconizados no Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.



Tribunal de Contas

e) No universo de fogos que se encontram sob a gestão da Casfig, existem apenas três casos de rendas em atraso, sendo certo que relativamente a um deles, a Casfig conseguiu um acordo com o arrendatário, estando o mesmo a pagar a dívida em prestações mensais.

No mesmo universo, encontram-se as casas municipais, cujas rendas se regem por três tipos de regime distintos: 45 agregados familiares encontram-se abrangidos pelo regime do RAU, 23 pela renda apoiada e 92 agregados pelo regime jurídico consagrado no Dec-Lei n.º 35:106 de 6 de Novembro de 1945.



11 – RECOMENDAÇÕES

Dada a manifesta concordância do Conselho de Administração da Casfig, EM com as sugestões e recomendações feitas no decurso da auditoria e no próprio relato, recomenda-se que aquele órgão diligencie pelo cumprimento do disposto no art. 30º da Lei nº 58/98, de 18/8, no que concerne aos Planos Plurianuais de Actividades, de Investimentos e Financeiros e que providencie junto da SROC para que as disposições constantes das alíneas e) e g) do art. 14º daquela Lei sejam observadas.



Tribunal de Contas

12 – DECISÃO

Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas decidem, em Plenário da 2ª Secção e nos termos da al. f) do nº 1 do art. 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, aprovar o presente relatório.

- Notifiquem-se os membros do Conselho de Administração identificados no Anexo 2, com envio de cópia do relatório;
- Remeta-se o relatório e respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto neste Tribunal, nos termos conjugados do nº 2 do art. 55º e nº 4 do art. 54º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto;
- Envie-se uma cópia do relatório ao Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente e a todos os membros do actual executivo camarário vimezanense;
- Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se o relatório pelos órgãos de Comunicação Social e pela Internet;
- Emolumentos a pagar pela entidade auditada (cfr. Anexo 1): 15516,50 €

Tribunal de Contas, em 30 de Janeiro de 2003.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

(António José Avérous Mira Crespo)



Nina Cruz

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,

Manuel Henrique de Freitas Pereira

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)

Carlos Manuel Botelho Moreno

(Carlos Manuel Botelho Moreno)

Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia

(Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia)

Manuel Raminhos Alves de Melo

(Manuel Raminhos Alves de Melo)

João Pinto Ribeiro

(João Pinto Ribeiro)

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

José de Castro de Mira Mendes

(José de Castro de Mira Mendes)

José Alves Cardoso

(José Alves Cardoso)



Tribunal de Contas

ANEXOS

1 – EMOLUMENTOS

Emolumentos e outros encargos

(D.L. nº 66/96, de 31.5, com as alterações introduzidas pela Lei nº139/99, de 28/08)

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

Procº nº 04/02-AUDIT

Entidade fiscalizada: Casfig

Entidade devedora: Casfig

Regime jurídico : AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard a)	Unidade Tempo	Receita Própria /Lucros	
- Acções fora da área da residência oficial	119,99	98		11.759,02
- Acções na área da residência oficial	88,29	208		18.364,32
- 1% s/ Receitas próprias (b)....				
- 1% s/ lucros				
Emolumentos calculados ..				30.123,34
Emolumentos/limite máximo (VR).....				15.516,50
Emolumentos a pagar				15.516,50

a) cf. Resolução nº 4/98 – 2ªS

b) Discriminação da base de incidência

**Consultores externos
(Lei nº 98/97 – artº 56º)**

- Prestação de serviços	
- Outros encargos	
Total a suportar pela entidade fiscalizada	

O Coordenador da Equipa de Auditoria

(António Costa e Silva)



Tribunal de Contas

2 – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2000

Presidente: Ermelinda Augusta de Faria Alves e Oliveira (até 02/02/2000)
Domingos Bragança Salgado (a partir de 03/02/2000)

Vogais: Alice Sofia Freitas Soares Ferreira Fernandes
Maria Joana Rangel da Gama Lobo Xavier



Tribunal de Contas

3 – ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO

Volume	Parte	Documentos
I		Relato de Auditoria, contraditório, anteprojecto e projecto de relatório.
II	A	Plano Global e Programa de Auditoria à Casfig; Estatutos da Empresa, Estudo de Viabilidade Económico e Financeira, Escritura de Constituição da Empresa, Publicação no Jornal Toural, Comunicação ao Ministério Público
II	B	Plano e Orçamento para o ano 2000
II	C	Informação do Presidente da Casfig sobre o subsídio da CMG atribuído à Casfig no ano de 2000 – Contrato – Programa
II	D	Procedimento relativo à aquisição de uma viatura
II	E	Procedimento relativo à realização de empreitadas
II	F	Legislação aplicável no âmbito das rendas praticadas pela Casfig
II	G	Caracterização dos empreendimentos/bairros/habitações
II	H	Recursos Humanos
III	A	Plano de Contas
III	B	Balancete Razão – 1999
III	C	Balancete Razão – 2000
IIII	D	Diário – Razão – Balancete
IIII	E	Demonstração de Resultados – 1999
III	F	Demonstração de Resultados – 2000
III	G	Custos com Pessoal



Tribunal de Contas

4 – FICHA TÉCNICA

EQUIPA DE AUDITORIA

		Categoria/Cargo	Habilitações
Técnicos	António Nunes de Pina	Técnico Verificador Superior Principal	Lic. Org. Gestão de Empresas
	Arlette Maria Costa	Técnico Verificador Superior 1ª	Lic. Economia
	Maria Alice Saraiva	Técnico Superior 2ª Classe	Lic. Direito
Coordenação	Rui Ramos Ascensão	Auditor-Chefe	Lic. Org. Gestão de Empresas
Coordenação Geral	António Costa e Silva	Auditor-Coordenador	Lic. Org. Gestão de Empresas