



## ÍNDICE GERAL

	<i>Pág.</i>
FICHA TÉCNICA.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	3
ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS.....	4
ÍNDICE DO RELATÓRIO.....	5
NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO.....	75
ÍNDICE DE ANEXOS.....	78



## FICHA TÉCNICA

*Acção n.º 32/04 - Auditoria Financeira à Câmara Municipal de Sintra e respectivos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento - Exercício de 2003*

### *Coordenação e Supervisão*

Auditor-Coordenador (após 2005/01/01) - *António de Sousa e Menezes* - Lic. em Organização e Gestão de Empresas

Auditor-Coordenador (até 2004/12/31) - *António Costa e Silva* - Lic. em Organização e Gestão de Empresas

Auditores-Chefe (após 2005/01/01) - *Ana Fraga* - Lic. em Direito

### *Equipa Técnica*

Técnico Verificador Assessor - *Georgina Silva* - Lic. em Gestão e Desenvolvimento Social

Técnico Verificador Superior Principal - *Otilia Arsénio Silva* - Lic. em Contabilidade e Administração

Técnico Verificador Superior 1ª Classe - *Luísa Gonçalves* - Lic. em Direito

Técnico Verificador Superior de 2ª Classe - *Madalena Lourinho* - Lic. em Segurança Social

Técnico Superior de 2ª Classe - *Hélder Rodrigo Santos* - Lic. em Direito

Técnico Verificador Especialista - *Élia Almeida* - Lic. em Contabilidade e Auditoria



# Tribunal de Contas

---

## RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AL	Autarquias Locais
AM	Assembleia Municipal
AP	Autorização de Pagamento
ATAM	Associação dos Técnicos Administrativos Municipais
CA	Conselho de Administração
CMS	Câmara Municipal de Sintra
CPA	Código de Procedimento Administrativo
DGTC	Direcção – Geral do Tribunal de Contas
DAF	Divisão Administrativa e Financeira
DAFP	Departamento de Administração Financeira e Patrimonial
DIL	Divisão de Intervenção Local
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EDP	Energias de Portugal
EM	Empresa Municipal
FBM	Fundo Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FGM	Fundo Geral Municipal
OE	Orçamento de Estado
OP	Ordem de Pagamento
PC	Presidente da Câmara
PAFI	Programa de Apoio Financeiro às Instituições sem fins lucrativos promotoras do desenvolvimento social e de saúde do concelho de Sintra
PF	Programa de Fiscalização
PG/PA	Plano Global / Programa de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
SACRO	Sistema de Apoio ao Associativismo Cultural e Recreativo
SARTE	Regulamento de Apoio às Artes do Espectáculo
SCI	Sistema de Controlo Interno
SMAS	Serviços Municipalizados de Água e Saneamento
TRSU	Tarifa de Resíduos Sólidos Urbanos
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico



# Tribunal de Contas

	<b>Pág.</b>
Quadro 1 - Composição do executivo municipal responsável pelo exercício de 2003.....	11
Quadro 2 - Pessoal em serviço na Autarquia à data da auditoria (Setembro de 2004).....	13
Quadro 3 - Índice de tecnicidade – Pessoal do quadro e pessoal provido (Junho de 2004).....	13
Quadro 4 - Análise das regras previsionais – orçamento de 2003 .....	19
Quadro 5 - Membros da autarquia responsáveis pela aprovação do orçamento de 2003.....	20
Quadro 6 - Análise comparativa da Receita – Orçada/Executada em 2003.....	22
Quadro 7 - Balanços da CMS em 31 de Dezembro de 2002 e de 2003.....	26
Quadro 8 - Imobilizado Corpóreo da CMS em 31 de Dezembro de 2003.....	27
Quadro 9 - Demonstração de resultados da CMS de 2002 e 2003.....	30
Quadro 10 - Indicadores financeiros de 2002 e 2003 .....	33
Quadro 11 - Limites legais – despesas com o pessoal.....	34
Quadro 12 - Limites legais – emolumentos notariais.....	34
Quadro 13 - Limites legais – empréstimos.....	35
Quadro 14 - Programas/Regulamentos/Normas para atribuição de apoios.....	36
Quadro 15 - Transferências efectuadas com base em Programas/Regulamentos/Normas.....	36
Quadro 16 - Processos analisados correspondentes às transferências efectuadas em 2003.....	37
Quadro 17 - Transferências efectuadas para o Clube Atlético de Queluz.....	38
Quadro 18 - Participações financeiras do Município .....	40
Quadro 19 - Constituição, capital e objecto das EM.....	41
Quadro 20 - Estudos técnicos e económico-financeiros para a constituição das EM.....	42
Quadro 21 - Fiscalização prévia do aumento de capital das EM.....	43
Quadro 22 - Empresas municipais – fluxos financeiros com a CMS em 2003.....	44
Quadro 23 - Fornecimento de massas asfálticas.....	46
Quadro 24 - Pagamentos efectuados após o termo do contrato – fornecimento A (Francisco Adrião Rosa & Filhos).....	47
Quadro 25 – Pessoal em serviço nos SMAS em 2003 e 2004.....	50
Quadro 26 – Balanços dos SMAS em 31 de Dezembro de 2002 e de 2003.....	57
Quadro 27 - Demonstração de resultados dos SMAS em 2002 e 2003.....	60
Quadro 28 – Rácios.....	62
Quadro 29 - Processo de empreitada da conduta de Alpoletim/reservatório da Amoreira.....	69
Quadro 30 - Demonstração numérica de 2003.....	71
Gráfico 1 - Execução orçamental da receita no triénio 2001/2003.....	21
Gráfico 2 - Estrutura da receita em 2003.....	23
Gráfico 3 - Estrutura da despesa em 2003.....	23
Gráfico 4 - Evolução da conta de documentos (2001-2003).....	25
Gráfico 5 - Transferências e subsídios atribuídos pela CMS em 2003.....	35
Gráfico 6 - Evolução orçamental no triénio de 2001-2003.....	54
Gráfico 7 - Receitas previstas e arrecadadas em 2003.....	55
Gráfico 8 – Despesas previstas e realizadas em 2003.....	56



# Tribunal de Contas

---

## ÍNDICE DO RELATÓRIO

	<b>Parág.</b>
<b>I. SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>1-13</b>
<b>II. INTRODUÇÃO</b>	<b>14-20</b>
Âmbito da auditoria	14-15
Metodologia e técnicas de controlo	16
Identificação dos responsáveis	17-18
Audição dos responsáveis	19-20
<b>III. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA - MUNICÍPIO DE SINTRA</b>	<b>21-120</b>
Breve caracterização da entidade	21
Estrutura orgânica	22-23
Quadro de pessoal	24-25
Delegação e subdelegação de competências	26
Levantamento e avaliação do Sistema de Controlo Interno	27-48
Instrumentos previsionais de gestão	49-51
Análise da execução orçamental	52-58
Análise de documentos de receita e de despesa	59-63
Apreciação das demonstrações financeiras	64-91
Limites legais – Despesas com pessoal, emolumentos notariais e empréstimos	92-96
Transferências e subsídios	97-99
Participações financeiras – EPMES, EM, EDUCA, EM e HPEM, EM	100-108
Contratos de fornecimentos	109-120
<b>IV. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA - SMAS</b>	<b>121-183</b>
Breve caracterização da entidade	121-122
Estrutura orgânica	123
Quadro de pessoal	124
Delegação e subdelegação de competências	125-127
Sistema contabilístico	128-129
Levantamento e Avaliação do Sistema de Controlo Interno	130-141
Análise da execução orçamental – exercício de 2003	142-151
Apreciação das demonstrações financeiras	152-166
Análise da estrutura financeira	167-171
Cumprimento das Instruções do TC – Resolução n. 4/2001	172
Fundos de maneiio	173
Outros prémios e suplementos – subsídio de risco, penosidade e insalubridade	174
Protocolo de acordo celebrado entre os SMAS e a HPEM	175
Aquisição de serviços	176-179



---

	Contratos de avença	176-177
	Outros	178-179
	Aquisição de água	180
	Contrato de concessão com a SANEST	181
	Empreitada – sistema de abastecimento – reservatório de Alpoetim/Amoreira	182-183
<b>V</b>	<b>DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA</b>	<b>184-185</b>
<b>VI</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>186</b>
<b>VII</b>	<b>DECISÃO</b>	<b>187</b>



## I – SUMÁRIO EXECUTIVO

1. No âmbito do Plano de Fiscalização para 2004 do Tribunal de Contas aprovado em Sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 11 de Dezembro de 2003, foi realizada uma auditoria financeira ao exercício de 2003 da Câmara Municipal de Sintra (CMS) e respectivos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS).
2. No que respeita ao levantamento e avaliação do sistema de controlo interno da **Câmara Municipal de Sintra**, verificou-se que não constam na Norma de Controlo Interno todos os métodos e procedimentos obrigatórios, previstos no ponto 2.9.10. do POCAL, constatando-se, também, que a contagem física do numerário e documentos sob a responsabilidade do tesoureiro não é efectuada com a periodicidade (trimestral) estipulada no ponto 2.9.10.1.9. do POCAL (§ 30 e § 34);

Não foram realizadas reconciliações entre os extractos de contas dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia, nem entre os extractos de conta dos devedores e credores, e não se procedeu a inventariações periódicas às existências, conforme determina os pontos 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.6. e 2.9.10.3.5 do POCAL (§ 31 e § 33);

As situações descritas indiciam eventuais infracções susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;

Há que salientar, todavia, que é salvaguardada a segregação de funções, nomeadamente entre a Contabilidade e a Tesouraria, são efectuadas reconciliações bancárias com regularidade, verificando-se ainda, no que se refere aos procedimentos de processamento da receita e de despesa, que os mesmos estão informatizados (§ 39);

3. Constatou-se que na elaboração do orçamento para 2003, no que se refere a impostos, taxas e tarifas, não foram observadas as regras previsionais, o que indicia uma eventual infracção financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da referida Lei n.º 98/97 (§ 49 a § 50);
4. Não foi celebrado contrato-programa de desenvolvimento desportivo na transferência efectuada para o Clube Atlético de Queluz, quando o montante assim o exigia, sendo a situação passível de eventual infracção financeira sancionatória nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da referida Lei n.º 98/97 (§ 97 a § 99);
5. No domínio das empresas municipais, salienta-se que, de um modo geral, os estudos de viabilidade económica elaborados para criação de empresas municipais consideraram as mesmas viáveis, mas ou o município não criou as condições necessárias ao sucesso das empresas ou não teve em conta nos estudos variáveis relevantes, uma vez que as empresas apresentam prejuízos acumulados ao longo dos anos (§ 103);



## Tribunal de Contas

---

6. Verificou-se a inobservância dos normativos legais reguladores da realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à aquisição de bens e serviços consagrados nos n.ºs 1 e 2 do art.º 16.º e n.º 1 do art.º 80.º, ambos do DL n.º 197/99, de 08/06, em virtude do fraccionamento da despesa e pela falta do concurso público que se impunha, sendo tal situação susceptível de eventual responsabilidade financeira nos termos do art. 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08 (v.g. contratos de fornecimento de massas asfálticas) (§ 109 a § 120).
7. Em relação aos **Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra**, no que respeita ao Sistema de Controlo Interno, verificou-se que os SMAS não implementaram todas as normas constantes do seu Regulamento Interno, nem foram efectuadas as contagens dos valores à guarda do tesoureiro, com a periodicidade estatuída no POCAL (§ 132 a §140);
8. No âmbito das aquisição de bens e serviços, foram detectadas duas situações susceptíveis de eventual infracção financeira sancionatória, nos termos do art. 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08, por preterição de formalidade legais exigidas, concretamente, por não sujeição ao procedimento com consulta prévia obrigatória a pelo menos cinco prestadores de serviços, e pela não celebração de contrato na forma escrita. (§176 a §179);
9. No que concerne ao contrato de recolha de efluentes celebrados entre a SANEST, SA. e a CMS, este deveria ter sido, atendendo ao seu valor, submetido a fiscalização prévia do TC, todavia, atenta a data de celebração do mesmo, o procedimento por eventual responsabilidade financeira encontra-se prescrito por decurso do tempo (§181).
10. Quanto ao abastecimento de água ao município, observou-se que este é efectuado num quadro de simples obrigações informais, dado que não existe qualquer instrumento jurídico que regule as condições do seu fornecimento aos SMAS, não obstante as diligências realizadas pelos SMAS junto da EPAL (§181);
11. No domínio das empreitadas de obras públicas, verificou-se que foram cumpridos os condicionalismos legais consagrados no DL n.º 59/99, com excepção do cumprimento dos prazos de execução da obra, não tendo sido accionados quaisquer mecanismos sancionatórios pela violação dos prazos contratuais (§182 a §183);
12. Da análise da documentação remetida conjuntamente com as alegações dos responsáveis dos SMAS, resultam evidências de que os serviços reviram alguns dos seus procedimentos, designadamente:
  - a) Realização periódica de contagem dos valores à guarda do tesoureiro;
  - b) Observância do procedimento legalmente exigido (consulta prévia) na contratação de uma prestação de serviços jurídicos;





# Tribunal de Contas

---

- c) Aprovação de documentos de prestação de contas referentes a 2004, expressos em acta com identificação dos elementos que não foram elaborados e correspondente justificação;
  - d) Aprovação do Regulamento de Fundos de Maneio.
13. Na sequência das observações de auditoria efectuadas, formularam-se as recomendações constantes do Capítulo VI do presente Relatório.



# Tribunal de Contas

---

## II - INTRODUÇÃO

### ÂMBITO DA AUDITORIA

14. A acção, cujos resultados são objecto deste Relatório, foi desenvolvida nos termos da Lei n.º 98/97, de 26/08, e ao abrigo do Plano de Fiscalização para 2004 do Departamento de Auditoria VIII.1 - Autarquias Locais, aprovado em Sessão do Plenário da 2.ª Secção do Tribunal de Contas (TC), de 11 de Dezembro de 2003, e incidiu sobre o exercício de 2003 do **Município de Sintra, integrando os respectivos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento (SMAS)**.
15. A presente auditoria financeira, conforme o Plano Global/Programa de Auditoria (fls. 1 a 8 do Vol. III), visou os seguintes objectivos:
- ⇒ Levantamento e avaliação do sistema de controlo interno (SCI);
  - ⇒ Verificação do cumprimento da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da conformidade e consistência dos mesmos, nas áreas das transferências, participações financeiras, empreitadas, fornecimentos de bens e serviços e emolumentos notariais;
  - ⇒ Análise das demonstrações financeiras com vista a verificar se reflectem fidedignamente as receitas e despesas, bem como a situação financeira e patrimonial da entidade;
  - ⇒ Apreciação das relações institucionais, técnicas e financeiras estabelecidas entre o Município e as seguintes empresas municipais:
    - *EPMES* - Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Sintra, EM;
    - *EDUCA* - Empresa Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra, EM;
    - *HPEM* - Higiene Pública, EM.

### METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO

16. A auditoria foi realizada de acordo com as normas e procedimentos de auditoria geralmente aceites, acolhidos no “*Manual de Auditoria e de Procedimentos*” aprovado pelo TC, com utilização de testes de procedimento e de conformidade, e de testes substantivos às operações contabilísticas das referidas áreas.



# Tribunal de Contas

## IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

17. No quadro seguinte apresentam-se os responsáveis pelo exercício de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003 do Município de Sintra<sup>1</sup>, bem como a distribuição de pelouros:

Quadro 1 – Composição do Executivo Municipal responsável pelo exercício de 2003

Nome	Cargo	Período de Responsabilidade	Pelouros
<b>CÂMARA MUNICIPAL</b>			
Fernando Jorge Loureiro de Roboredo Seara	Presidente	01/01 a 31/12/03	
Marco Paulo Caldeira Almeida	Vice-Presidente	01/01 a 31/12/03	Protecção Civil, Educação, Desporto e Juventude e Habitação.
João Eduardo Pessoa Lopes Lacerda Tavares	Vereador	01/01 a 31/12/03	Apoio ao Município e Controlo de Processos, Assuntos Jurídicos e Administrativos, Médico-Veterinário e Apoio ao Consumidor.
Maria Guadalupe Sereno Gonçalves	Vereadora	01/01 a 31/12/03	Requalificação e Valorização Urbana, Trânsito e Gestão de espaço público, Intervenção Local e Parques e Jardins e Departamento de Ambiente e Intervenção Local.
Joaquim Cardoso Martins	Vereador	01/01 a 31/12/03	Cultura e Turismo e Centros Históricos.
José Lino Fonseca Ramos	Vereador	01/01 a 23/09/03	Administração Financeira e Patrimonial, Ambiente, Obras Municipais e Família.
Luís José Vieira Duque	Vereador	24/09 a 31/12/03	Obras Municipais.
Domingos Linhares Quintas	Vereador	13/11 a 31/12/03	
Edite de Fátima Santos Marreiros Estrela	Vereadora	01/01 a 31/12/03	
Rui José da Costa Pereira	Vereador	07/02 a 31/12/03	
Herculano da Silva Pombo Marques Sequeira	Vereador	01/01 a 07/02/03	
Domingos José Paiva Nunes	Vereador	01/01 a 13/11/03	
Maria José Caetano da Veiga Vieira Leitão	Vereador	01/01 a 31/12/03	
<b>SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS DE ÁGUA E SANEAMENTO</b>			
José Manuel da Costa Baptista Alves	Presidente do CA (SMAS)	01/01 a 31/12/03	
Luís Manuel Pires Patrício	Vogal do CA (SMAS)	01/01 a 31/12/03	
Paulo Daniel Fugas Veiga	Vogal do CA (SMAS)	01/01 a 31/12/03	

18. É de registar a colaboração da CMS, designadamente do seu Presidente, bem como dos funcionários contactados na auditoria.

## AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

19. No âmbito do exercício do direito de contraditório, consagrado nas normas previstas nos arts. 13º e 87º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26/08, os responsáveis pelo exercício de 2003 da CMS e SMAS foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Relato de Auditoria, tendo resultado que:

- O Presidente da Câmara e a Vereadora Maria Guadalupe Sereno Gonçalves, apresentaram as suas alegações individualmente;



# Tribunal de Contas

---

- b) Os Vereadores Edite de Fátima Santos Marreiros Estrela, Maria José Caetano Veiga Vieira Leitão, Rui José da Costa Pereira e Domingos Linhares Quintas, apresentaram as suas alegações conjuntamente, sendo doravante designados apenas por Grupo A;
  - c) Não remeteram quaisquer alegações, os Vereadores João Eduardo Pessoa Lopes Lacerda Tavares, Joaquim Cardoso Martins, Marco Paulo Caldeira Almeida, José Lino Fonseca Ramos, Luís José Vieira Duque, Herculano da Silva Pombo Marques Sequeira, Domingos José Paiva Nunes, José Manuel Baptista Alves, Luís Manuel Pires Patrício e Paulo Daniel Fugas Veiga;
  - d) No que concerne aos SMAS apenas o Presidente do CA apresentou esclarecimentos.
20. O teor integral das respostas constitui o *Anexo XV* ao presente Relatório, constando, de forma sucinta, nos pontos pertinentes deste documento.

## III – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE SINTRA

### BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

21. O Concelho de Sintra ocupa uma extensão de 319,8 Km<sup>2</sup> e, segundo o Censos 2001, aí residem 363 740 pessoas, prevendo-se que, nos próximos anos, possa vir a tornar-se no concelho mais populoso de Portugal. É constituído por 20 freguesias: Algueirão-Mem Martins, Almargem do Bispo, Belas, Agualva-Cacém, Casal de Cambra, Colares, Massamá, Mira Sintra, Monte Abraão, Montelavar, Pêro Pinheiro, Queluz, Rio de Mouro, Santa Maria e São Miguel, São João das Lampas, São Marcos, São Martinho, São Pedro de Penaferrin e Terrugem. A Vila de Sintra é a sede do Concelho e apesar de ainda hoje manter o seu estatuto de vila, o concelho possui várias outras freguesias com esse *status* (Algueirão-Mem Martins, Colares, Pêro Pinheiro e Rio de Mouro) existindo também duas cidades: Agualva-Cacém e Queluz.

Sintra foi conquistada aos Mouros em 1147, recebendo carta de foral em 1154. Durante a monarquia, a família real portuguesa utilizou-a como residência de verão. A Paisagem Cultural de Sintra é, desde 1995, Património da Humanidade.

### ESTRUTURA ORGÂNICA

22. A autarquia republicou em DR - II Série, n.º 79, Apêndice n.º 40, de 2004/04/02 (de fls. 154 a fls. 177 do Vol. V), os objectivos e princípios de actuação dos serviços municipais, o regulamento de organização e o respectivo organograma, com as correcções introduzidas pela alteração aprovada pela Assembleia Municipal (AM), em sessão extraordinária de 2004/01/16, sob proposta aprovada pela Câmara Municipal (CM), em reunião de 2003/12/11, e a que se refere o Aviso n.º 605-A/2004, publicado no apêndice n.º 12 ao DR, II Série., n.º 25, de 2004/01/30, data a partir da qual a referida alteração ao Regulamento entrou em vigor.



# Tribunal de Contas

23. Este regulamento integra, para além de um conjunto de princípios e objectivos de natureza estruturante através dos quais se deve pautar a actuação dos serviços municipais, o conjunto de atribuições das diversas unidades orgânicas, dele constando, igualmente, a definição da estrutura orgânica.

Ao nível da macroestrutura, os serviços municipais organizam-se em **Unidades Orgânicas Estruturais** - 12 Gabinetes Municipais, 5 Direcções Municipais, 9 Departamentos, 47 Divisões e 2 Projectos Municipais - e ao nível da micro-estrutura em Secções, Unidades de Apoio Administrativo, Gabinetes, Comissões, Conselhos, Grupos de Trabalho, Sectores e Núcleos, Oficinas e Brigadas e Unidades.

## QUADRO DE PESSOAL

24. A autarquia, em Setembro de 2004<sup>2</sup>, dispunha de 1905 trabalhadores providos em lugares do quadro, o que equivale a cerca de 65% do total do mesmo.

O quadro de pessoal<sup>3</sup> prevê, no seu conjunto, 2912 lugares (incluindo o pessoal dirigente e chefia) distribuídos do seguinte modo:

Quadro 2 – Pessoal em serviço na Autarquia em Setembro de 2004

PESSOAL	QUADRO LEGAL (1)	LUGARES PROVIDOS (2)	TAXA DE COBERTURA % (3)=(2)/(1)
Dirigente e Chefia	76	46	60,52
Técnico Superior	370	233	62,97
Técnico	65	32	49,23
De informática	19	9	47,36
Técnico - Profissional	470	264	56,17
Administrativo	311	261	83,92
Auxiliar	1083	819	75,62
Operário	518	241	46,52
<b>TOTAL</b>	<b>2912</b>	<b>1905</b>	<b>65,41</b>

Fonte: Listagens fornecidas pela Secção de Pessoal

Da distribuição apresentada é de salientar que o pessoal administrativo e o pessoal auxiliar são os extractos com maior peso no universo dos lugares providos, representando cerca de 57%, enquanto que o pessoal técnico superior apenas representa cerca de 13%.

25. Do ponto de vista da sua qualificação, regista-se que o pessoal provido apresenta um índice de tecnicidade de 27,76% e, por isso, ainda aquém do perspectivado no quadro de pessoal em vigor (31,07%), como se pode verificar de seguida:

Quadro 3 – Índice de tecnicidade – pessoal do quadro e pessoal provido (Junho 2004)

FÓRMULA	Quadro legal	Providos
$\frac{\text{Tec. Sup.} + \text{Tec.} + \text{Tec. Prof.}}{\text{Efectivo Total}}$	$\frac{370+65+470}{2912} = 31,07\%$	$\frac{233+32+264}{1905} = 27,76\%$



# Tribunal de Contas

---

## DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

26. Analisados os actos de delegação e subdelegação de competências, bem como a fixação do número de vereadores, respectiva designação e distribuição de pelouros e, ainda, a designação do Vice-Presidente, verificou-se o cumprimento das disposições legais em vigor.

## LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

### Apreciação da Norma de Controlo Interno

27. Nos termos do POCAL é obrigatória a existência formal de um Sistema de Controlo Interno, materializado através da elaboração e aprovação de uma norma que, partindo da estrutura organizacional, das responsabilidades funcionais e dos procedimentos de controlo obrigatórios, visa a prossecução dos objectivos do sistema em causa, o que, no caso da CMS, ocorreu em 2002/04/18 com data de entrada em vigor em 2002/05/10.
28. Da análise que se efectuou aos diversos artigos que integram o Manual de Sistema de Controlo Interno resultam as seguintes situações:

### Princípios de elaboração dos documentos previsionais

#### *Orçamento*

29. A al. a) do ponto 3 da Norma de Controlo Interno, que diz respeito à elaboração do orçamento, carece de alteração pois não se encontra actualizada de acordo com a nova redacção dada pela al. a) do DL n.º 84-A/2002, de 05/04 do ponto 3.3. do POCAL. Regista-se, porém, que para a elaboração do orçamento do exercício de 2003 foi tida em atenção aquela alteração.

### Disponibilidades/Pagamentos/Recebimentos

#### *Conferência de valores em cofre e sua confirmação com os valores registados pela contabilidade*

30. A al. a) do ponto 2, que estabelece que a conferência dos valores em cofre seja efectuada trimestralmente e sem aviso prévio, não está a ser cumprida uma vez que no exercício de 2003 apenas foram efectuadas duas conferências, verificando-se, assim, também o desrespeito pelo ponto 2.9.10.1.9. do POCAL.

O Presidente da Câmara em sede de contraditório referiu que “Detectada esta situação, realizaram-se, nos anos de 2004 e 2005, balanços à Tesouraria no número e periodicidade impostos no Manual de Controlo Interno.”



# Tribunal de Contas

---

## Terceiros

### *Conferência e reconciliação das contas correntes de terceiros*

31. As reconciliações enumeradas nos pontos 1, 2 e 3 (pontos 2.9.10.2.3. e 2.9.10.2.6. do POCAL) não estão a ser efectuadas. O Presidente da Câmara em sede de contraditório informou que “...esta situação já se encontra sanada, tendo as mesmas sido realizadas com a remessa de ofícios às entidades com maior expressão financeira.

*No ano de 2003 as reconciliações e respectivas regularizações, para os casos em que se verificou essa necessidade, foram efectuadas com recurso aos documentos enviados pelas próprias entidades (solicitações de pagamento, conferência de saldos para efeitos de revisão oficial de contas, entre outras), confrontando-as com os registos constantes da Contabilidade.”*

## Existências

### *Armazéns*

32. O ponto 2 refere que a Divisão de Aprovisionamento é responsável pelos seguintes armazéns: Economato, Higiene e Limpeza, Produtos Alimentares, Armazém Geral e Livros. Contudo, após visita ao local, constatou-se que, em termos físicos, apenas se trata de um único armazém onde se encontram armazenados os diversos tipos de bens.

### *Contagens físicas aos stocks em armazém*

33. O ponto 1 estabelece que os responsáveis pelas unidades orgânicas, que tutelam os armazéns, deverão fazer contagens periódicas por amostragem e verificar se os registos dos bens existentes em armazém coincidem com a contagem física. Este ponto não foi cumprido em 2003, pelo que o ponto 2.9.10.3.5. do POCAL não foi também respeitado.

O ponto 3 al. a) define que a contagem, efectuada aquando do encerramento do ano económico, deve ser completa. Esta alínea não foi respeitada em 2003, pois a contagem foi realizada por amostragem.

### *Disposições do POCAL que não são referidas no Manual de SCI*

34. Sobre o Manual de SCI é, ainda, de salientar que do mesmo **não constam** os seguintes métodos e procedimentos obrigatórios, tal como refere o ponto 2.9.10. do POCAL:
- Definição pelo órgão executivo do numerário existente em caixa (ponto 2.9.10.1.1. do POCAL);
  - Abertura de contas bancárias após prévia deliberação do órgão executivo, devendo as mesmas ser tituladas pela autarquia e movimentadas simultaneamente pelo tesoureiro e pelo presidente do órgão executivo ou por outro membro deste órgão em quem ele delegue (ponto 2.9.10.1.2. do POCAL);
  - Pontos 2.9.10.1.12 a 16 do POCAL;



# Tribunal de Contas

---

- Realização de reconciliações nas contas “Estado e Outros Entes Públicos” (ponto 2.9.10.2.8. do POCAL);
  - Designação de responsável por cada local de armazenagem de existências (ponto 2.9.10.3.1. do POCAL);
35. Em sede de contraditório o Presidente da CMS referiu que “(...) a autarquia, uma vez que os procedimentos referidos constam daquele diploma legal, tem vindo a considerá-los no funcionamento dos serviços, apesar do eventual lapso da sua não transcrição para aquela norma.” Aquele responsável acrescentou ainda que “(...) por despacho do Presidente da Câmara de 19 de Novembro de 2004, foi constituído um Grupo de Trabalho multidisciplinar encarregue de proceder à revisão do referido Sistema de Controlo Interno...”.

No que se refere à definição da importância em numerário existente em caixa, o mesmo responsável, informou ainda que “O órgão executivo deliberou, na reunião de 18 de Março de 2005, fixar que o montante em numerário não exceda o valor diário de 2.000€...”

## **LEVANTAMENTO/ANÁLISE DO SCI**

36. Das verificações efectuadas no âmbito do levantamento do SCI, evidenciam-se os seguintes aspectos:

### **A - Autoridade e responsabilidade**

37. A estrutura do município, no que concerne à definição de autoridade e responsabilidade, assenta num plano organizativo onde se definem os níveis de autoridade e responsabilidade em relação a cada unidade orgânica.

### **B - Manual de SCI**

38. Como já foi referido nos § 27 a 35, a autarquia dispõe de um Manual de SCI aprovado na reunião do órgão executivo de 2002/04/18, sendo todavia de salientar que alguns dos seus preceitos não são observados na prática.

### **C - Segregação de funções**

39. É salvaguardado o princípio da segregação de funções - a emissão dos cheques é feita na Secção de Gestão de Contas Bancárias (Contabilidade), verificando-se que quem detém o controlo físico dos correspondentes activos não é responsável pelo seu registo contabilístico.

### **D - Aprovisionamento**

40. Os processos de compras estão centralizados no Aprovisionamento.
41. Verificou-se que nos processos de fornecimentos contínuos os procedimentos referentes aos pedidos de material estão invertidos, ou seja, primeiro há o fornecimento (precedido





# Tribunal de Contas

---

de um pedido verbal), cuja Guia de Transporte e Factura dão origem à emissão a posteriori de uma Requisição Oficial.

## **E - Procedimentos contabilísticos**

42. Constatou-se a informatização dos procedimentos correspondentes aos processamentos da receita e da despesa, utilizando-se uma aplicação informática concebida de acordo com o POCAL.

O sistema informático apresenta-se com os seguintes pontos de controlo:

- Nenhum cabimento pode ser efectuado sem que exista dotação disponível;
- Nenhum compromisso pode ser assumido sem que previamente tenha sido cabimentado;
- Nenhum pagamento pode ser efectuado sem que tenha sido feita anteriormente a sua liquidação;
- Nos pagamentos superiores a €5.000 é verificada a situação da entidade perante a Segurança Social, sendo o próprio sistema informático que alerta para o prazo de validade das respectivas certidões.

## **F - Armazéns**

43. Verificou-se que os bens estão devidamente arrumados em prateleiras, etiquetados e que existe um sistema informático que faz a gestão de stocks, estando os armazéns e o aprovisionamento ligados em rede, sendo de realçar, no entanto, que os responsáveis pelos armazéns não foram nomeados, não tendo sido, pois, dado cumprimento ao estatuído no ponto 2.9.10.3.1. do POCAL.

44. Em sede de contraditório o Presidente da autarquia referiu que *“Relativamente à indicação de não nomeação dos responsáveis pelos locais de armazenagem de existências, esta resultou do facto de a autarquia ter tido o entendimento que estes seriam os responsáveis pelas unidades orgânicas às quais estão atribuídos os armazéns, nomeadamente aos respectivos chefes de Secção e Divisão já nomeados para o efeito.”* Referiu ainda que *“...irá ser elaborado despacho de nomeação dos responsáveis pelos locais de armazenagem de existências nos termos indicados.”*

45. A Vereadora Maria Guadalupe Sereno Gonçalves em sede de contraditório veio afirmar que *“Como Vereadora com competência delegada no âmbito do Departamento de Ambiente e Intervenção Local...efectuei [em 12/08/2005] a nomeação dos responsáveis dos armazéns do Departamento (DIL 1, DIL 2, DIL 3, DCEM e DJAR)...”*.

## **G - Património municipal**

46. No que respeita aos bens móveis, os mesmos encontram-se inventariados em folhas de carga, possuem número de inventário e estão etiquetados.



# Tribunal de Contas

---

47. No que se reporta aos bens imóveis, quer pertencentes ao domínio privado quer ao domínio público, observou-se que foi efectuado um levantamento e feita a sua valorização para efeitos de inventário inicial.

## **AVALIAÇÃO FINAL DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**

48. Efectuado o levantamento do SCI, cujos circuitos se descrevem nos pontos 6.1. e 6.2 – Anexos, fls. 135 a 139 e tendo em conta os aspectos antes descritos, o mesmo apresenta os seguintes pontos fortes e pontos fracos:

### ***Pontos Fortes:***

- a) É salvaguardada a segregação de funções, nomeadamente entre a Contabilidade e a Tesouraria
- b) São efectuadas reconciliações bancárias mensalmente;
- c) Estão informatizados os procedimentos correspondentes aos processamentos da receita e da despesa;

### ***Pontos Fracos:***

- d) A conferência dos valores existentes em cofre não foi efectuada com a periodicidade estabelecida no POCAL;
- e) Não foram realizadas reconciliações entre os extractos de conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia local;
- f) Não foram efectuadas reconciliações na conta de devedores e credores;
- g) Não foram realizadas inventariações físicas periódicas às existências;
- h) Do Manual de Controlo Interno **não constam** todos os métodos e procedimentos obrigatórios definidos no POCAL, designadamente os referidos no § 34.

Assim, considera-se que o sistema de controlo interno se apresenta fiável carecendo, no entanto, de alguns ajustamentos visando a supressão daquelas fragilidades.

As situações descritas indiciam eventuais infracções susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. d) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto

A aprovação do regulamento interno, o seu acompanhamento e avaliação permanente e a implementação das medidas de controlo são da competência dos membros do executivo identificados no quadro 1.

## **INSTRUMENTOS PREVISIONAIS DE GESTÃO**

49. Compete à CMS, de acordo com o disposto na al. c) do n.º 2 do art. 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, elaborar a proposta de Orçamento e apresentá-la à AM, para efeitos da sua aprovação, nos termos da al. b) do n.º 2 do art. 53.º daquele diploma.



# Tribunal de Contas

A regulamentação daquele instrumento previsional consta do POCAL, que especificamente no seu ponto 3.3. (cuja redacção foi alterada pelo DL n.º 84-A/2002, de 05/04) contém as regras a observar na respectiva elaboração.

Da análise da documentação facultada<sup>4</sup>, conclui-se que a autarquia, na elaboração da proposta do orçamento para o exercício de 2003, **no que se refere aos impostos, taxas e tarifas** - al. a) do ponto 3.3. - não cumpriu as disposições legais aplicáveis uma vez que as importâncias inscritas no orçamento foram **12,25%** superiores ao valor apurado por este Tribunal tendo em atenção aquela regra previsional (média) e que as importâncias efectivamente cobradas neste tipo de receitas apenas sofreram um desvio de **0,52%** em relação à importância que deveria ter sido inscrita no orçamento, como se pode observar no quadro síntese que se apresenta de seguida:

Quadro 4 – Análise das regras previsionais – orçamento 2003

Unidade: Euro

	1	2	3=(2-1)/1*100	4	5=(4-1)/1*100
	Média	Previsão Inicial	(%)	Execução	(%)
<b>Impostos Directos</b>	69.180.972,36	76.717.924,00	10,89	71.101.123,92	2,78
<b>Impostos Indirectos</b>	4.175.547,39	4.990.000,00	19,51	3.290.785,86	-21,19
<b>Taxas, Multas e Outras Penalidades</b>	2.337.268,42	3.258.097,00	39,40	1.697.209,14	-27,38
<b>TOTAL</b>	75.693.788,17	84.966.021,00	12,25	76.089.118,92	0,52

50. Solicitado esclarecimento para as divergências verificadas entre as médias apuradas e os valores orçados, foi apresentada nota justificativa (a fls. 64 a 65 do Vol. III) onde se refere que as mesmas se devem a arredondamentos nas médias apuradas e ao facto de estas não reflectirem a evolução que a receita cobrada apresentava nos últimos anos, mencionando, ainda, que *“se tivermos em conta, por exemplo, os valores da Contribuição Autárquica, verificamos que o valor orçado, atendendo ao crescimento, foi superado pelas cobranças do ano”*.

Este esclarecimento não é justificativo da situação em análise pelo que, em face do exposto, se conclui pela violação das regras previsionais constantes do citado ponto 3.3. do POCAL. Esta situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art. 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26/08, sendo responsáveis pela aprovação do Orçamento do exercício de 2003, os membros do executivo camarário presentes nas reuniões de 2002/12/09 e 2004/04/20, respectivamente.



Quadro 5 – Membros da autarquia responsáveis pela aprovação do orçamento de 2003

	Orçamento/Aprovação
<b>Votaram favoravelmente</b>	<input type="checkbox"/> Fernando Jorge Loureiro de Roboredo Seara <input type="checkbox"/> Marco Paulo Caldeira de Almeida <input type="checkbox"/> José Lino Fonseca Ramos <input type="checkbox"/> João Eduardo Pessoa Lopes de Lacerda Tavares <input type="checkbox"/> Joaquim Cardoso Martins <input type="checkbox"/> José Manuel da Costa Baptista Alves <input type="checkbox"/> Maria Guadalupe Sereno Gonçalves
<b>Abstiveram-se</b>	<input type="checkbox"/> Edite de Fátima Santos Marreiros Estrela <input type="checkbox"/> Herculano da Silva Pombo Marques Sequeira <input type="checkbox"/> Rui José da Costa Pereira <input type="checkbox"/> Domingos Linhares Quintas

51. O Presidente do Município de Sintra, em sede de contraditório, veio dizer que “...é importante salientar que a Câmara Municipal de Sintra sustenta a elaboração dos seus orçamentos em estudos aprofundados de evolução histórica de cada uma das componentes da receita conjugados com o enquadramento legal que regula as finanças locais e os impostos a cobrar pelos Municípios. Com este método pretende-se que o orçamento municipal evidencie, de uma forma séria e sustentada, a receita real que irá ser cobrada no ano seguinte, evitando assim situações de défice de tesouraria.

*Entendeu-se, à altura da elaboração do Orçamento de 2003, realizada no final de 2002 e portanto coincidente com a entrada em vigência do POCAL, que estas regras previsionais, puramente aritméticas e tecnicamente discutíveis, estariam direccionadas para apoiar a elaboração de orçamentos de autarquias desprovidas de outros métodos de previsão.”*

*“...durante o ano de 2003 se verificaram alterações substanciais no imposto Municipal de SISA, à altura a principal receita de impostos do Município, que vieram a ter repercussão bastante significativa na receita efectivamente arrecadada.*

*As alterações referidas, e que não eram previsíveis no momento da elaboração do Orçamento, resultaram numa quebra de receita estimada em €9.397.383,96, conforme estudo oportunamente enviado à Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais e à Associação Nacional dos Municípios Portugueses (...). Tal facto implicaria que o desvio referido no relatório de auditoria teria sido de 12,94% em vez de 0,52%.*

*Assim, verifica-se que, se o Imposto Municipal de SISA se tivesse mantido inalterado durante o ano de 2003, a previsão efectuada pela Câmara Municipal de Sintra teria correspondido ao executado, ficando portanto 12,94% acima da média aritmética calculada através das regras previsionais estabelecidas pelo POCAL (...).”*

## ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

52. A conta relativa ao ano de 2001 foi elaborada nos moldes do DL n.º 341/83, de 21/07, e que as contas relativas aos exercícios de 2002 e 2003 foram já apresentadas em termos do POCAL, facto que implicou alterações no regime contabilístico e em alguns conceitos, rubricas/contas e metodologias de escrituração e registo.

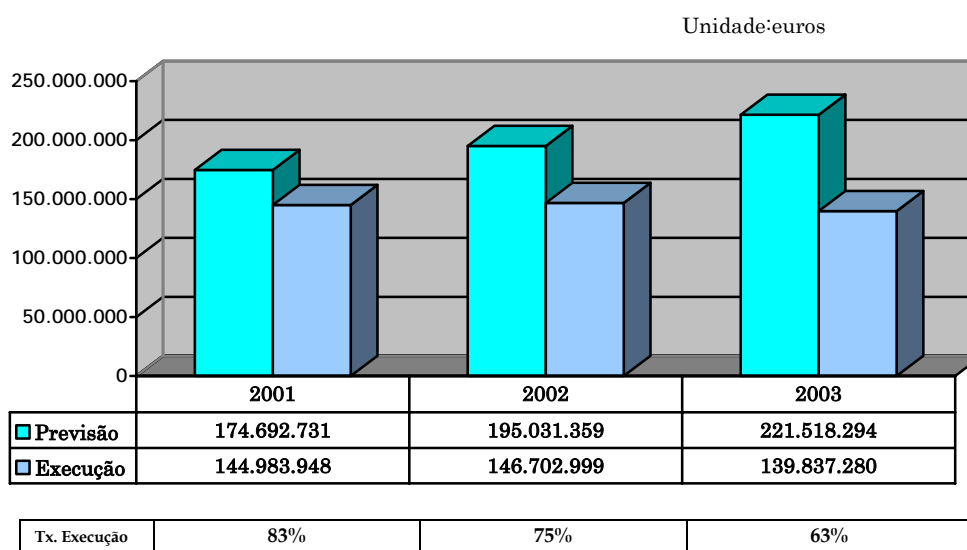
# Tribunal de Contas

Assim, a análise que se apresenta teve como suporte os dados constantes da Conta de Gerência de 2001 e os documentos finais de prestação de contas de 2002 e 2003, apresentando-se seguidamente os resultados consideradas mais relevantes.

## EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTAL NO TRIÉNIO 2001/2003

53. Relativamente à execução orçamental no indicado triénio, salienta-se que a média aritmética simples da cobrança rondou os 73,77% (83%, 75,2% e 63,1%, respectivamente), como se pode observar no gráfico que se segue:

Gráfico 1 – Execução orçamental da receita no triénio 2001/2003



54. O orçamento para o ano de 2002, no montante de €195.031.359, comparativamente com a execução do ano anterior, no valor de €144.983.947,58, apresentou um acréscimo de 34,5%, tendo contudo sido verificado apenas um aumento de 1,2% em relação às receitas arrecadas no ano de 2001.
55. Na elaboração do orçamento da receita para o ano de 2003 foi estimado um crescimento de cerca de 51% face à execução do exercício anterior, constatando-se, contudo, que a receita efectivamente cobrada sofreu um decréscimo de 4,7%, em relação ao ano de 2002.
56. No quadro seguinte apresentam-se as rubricas **que em 2003 tiveram desvios mais significativos:**



Quadro 6 – Análise comparativa da Receita – Orçado/Executado em 2003

Unidade: Euro

RECEITAS CORRENTES	ORÇADO	EXECUTADO	DESVIO	Tx. execução (%)
Rendimentos de Propriedade	8.153.300	1.558.493	6.594.807	19,1
Venda de Bens e Prestação de Serviços Correntes	6.655.000	1.212.217	5.442.783	18,2
Outras Receitas Correntes	586.000	28.525	557.475	4,9
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>				
Vendas de Bens de Investimento	27.724.594	612.572	27.112.022	2,2
Activos Financeiros	2.000	0	2.000	0,0
Passivos Financeiros	11.423.496	746.874	10.676.622	6,5
<b>TOTAL</b>	<b>54.544.390</b>	<b>4.158.681</b>	<b>50.385.709</b>	

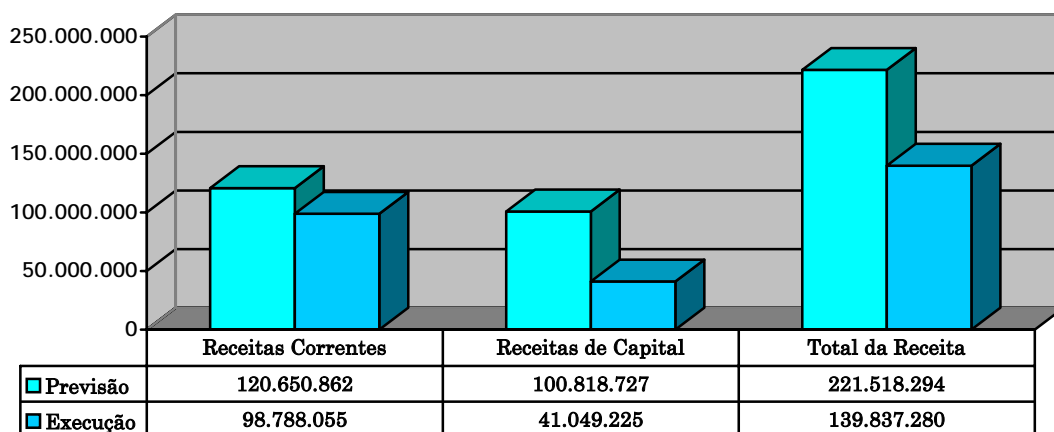
- a) No que se reporta aos *Rendimentos de Propriedade*, que totalizaram no ano de 2003 o montante de 1,5 milhões de euros, representam 1,57% do total das receitas auferidas pelo município. Comparativamente ao ano anterior verifica-se um decréscimo de cerca de 28,7%, devendo-se, essencialmente, à diminuição de receita proveniente da cobrança de rendas pela utilização de terrenos municipais pela EDP.
- b) A rubrica *Venda de Bens e Prestações de Serviços Correntes* constituída sobretudo pela venda de publicações e impressos municipais e rendas de habitações e edifícios municipais, comparativamente ao ano anterior, registou uma ligeira diminuição de cerca de 232,6 mil euros, ficando a dever-se ao facto de a rubrica *vistorias* ter decrescido 92,2%.
- c) A Venda de Bens de Investimento, que no ano de 2003 regista um desvio bastante significativo (27.112.022) relativamente ao montante orçado, e um decréscimo de 3,3 milhões de euros comparativamente ao ano de 2002, ficou a dever-se à diminuição ocorrida na venda de edifícios e de terrenos;
- d) A rubrica Passivos Financeiros regista as receitas provenientes da contratação de empréstimos por parte do município, a qual no ano em análise apresenta o montante de 746,9 mil euros, representando 3,3% do total da Receita de Capital obtida (incluindo o saldo da gerência anterior), correspondendo a uma taxa de execução apenas de 6,5%. Comparando com o ano de 2002, verifica-se um decréscimo bastante acentuado (-96,8%), justificado pelas restrições da Lei do Orçamento de Estado (2003) para o endividamento das autarquias.

### **ESTRUTURA DA RECEITA EM 2003**

57. Em 2003 foram arrecadadas receitas que ascenderam a €139.837.280, em vez de €221.518.294 como fora previsto, o que representa um grau de execução orçamental de 63,12%, como se pode verificar no gráfico seguinte.

Gráfico 2 – Estrutura da receita em 2003

Unidade: Euro



(realizado / previsto)*100	81,87%	40,71%	63,12%
----------------------------	--------	--------	--------

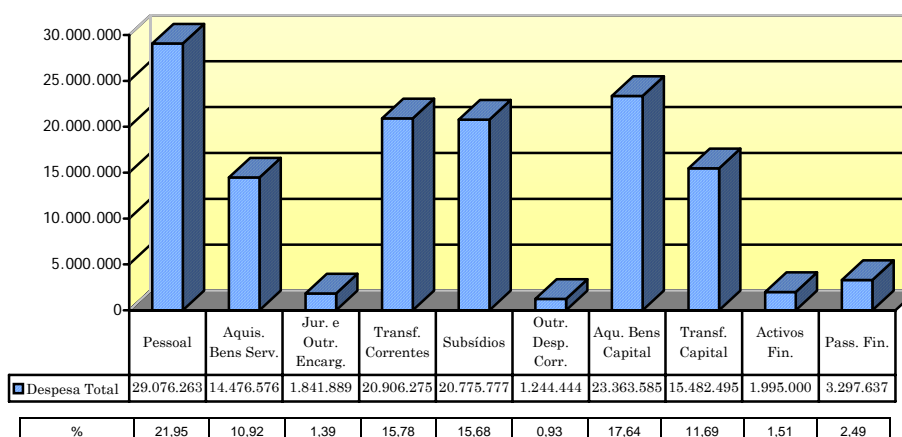
Na estrutura da receita, os Impostos Directos representam 50,84% do total, existindo outro tipo de receitas, nomeadamente as Transferências Correntes e de Capital, que apresentam uma percentagem com algum significado, ou seja, 25,83% (14,11%+11,72%) do montante arrecadado.

### ESTRUTURA DA DESPESA EM 2003

58. A despesa global no mesmo ano ascendeu a €132.459.941 em vez dos €221.518.294 previstos, o que representa uma execução de 56,8%, sendo a estrutura da despesa no ano de 2003, a seguinte:

Gráfico 3 – Estrutura da despesa em 2003

Unidade: Euro



Do total dos pagamentos efectuados, €88.321.224 correspondem a Despesas Correntes (cerca de 67% na estrutura total) e €44.138.717 a Despesas de Capital, representando cerca de 33% do mesmo total.



# Tribunal de Contas

---

Na estrutura da despesa corrente as contas que tiveram maior peso foram as de Pessoal, 32,92%, Transferências Correntes, 23,67%, e Subsídios, 23,52%.

Quanto às despesas de capital, as contas de Aquisição de Bens de Capital são as mais significativas, representando no exercício 52,93% do total daquelas despesas.

## ANÁLISE DE DOCUMENTOS DE RECEITA E DE DESPESA

### RECEITA

59. Foram verificados os documentos de receita relativos à rubrica “07.02.09.07 – Venda de bens e serviços correntes – Serviços – Serviços específicos das autarquias – Parques de estacionamento”, no montante global de €95.181,29, a qual foi analisada integralmente e que respeita às receitas provenientes do contrato de concessão da exploração de um parque de estacionamento descoberto para viaturas e da exploração de estacionamento na via pública na Vila de Sintra, celebrado com a Gis Parques-Planeamento e Gestão de Estacionamento, SA, não havendo reparos a efectuar.

### CONTA DE DOCUMENTOS

60. De acordo com o ponto 2.6.2 do POCAL “...as receitas são cobradas virtualmente se os respectivos documentos de cobrança forem debitados ao tesoureiro por deliberação do órgão executivo”, sendo estas movimentadas em “Contas de ordem – Recibos para cobrança”.

Em 2003/12/31, como evidencia o RDT<sup>5</sup>, o saldo de documentos ascendia a €4.593.615,12, enquanto o saldo de abertura para o exercício de 2004 constante no mapa de Contas de Ordem<sup>6</sup>, é de €4.605.205,00, registando-se, assim, uma diferença para mais de €11.589,88, que foi explicada através de justificação elaborada pela Chefe de Divisão de Administração Financeira e que se apresenta a fls. 578 e 579 do Vol. IV. A referida justificação refere, em síntese, que os motivos para estas divergências se deveram a sucessivos problemas informáticos decorrentes da implementação do POCAL.

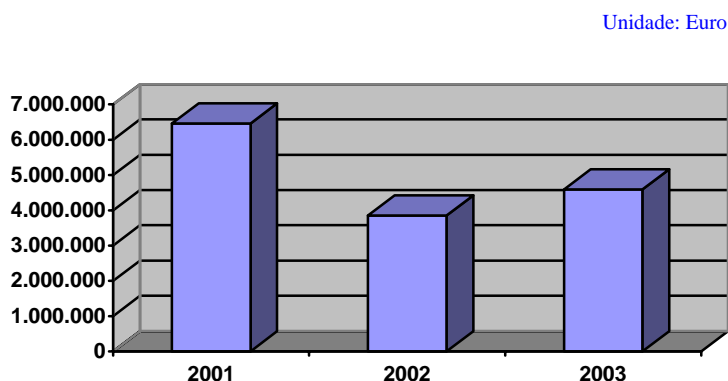
61. Quanto às medidas tomadas com vista à arrecadação da receita virtual, solicitou-se ao Director de DAFP quais os procedimentos adoptados pelo serviço de execuções fiscais no sentido de a autarquia ser ressarcida das importâncias relativas aos documentos por cobrar, que após as diligências efectuadas pela Tesouraria foram para relaxe, tendo a chefe de divisão do mencionado serviço subscrito a informação constante a fls. 575 e 576 Vol. IV.

62. No gráfico seguinte apresenta-se a evolução da conta de documentos:

---

Gráfico 4 – Evolução da conta de documentos (2001/2003)





Da análise efectuada verifica-se que no ano de 2003 esta conta sofreu um aumento de 19,41% relativamente ao ano anterior.

## **DESPESA**

63. Relativamente à despesa, procedeu-se à **conferência integral** das rubricas elencadas no ponto 1.5.2. do PG/PA (vd. fls. 5 do Vol. III) tendo-se verificado que os “processos de despesa” apresentavam-se bem instruídos e com a documentação de suporte às Ordens de Pagamento.

## **APRECIÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS**

64. A apreciação feita seguidamente tem como suporte as demonstrações financeiras da autarquia, designadamente, Balanço, Demonstração de Resultados e Mapa de Fluxos de Caixa referentes ao biénio 2002/2003.

## **ANÁLISE FINANCEIRA**

65. Com o objectivo de analisar a situação financeira da autarquia apresentam-se de seguida os Balanços relativos aos exercícios de 2002 e 2003:



# Tribunal de Contas

Unidade: Euro

DESCRIÇÃO	2003		2002		%
	Valor	%	Valor	%	Variação
<b>ACTIVO</b>					
<b>ACTIVO FIXO</b>					
Bens do domínio público	54.940.293,91	13,11	41.026.328,79	11,03	33,91
Imobilizado Incorpóreo	79.790,64	0,02	121.420,55	0,03	-34,29
Imobilizado Corpóreo	306.892.525,94	73,21	282.388.232,58	75,89	8,68
Investimentos Financeiros	57.271.136,63	13,66	48.546.270,48	13,05	17,97
<b>Total do Activo Fixo</b>	<b>419.183.747,12</b>	<b>93,69</b>	<b>372.082.252,40</b>	<b>91,32</b>	<b>12,66</b>
<b>ACTIVO CIRCULANTE</b>					
Existências	1.924.958,23	8,86	663.064,75	1,91	190,31
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	9.425.354,72	43,37	8.516.744,55	24,56	10,67
Títulos negociáveis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dep. Inst. Financeiras e Caixa	10.382.666,08	47,77	25.490.837,59	73,52	-59,27
<b>Total do Activo Circulante</b>	<b>21.732.979,03</b>	<b>4,86</b>	<b>34.670.646,89</b>	<b>8,51</b>	<b>-37,32</b>
Acréscimos e Diferimentos:					
Acréscimos de Proveitos	6.439.406,64	1,44	689.338,01	0,17	834,14
Custos Diferidos	50.160,84	0,01	20.112,15	0,00	149,41
<b>TOTAL DO ACTIVO</b>	<b>447.406.293,63</b>	<b>100,00</b>	<b>407.462.349,45</b>	<b>100,00</b>	<b>9,80</b>
<b>FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO</b>					
<b>PATRIMÓNIO, RESERVAS E RESULTADOS</b>					
Património	306.077.103,27	86,58	301.150.355,51	96,25	1,64
Reservas Legais	564.361,62		0,00		
Doações	22.017.402,94	6,23	449.057,28	0,14	98,00
Result.Transitados	21.792.860,07	6,16	0,00	0,00	0,00
Resultado Líquido do Exercício	3.058.814,49	0,87	11.287.232,35	3,61	-72,90
<b>Total dos Fundos Próprios</b>	<b>353.510.542,39</b>	<b>79,01</b>	<b>312.886.645,14</b>	<b>76,79</b>	<b>12,98</b>
<b>PASSIVO</b>					
Dívidas a Terceiros - M/L Prazo	67.664.927,20	72,06	69.742.354,90	82,30	-2,98
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	12.808.652,67	13,64	5.286.637,77	6,24	142,28
Acréscimos e Diferimentos:					
Acréscimos de Custos	1.480.712,34		9.830.108,82		
Proveitos Diferidos	11.941.459,03	12,72	9.716.602,82	11,47	22,90
<b>Total do Passivo</b>	<b>93.895.751,24</b>	<b>20,99</b>	<b>84.745.595,49</b>	<b>20,80</b>	<b>10,80</b>
<b>TOTAL DOS FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO</b>	<b>447.406.293,63</b>	<b>100,00</b>	<b>407.462.349,45</b>	<b>100,00</b>	<b>9,80</b>

Fonte: Balanços de 2002 e 2003 da CMS

66. O Activo Fixo, no ano de 2003, representa 93,69% do total do Activo, destacando-se daquele o Imobilizado Corpóreo, por apresentar a maior percentagem, o qual tinha a seguinte composição:



Unidade: Euro

Código	Designação	Activo Bruto	Amortizações	Activo Líquido
421	Terrenos e recursos naturais	182.912.016,08	1.878.141,22	181.033.874,86
422	Edifícios/out. construções	116.206.086,79	7.434.316,32	108.771.770,47
423	Equipamento básico	1.630.279,63	738.361,24	891.918,39
424	Equipamento de transporte	4.289.353,94	1.853.040,10	2.436.313,84
425	Ferramentas e utensílios	485.588,97	377.225,68	108.363,29
426	Equipamento administrativo	7.710.559,74	4.844.976,65	2.865.583,09
427	Taras e vasilhame	0,00	0,00	0,00
429	Outras imob. corpóreas	549.109,70	327.051,32	222.058,38
442	Imobilizações em curso	10.517.047,76	0,00	10.517.047,76
448	Adiant. por conta imob. corp.	45.595,86	0,00	45.595,86
	<b>Total do Imobilizado</b>	<b>324.345.638,47</b>	<b>17.453.112,53</b>	<b>306.892.525,94</b>

67. O Imobilizado Corpóreo com €306.892.525,94 é o grupo de contas com maior expressão no total do activo fixo representando 73,21% deste, encontrando-se os “Bens de Domínio Público” valorizados em €54.940.293,91, ou seja, 13,11%.

Todas as rubricas que compõe o Imobilizado apresentam taxas de crescimento positivas face a 2002, à excepção do Imobilizado Incorpóreo.

68. No que concerne ao Activo Circulante, €21.732.979,03, o mesmo representa 4,86% do conjunto do Activo, tendo as existências (matérias primas, subsidiárias e de consumo e mercadorias) registado um valor global de 1,9 milhões de euros, mais 1,2 milhões de euros comparativamente a 2002, o qual é justificado sobretudo pelas contabilizações resultantes da inventariação/valorização das matérias-primas existentes nos armazéns do município.

69. As Dívidas de Terceiros – Curto Prazo, apresentam 9,4 milhões de euros no final de 2003, as quais representam 43,37% do total do Activo, sendo as rubricas com maior peso: *Contribuintes c/c* (30,1%) e *Adiantamentos a Fornecedores de Imobilizado* (39,7%) e *Outros Devedores* (20,3%).

70. Os Depósitos em Instituições Financeiras e Caixa registam apenas a contabilização de 10,4 milhões de euros, que, comparativamente ao ano de 2002, representa uma quebra de 59,2%, reflexo de menor receita cobrada.

71. Na conta de Acréscimos e Diferimentos, com o montante de €6.489.567,48, representando 1,45% do total do activo, foram contabilizados:

- Proveitos (€6.439.407) referentes a 2003, que o município só vai receber em 2004, como sejam, os impostos directos – SISA, Contribuição Autárquica e Derrama, e as transferências correntes do Estado (transportes escolares – DGAL), como *Acréscimos de Proveitos*;
- Rendas (€50.161), como *Custos Diferidos*.

72. Os Fundos Próprios e Passivo totalizam €447.406.293,63, mais quarenta milhões de euros que no ano de 2002, sendo composto, maioritariamente, por Património, com o valor de €306.077.103,27, representando 68,41% do respectivo total.



## Tribunal de Contas

---

73. A conta “Património” apresenta em relação ao ano anterior um crescimento na ordem dos 4,9 milhões de euros, facto justificado pelo registo de diversas correcções (aumentos e diminuições), destacando-se a consideração de valores de bens do imobilizado não registados, aquando do inventário inicial.
74. Em relação ao ano de 2002, face ao saldo positivo apresentado na conta “Resultados Líquidos do Exercício” - €11.287.232,35 - e de acordo com o disposto no ponto 2.7.3.5 do POCAL, foi deliberado, em AM, transferir 5% daquele montante para *Reservas Legais*, o que corresponde a €564.361,62.
75. No ano de 2003, a conta “Doações” atingiu o montante de €22.017.402,94 que comparado ao do ano anterior, sofreu um acréscimo na ordem dos 98%, consequência de doação de obras de arte, de material informático, de duas viaturas de todo o terreno, de um prédio urbano e de terrenos de um prédio urbano e de terrenos para equipamento universitário.
76. A conta “Resultados Transitados” apresenta o montante de €21.792.860,07, justificado pela transferência de €10.722.870,73 (ano de 2002), pelo lançamento de impostos indirectos, que, por lapso, não foram registados no exercício anterior, no valor de €10.767.051,76, e, ainda, pela correcção do valor de €2.937,58, relativa ao registo da venda de vários terrenos a particulares, cujas prestações deveriam ter sido consideradas em proveitos de exercícios anteriores.
77. As Dívidas a Terceiros de Médio e Longo Prazos, €67.664.927,20 e as Dívidas a Terceiros de Curto Prazo, €12.808.652,67, no cômputo global, perfazem 85,70%, isto é 72,06% e 13,64%, respectivamente, do total do Passivo.

É ainda de realçar que os empréstimos bancários de médio e longo prazo sofreram, em relação ao ano de 2002, um decréscimo de 2,98%.

78. Na conta de “Acréscimos e Diferimentos” encontram-se contabilizados como *Acréscimo de Custos* o subsídio de férias e respectivos encargos que apenas foram pagos em 2004 e como *Proveitos Diferidos* não só as rendas pela utilização de terrenos pela EDP, recebidas antecipadamente, bem como as verbas referentes a projectos subsidiados por fundos comunitários e pelo OE que, por não se encontrarem concluídos, não afectam os proveitos do exercício.

Em termos globais, no ano de 2003, os Acréscimos e Diferimentos registam 14,30% do total do Passivo e 3% do total dos Fundos Próprios e Passivo.

Comparativamente ao ano de 2002, constata-se que os Acréscimos de Custos sofreram um decréscimo de 85% enquanto que os Proveitos Diferidos registaram um ligeiro aumento, isto é, 1,25%.



# Tribunal de Contas

---

## **ANÁLISE ECONÓMICA**

79. A fim de ser dada a conhecer a situação económica do município, apresenta-se seguidamente o mapa da Demonstração de Resultados para o período anteriormente referido, com a indicação das percentagens relativas ao total e aos custos e proveitos operacionais:



# Tribunal de Contas

### Quadro 9 – Demonstração de Resultados da CMS de 2002 e 2003

Unidade: Euro

	CUSTOS E PERDAS	2003		2002		%
		€	%	€	%	Varição
61	Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas	967.602,06	0,88	1.914.919,65	1,96	-49,47
62	Fornecimentos e serviços externos	14.904.784,96	13,57	16.435.387,41	16,85	-9,31
641+642	Remunerações	22.477.813,89	20,46	24.598.614,16	25,22	-8,62
643 a 648	Encargos sociais	3.156.494,87	2,87	3.534.795,54	3,62	-10,70
63	Transferências e sub. concedidos e prestações sociais	40.025.585,51	36,43	30.912.916,92	31,69	29,48
66	Amortizações do exercício	3.634.922,30	3,30	3.087.805,18	3,17	17,72
67	Provisões do exercício	678.261,95	0,62	53.499,29	0,05	1167,80
65	Outros custos e perdas operacionais	1.308.848,31	1,19	275.239,48	0,28	375,53
	<b>A</b>	<b>87.154.313,85</b>	<b>79,33</b>	<b>80.813.177,63</b>	<b>82,84</b>	<b>7,85</b>
68	Custos e perdas financeiros	1.676.990,12	1,53	1.473.704,64	1,51	13,79
	<b>C</b>	<b>88.831.303,97</b>		<b>82.286.882,27</b>		<b>7,95</b>
69	Custos e perdas extraordinários	21.034.707,18	19,15	15.265.014,46	15,65	37,80
	<b>E</b>	<b>109.866.011,15</b>	<b>100,00</b>	<b>97.551.896,73</b>	<b>100,00</b>	<b>12,62</b>
88	Resultado líquido do exercício	3.058.814,49		11.287.232,35		-72,90
	<b>TOTAL</b>	<b>112.924.825,64</b>		<b>108.839.129,08</b>		<b>3,75</b>
	<b>PROVEITOS E GANHOS</b>					
7111	Vendas de mercadorias	299.665,72	0,27	3.919.929,24	3,60	-92,36
7112+7113	Vendas de Produtos	17.344,20	0,02	15.381,37	0,01	12,76
712	Prestações de serviços	400.064,50	0,35	533.018,21	0,49	-24,94
72	Impostos e taxas	71.434.032,55	63,26	68.343.480,95	62,79	4,52
73	Proveitos suplementares	620.117,33	0,55	2.201.896,01	2,02	-71,84
74	Transferências e Subsídios obtidos	35.018.529,50	31,01	30.870.012,33	28,36	13,44
76	Outros proveitos e ganhos operacionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	<b>B</b>	<b>107.789.753,80</b>	<b>95,45</b>	<b>105.883.718,11</b>	<b>97,28</b>	<b>1,80</b>
78	Proveitos e ganhos financeiros	1.608.630,79	1,42	2.222.828,62	2,04	-27,63
	<b>D</b>	<b>109.398.384,59</b>		<b>108.106.546,73</b>		<b>1,19</b>
79	Proveitos e ganhos extraordinários	3.526.441,05	3,12	732.582,35	0,67	381,37
	<b>F</b>	<b>112.924.825,64</b>	<b>100,00</b>	<b>108.839.129,08</b>	<b>100,00</b>	<b>3,75</b>
<b>Resumo</b>	Resultados Operacionais: (B)-(A)	20.635.439,95		25.070.540,48		-17,69
	Resultados Financeiros: (D-B)-(C-A)	-68.359,33		749.123,98		-90,87
	Resultados Correntes: (D-C)	20.567.080,62		25.819.664,46		-20,34
	Resultados Extraordinários	-17.508.266,13		-14.532.432,11		20,48
	Resultado Líquido do Exercício: (F)-(E)	3.058.814,49		11.287.232,35		-72,90

Fonte: Demonstração de Resultados de 2002 e 2003 da CMS

Dos elementos que se apresentam, verifica-se o seguinte:

## A - Proveitos



## Tribunal de Contas

---

80. Os *Proveitos e Ganhos Operacionais*, €107.789.753,80, representam, só por si, 95,45% do total dos Proveitos e Ganhos, enquanto que os Proveitos e Ganhos Extraordinários, €3.526.441,05, apenas correspondem a 3,12% do total referido.

Comparando os proveitos e ganhos operacionais deste exercício com os do ano de 2002, regista-se uma subida de 1,9 milhões de euros, sendo este acréscimo justificado pelas rubricas “Impostos e Taxas” e “Transferências e Subsídios Obtidos”.

As “Transferências e Subsídios Obtidos”, €35.018.529,50, e os “Impostos e Taxas”, €71.434.032,55, atingem, respectivamente, 32,49% e 66,27% dos Proveitos Operacionais enquanto que as “Prestações de Serviços”, €400.064,50, apenas representam 0,37% dos mesmos.

No que se reporta às rubricas “Vendas” e “Proveitos Suplementares”, verifica-se um comportamento negativo, no período em análise, justificado, respectivamente, por, no ano de 2003, não se terem registado quaisquer vendas de habitação social, e pela contabilização, no ano de 2002, de dívidas (rendas) referentes ao próprio ano e ao ano de 2001.

81. Quanto aos *Proveitos e Ganhos Financeiros*, verifica-se que no ano 2003 diminuíram 0,6 milhões de euros relativamente a 2002, consequência de ter existido menor valor em aplicações financeiras e de o mercado ter registado taxas de juro para aplicações muito inferiores às do ano anterior, segundo o *Relatório de Gestão* do município.
82. Quanto aos *Proveitos e Ganhos Extraordinários*, que no exercício totalizam cerca de 3,5 milhões de euros, apresentam uma variação positiva em relação ao ano anterior na ordem dos 381%, resultando do facto de nesta rubrica terem sido contabilizadas, entre outras, reposições não abatidas nos pagamentos, referentes a restituições em 2003, e a regularizações de custos considerados em 2002, relativos a Empresas Municipais, ocorridas em 2003.

### **B - Custos**

83. Os custos e perdas operacionais globais ascenderam a €87.154.313,85 no exercício, representando 79,33% dos custos e perdas totais.

No capítulo dos custos operacionais, há a destacar a participação das “Transferências e subsídios concedidos e prestações sociais” e dos “Fornecimentos e serviços externos” que representam respectivamente 45,92% e 17,10% dos mesmos, e 36,43% e 13,57% dos custos totais.

Os custos com o pessoal correspondentes a “Remunerações dos Membros dos órgãos de Administração e Pessoal”, €22.477.813,89, e “Encargos Sociais”, €3.156.494,87, representam, também, uma parcela significativa, 29,42%, dos custos operacionais.



## Tribunal de Contas

---

Comparativamente com o ano anterior, verifica-se um decréscimo de 2,5 milhões de euros, que reflecte o “congelamento” das remunerações imposto pelo Estado, bem como a redução do número de horas extraordinárias.

84. Da leitura do quadro 9, constata-se um crescimento algo significativo no que respeita às “Transferências e Subsídios correntes concedidos”, 9,1 milhões de euros, os quais representam um incremento de 29,48% em relação ano anterior, reflectindo deste modo, um aumento das transferências do Município para as Juntas de Freguesia, Empresas Municipais e Associações do concelho.
85. Os Custos e Perdas Financeiras que, em comparação com o ano de 2002, tiveram um acréscimo de 13,79%, são justificados pelo início do pagamento de juros dos empréstimos de médio e longo prazo.
86. Os Custos e Perdas Extraordinárias, no ano de 2002, devido ao crescimento das transferências de capital, quer para as Freguesias quer para as Empresas Municipais, tiveram um acréscimo de 5,8 milhões de euros, ou seja, 37,80%, em relação ao ano anterior.

### C - Resultados

87. **Resultados Operacionais** - no exercício de 2003 os proveitos operacionais totais ascendem a €107.789.753,80 enquanto os custos operacionais totais assumem €87.154.313,85, advindo deste facto um resultado operacional positivo, no montante de €20.635.439,83, isto é, 18,27% do total geral.
88. **Resultados financeiros** - apresentam no exercício de 2003 um valor negativo no montante de €68.359,33, pelo que a sua variação, no biénio em análise, é negativa (-90,87%).
89. **Resultados extraordinários** - Apesar de os proveitos e ganhos extraordinários terem atingido um acréscimo de 381,37%, continuam a apresentar valores negativos, sendo de registar que as componentes que mais sobressaíram foram as transferências de capital concedidas e as correcções relativas a exercícios anteriores.
90. **Resultado líquido do exercício** - Embora o resultado líquido do exercício seja positivo em 3,1 milhões de euros, regista-se uma quebra bastante acentuada, na ordem dos 8,2 milhões de euros, (-72,90%), passando de €11.287.232,35, em 2002, para €3.058.814,49, em 2003, influenciado pelas situações anteriormente expressas, nomeadamente os Resultados Operacionais, €20.635.439,95, e os Resultados Extraordinários, no valor negativo de €17.508.266,13.

### **ANÁLISE DE ESTRUTURA FINANCEIRA**

91. De forma a completar o estudo efectuado anteriormente aduz-se o seguinte quadro:

---

#### Quadro 10 – Indicadores financeiros de 2002 e 2003





Designação	Fórmulas	Ano	
		2002	2003
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante}}{\text{Exigível de curto Prazo.}}$	6,5	1,69
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Activo Circulante} - \text{Existências}}{\text{Exigível de curto Prazo.}}$	6,43	1,55
Fundo de Maneio (€)	Act. Circ. - Pas. Circ.	29.384.009,12	8.924.326,36
Autonomia Total	Fundos próp./Act. Total	0,77	0,79
Cobertura do Serviço da Dívida	Resultados Operacionais / Serviço da dívida	10,31	5,99

Do que antecede extrai-se, em síntese, o seguinte relativamente a 2003:

- ⇒ A CMS não apresenta dificuldades em satisfazer os seus compromissos de curto prazo, uma vez que os rácios de liquidez têm valores acima da unidade.
- ⇒ Através da comparação dos rácios de liquidez reduzida e liquidez geral, constata-se que as existências não têm peso na sua estrutura financeira, representando cerca de 8,86% do Activo Circulante. Este segundo rácio revela que a tesouraria consegue suplantar os compromissos de curto prazo.
- ⇒ O fundo de maneio regista valores com igual tendência, isto é, o activo circulante cobre o passivo de curto prazo, sendo por isso cumprida a regra do equilíbrio financeiro.
- ⇒ Com a sua actividade expressa nos resultados operacionais, €20.635.439,95, conseguiu superar em quase seis vezes o serviço da dívida (amortização e juros dos empréstimos bancários), que, no exercício, atingiu os €3.444.575,95.

## LIMITES LEGAIS – DESPESAS COM PESSOAL, EMOLUMENTOS NOTARIAIS E EMPRÉSTIMOS

### DESPESAS COM O PESSOAL

92. O montante global de despesas efectuadas pela autarquia com o pessoal ascendeu a €20.035.842,31 no ano de 2003, sendo que, desse montante, €17.974.513,97 dizem respeito a despesas com pessoal do quadro e os restantes €2.061.328,34 a despesas com pessoal em qualquer outra situação.

No seguimento dos cálculos efectuados<sup>7</sup>, de acordo com o estipulado no art. 10.º, n.º 1 e n.º 2, do DL n.º 116/84, de 06/04, na redacção introduzida pela Lei n.º 44/85, de 13/09, foram apurados os limites legais para este Município, tanto para despesas com pessoal do quadro como para despesas com pessoal em qualquer outra situação, constatando-se que os mesmos não foram ultrapassados, como se pode constatar pelo quadro resumo que se apresenta seguidamente:



# Tribunal de Contas

Quadro 11 – Limites legais – despesas com o pessoal

	Limite legal	Despesa paga	% Utilizada
Pessoal do quadro	€ 56.568.710,60	€ 17.974.513,97	31,7
Pessoal em qualquer outra situação	€ 14.142.177,65	€ 2.061.328,34	14,6

## EMOLUMENTOS NOTARIAIS E CUSTAS DE EXECUÇÕES FISCAIS

93. Sobre esta matéria foram analisados os documentos onde se evidenciam os valores recebidos e pagos, a título de emolumentos notariais e custas de execuções fiscais, a lista da categoria e do número de diuturnidades de cada um dos funcionários que recebeu participação emolumentar e/ou custas fiscais, por referência a 1989 (data da entrada em vigor do Novo Sistema Retributivo).

Do confronto dos valores recebidos por aqueles funcionários, constantes da Relação de Emolumentos Notariais e Custas de Execuções Fiscais (fls. 214 do Vol. II) com os limites legais vigentes, tendo em atenção o Parecer n.º 7-GE/92, aprovado em sessão da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, de 19/03/92, apurou-se que os montantes percebidos a título de emolumentos notariais pela Chefe de Divisão, Ana Cristina C. A. Melo G. Oliveira, excederam os limites legais, o que contraria os n.ºs. 2 e 3 do art. 58º do DL n.º 247/87, de 17/06, mantido em vigor por força do disposto no n.º 2 do art. 43º do DL n.º 353 - A/89, de 16/10, conforme se pode verificar pelo quadro seguinte:

Quadro 12 – Limites legais – emolumentos notariais

Nome	Categoria	N.º Diuturnidades	Montante Auferido (€)	Limite (€)	Excesso (€)
Ana Cristina C. A. Melo G. Oliveira	Chefe de Divisão	0	14.006,33	10.577,70	3.428,63

94. Tendo os serviços sido alertados para esta situação, procederam de imediato à sua regularização (vd. fls. 330 do Vol. IV).

## EMPRÉSTIMOS

### Curto prazo

95. O município de Sintra, no ano de 2003, não contraiu qualquer empréstimo de curto prazo.

### Médio/longo prazos

96. Tomando como referência o art. 23º da Lei n.º 42/98, de 06/08 – que estabelece o regime de crédito dos Municípios – bem como os parâmetros definidos no n.º 3 do art. 24º da mesma Lei, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 94/2001, de 20/08, foram efectuados cálculos<sup>8</sup> que permitem concluir que **o limite de endividamento com empréstimos de médio/longo prazos não foi ultrapassado**, uma vez que os valores

# Tribunal de Contas

pagos com amortizações e juros foram inferiores ao mesmo, como resulta do quadro seguinte:

Quadro 13 – Limites legais – empréstimos

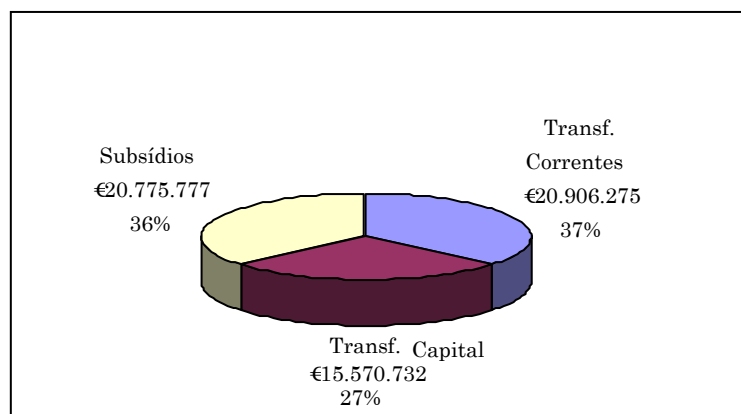
Limite legal	Despesa paga	% Utilizada
€3.872.480,64	€3.444.575,95	88,9

Na mesma análise foram tidos em conta os condicionamentos ao endividamento municipal consignados no art. 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30/12 (OE 2003), concluindo-se igualmente pelo cumprimento das disposições atinentes ao endividamento líquido.

## TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS

97. O montante total das transferências e subsídios atribuídos, em 2003, pela autarquia ascende a €57.252.784, correspondendo a cerca de 43% da despesa efectuada pelo município (€132.459.941), distribuídos como se apresenta no gráfico seguinte:

Gráfico 5 – Transferências e Subsídios atribuídos em 2003



98. O município dispõe dos seguintes programas/regulamentos/normas onde estão formalmente previstos os critérios para atribuição de apoios a entidades:



# Tribunal de Contas

Programa	Objecto	Lei nº 159/99, de 14/09
Concurso de Apoio ao Desenvolvimento de Projectos Educativos	Projectos que desenvolvam áreas temáticas que em cada ano se definam como prioritárias.	Art. 19º
Apoio ao desenvolvimento do plano anual de actividades de agrupamentos de escolas, estabelecimentos de ensino da rede oficial, associações de pais e encarregados de educação/estudantes e outras entidades sem fins lucrativos	Dar resposta a algumas das necessidades de financiamento e de apoio técnico-pedagógico que potenciem a concretização de actividades programadas.	
Acção social escolar	Refeitórios, alojamento em agregado familiar e auxílios económicos	
Transportes escolares	Serviço de transporte entre o local de residência e o local dos estabelecimentos de ensino que frequentam a todos os alunos do Ensino Básico e Secundário oficial ou particular e cooperativo, com contrato de associação e paralelismo pedagógico, quando residam a mais de 3 Km ou 4 Km dos estabelecimentos de ensino, respectivamente sem ou com refeitório.	
Apoio às artes do espectáculo (SARTE)	Apoiar projectos na área das artes do espectáculo, nomeadamente a dança, a música e o teatro.	Art. 20º
Sistema de apoio ao associativismo cultural e recreativo (SACRO)	Apoio às associações promotoras de actividades culturais e recreativas no concelho de Sintra, de forma a garantir a transparência e a eficácia dos financiamentos camarários, promovendo o desenvolvimento da cultura e do lazer.	
SIMAD – Sistema de incentivo e modernização do associativismo desportivo	Apoio aos clubes de praticantes e associações promotoras do desporto, no âmbito do concelho de Sintra	Art. 21º
Apoio financeiro às instituições sem fins lucrativos promotoras do desenvolvimento social e de saúde do concelho de Sintra (PAFI)	Apoiar entidades promotoras do desenvolvimento social e de saúde.	Art. 22º e 23º
CORESINTRA - Conservação e Restauro de Edifícios de Sintra	Promoção e apoio às obras de conservação, restauro e beneficiação de edifícios inseridos na área do Plano de Urbanização de Sintra.	Art. 24º

A análise efectuada teve como objectivo apreciar a conformidade legal desses programas/regulamentos/normas, tendo-se concluído que o seu objecto é subsumível no quadro das atribuições e competências dos municípios, previstas na Lei n.º 159/99 e na Lei n.º 169/99.

O valor global - €4.233.852 - representa cerca de 12% do total de transferências efectuadas pela autarquia (€36.477.007), conforme se observa no quadro infra:

### Quadro 15 – Transferências efectuadas com base em programas/regulamentos/normas

Unidade: Euros

Programa	Montante
SACRO	352.987
SIMAD	2.028.429
PAFI	1.410.792
CORESINTRA	333.936
RECRIA	107.708
<b>TOTAL</b>	<b>4.233.852</b>

Por sua vez, deduzindo ao total das transferências o valor das efectuadas ao abrigo de programas/regulamentos/normas, verifica-se que foram transferidas verbas no



# Tribunal de Contas

montante de €32.243.155 que não tinham por base qualquer programa ou regulamento, o que significa 88% das mesmas.

99. No que se reporta aos testes substantivos realizados sobre estas transferências, foram verificados os processos correspondentes às **transferências** efectuadas para as entidades a seguir discriminadas:

Quadro 16 – Processos analisados correspondentes às transferências efectuadas em 2003

Unidade: Euros

Beneficiário	Montante
Centro de Cultura e Desporto Sintense	1.200.299,98
Associação Jovens Promotores Amadora Saudável	16.000,00
Associação Surdos da Linha de Cascais	3.775,00
Associação Cultural Surdos da Amadora	4.268,50
Clube Atlético de Queluz	215.760,00
Fundação CulturSintra	150.000,00
Gesquinta	26.158,42
Sanest-Saneamento da Costa do Estoril	630.268,32
Sport União Sintense	140.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.386.530,22</b>

Após apreciação documental, constatou-se que:

- As transferências foram autorizadas pelo órgão executivo;
- As entidades possuíam os requisitos necessários para poderem beneficiar de tais apoios, conforme dispõe a al. o) do n.º 1 e as alíneas a) e b) do n.º 4 do art. 64º da Lei n.º 169/99;
- Foi feita a publicitação das transferências efectuadas, em cumprimento do estatuído no art. 1.º da Lei n.º 26/94, de 19/08;
- Foram realizadas transferências para a **Associação Jovens Promotores Amadora Saudável, Associação Surdos da Linha de Cascais e Associação Cultural Surdos da Amadora** no âmbito do PAFI. Realça-se que estas entidades, apesar de terem sede noutro município, beneficiam munícipes do concelho de Sintra que se encontram integrados nestas associações e que usufruem dos seus apoios;
- Foram efectuadas transferências para o Clube Atlético de Queluz superiores ao limite legal estabelecido (€199.519,00), sem que tivessem sido celebrados contratos programas.

Com efeito, a CMS efectuou cinco transferências para este clube desportivo, no montante global de €215.760,00, sendo que apenas celebrou um contrato programa para uma transferência de €5.760,00, como se pode observar no quadro seguinte:

Quadro 17 – Transferências efectuadas para o Clube Atlético de Queluz

Unidade: Euros



Data da deliberação que autorizou a despesa	Montante	Contrato programa
09/12/02	5.760,00	Sim
13/02/03	90.000,00	Não
15/05/03	20.000,00	Não
04/09/03	50.000,00	Não
13/11/03	50.000,00	Não
<b>TOTAL</b>	<b>215.760,00</b>	

Da conjugação do n.º 2 do art. 34º da Lei n.º 1/90, de 16/01, e n.º 2 do art. 2.º do DL n.º 432/91, de 06/11, com a al. b) do n.º 1 do art. 17º do DL n.º 197/99, de 08/06, resulta que a celebração de contratos-programa com associações desportivas é obrigatória quando a participação financeira for superior a €199.519.

Neste contexto, verifica-se que havia imperatividade da celebração de contrato-programa na última transferência (de €50.000,00) uma vez que aquele montante, adicionado às transferências efectuadas anteriormente, ultrapassava o referido valor legal de €199.519.

A despesa foi autorizada na reunião do executivo de 2003/11/13 tendo votado favoravelmente os seguintes membros do executivo:

- Fernando Jorge Loureiro de Roboredo Seara – Presidente
- Marco Paulo Caldeira de Almeida – Vice-Presidente
- Luís José Vieira Duque – Vereador
- João Eduardo Pessoa Lopes de Lacerda Tavares – Vereador
- Edite de Fátima Santos Marreiros Estrela – Vereadora
- Maria José Caetano Veiga Vieira Leitão – Vereadora
- Rui José da Costa Pereira – Vereador
- Domingos Linhares Quintas – Vereador
- José Manuel da Costa Baptista Alves – Vereador
- Maria Guadalupe Sereno Gonçalves – Vereadora

O pagamento, no montante de €50.000,00, foi autorizado pelo PC.

O Presidente da Câmara em sede de contraditório apresentou a justificação de que “(...) das quatro verbas atribuídas, durante o ano de 2003, ao Clube Atlético de Queluz, somente duas, as verbas de €50.000, de 4 de Setembro e de 13 de Novembro, se destinaram ao apoio da actividade desportiva desenvolvida, com carácter regular e continuado, pelo Clube Desportivo.

A verba, no valor de €90.000, atribuída em 13 de Fevereiro, destinou-se a apoiar a beneficiação do piso técnico das instalações desportivas do Clube e a verba de €20.000, concedida em 15 de Maio, a apoiar o clube desportivo relativamente aos significativos encargos que para este decorriam por facultar aos alunos da Escola Básica N.º 2 de Queluz, cujo Pavilhão Polidesportivo não reunia condições mínimas de funcionamento, a realização de actividades desportivas das instalações do Clube.

Portanto, só a verba global de €100.000 (€50.000+€50.000) correspondente ao apoio à actividade regular e continuada do Clube Atlético de Queluz, nas modalidades de basquetebol e ginástica seria susceptível de ter enquadramento num contrato programa. A atribuição das outras duas verbas



## Tribunal de Contas

---

*resultou da necessidade de oferecer resposta a situações concretas, que se colocaram pontualmente, e em princípio, irrepetíveis.*

*Assim, tendo presente que a “ratio legis” do Decreto-Lei 432/91, de 6 de Novembro, opera num quadro, que lhe serve de pressuposto, em que o apoio concedido ao associativismo desportivo pode ser previamente equacionado, planificado e consequentemente disciplinado (em contrato programa), parece-nos, salvo melhor opinião, que a lógica que ditou a soma das quatro verbas atribuídas, durante o ano 2003, ao Clube Atlético de Queluz, só preside às verbas de €50.000, estando à mesma subtraída as verbas de €90.000 e €20.000. A soma do montante das quatro verbas, perfazendo um total que coloca a Câmara Municipal de Sintra formalmente dentro da obrigatoriedade de um contrato programa, incorre no vício de desconsideração substancial de que duas verbas valoradas correspondem a um apoio solicitado à Câmara Municipal de Sintra a título excepcional, não previsível, para fazer face a situações urgentes, bem distintas da actividade desportiva normal do Clube”.*

*Sobre a mesma matéria o Grupo A (vd. § 19) em sede de contraditório afirmou que “(...) os signatários sabem que as participações financeiras superiores a 199.519,00 euros exigem a celebração do competente contrato programa, pelo que reconhecem que a última transferência para o Clube Atlético de Queluz aprovada pela Câmara Municipal deveria ter sido titulada por um contrato-programa.*

*O facto das transferências para a aludida associação desportiva terem sido parceladas desde 09/12/2002, não permitiu aos signatários, no momento da votação, aperceberem-se de que o montante referido no ponto que antecede havia sido ultrapassado, caso contrario teriam, naturalmente, rejeitado liminarmente a proposta do Presidente da Câmara, invocando a violação da lei.*

*Referem ainda que “(...) só votaram favoravelmente a proposta de transferência de 50.000.00 euros para o Clube Atlético de Queluz, na reunião do executivo de 13/11/03, porque estavam convictos da sua legalidade.”*

*A Vereadora Maria Guadalupe Sereno Gonçalves na resposta apresentada refere que “A deliberação da reunião de Câmara do dia 13/11/2003 que conduziu à atribuição do subsídio ao Clube Atlético de Queluz no valor de 50.000€ foi efectuada com base na proposta n.º 787-P/2003...A referida proposta nos considerando menciona que o valor previsto na lei para atribuição de subsídios sem realização de protocolos não é ultrapassado. Desta forma e porque o teor da proposta induziu a sua total regularidade não me ofereceu qualquer dúvida o sentido da votação (...)”.*

*Ora os responsáveis apesar de dizerem que a verba de €90.000,00, atribuída em 13/02/03, se destinou a apoiar a beneficiação do piso técnico das instalações desportivas do Clube e que a verba de €20.000,00, concedida em 15 de Maio, visou apoiar o clube desportivo pelos encargos suportados por facultar aos alunos de uma escola básica, a realização de*

*actividades desportivas nas suas instalações, não comprovaram tais afirmações com documentos. Assim, compulsadas as propostas, os despachos e deliberações relativos a estas atribuições, verifica-se que, no 1º caso, o subsídio foi concedido no âmbito do SIMAD (Sistema de incentivo e modernização do associativismo desportivo) e, no 2º caso,*



# Tribunal de Contas

pela cedência de instalações a uma escola básica, para realização de actividades desportivas.

Face ao exposto considera-se ilegal o pagamento supra mencionado, por violação dos preceitos referidos, sendo a situação passível de eventual infracção financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 65º da Lei n.º 98/97.

## PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS

100. O quadro seguinte apresenta as participações financeiras do Município de Sintra.

Quadro 18 – Participações financeiras do Município

Unidade: Euros

Designação	Capital Social	Participação da autarquia	
		Valor	%
<b>EMPRESAS MUNICIPAIS</b>			
EDUCA – Empresa Pública Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra, EM	2.235.000,00	2.235.000,00	100
HPEM – Higiene Pública, EM	553.693,63	553.693,63	100
SINTRA-QUORUM – Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, EM	1.228.972,82	1.228.972,82	100
EPMES – Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Sintra, EM	250.000,00	250.000,00	100
SINTROLÂNDIA – Turismo e Lazer, EM	49.879,79	25.438,69	51
<b>SOCIEDADES ANÓNIMAS</b>			
PARQUES DE SINTRA – Monte da Lua, S.A.	2.500.000,00	1.375.000,00	55
CACÉM POLIS – Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis no Cacém, S.A	15.625.000,00	6.250.000,00	40
SANEST – Saneamento da Costa do Estoril, S.A	11.000.000,00	1.347.500,00	12,25
<b>ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS</b>			
AMTRES – Associação de Municípios de Cascais, Mafra, Oeiras e Sintra para o Tratamento de Resíduos Sólidos	Património constituído pelos bens e direitos transferidos pelos municípios e os que foram pela Associação posteriormente adquiridos		
AMAGÁS – Associação de municípios de Amadora, Cascais, Loures, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira para a instalação da rede de distribuição de gás combustível	Património constituído pelos bens e direitos transferidos pelos municípios		
AMEGA – Associação de Municípios para estudos e gestão da água	Património constituído pelos bens e direitos transferidos pelos municípios		
<b>OUTRAS PARTICIPAÇÕES</b>			
Agência Municipal de Energia de Sintra	Património constituído pelos associados fundadores e associados ordinários, sendo a participação do Município de Sintra nunca inferior a 51%		
Fundação Cultursintra	942.727,99	249.727,99	26

Sobre estas participações, com excepção da EPMES, EM, EDUCA, EM e HPEM, EM, apenas se fez uma breve análise sobre o objecto estipulado nos estatutos. Salienta-se, ainda, que a presente auditoria decorreu quase em simultâneo com as acções efectuadas às referidas empresas municipais cujos relatórios foram já aprovados pelo Tribunal de Contas, pelo que neste Relatório, apenas se analisam as questões relacionadas com a sua

constituição, nomeadamente quanto à sua génese, conformidade legal da sua criação, objecto social, bem como as relações jurídicas e financeiras estabelecidas com a autarquia, no exercício de 2003.





# Tribunal de Contas

## EPMES/EDUCA/HPME

101. Da análise efectuada evidenciam-se os seguintes elementos:

Quadro 19 – Constituição, capital e objecto das empresas municipais

	Constituição			Inicial	Capital			Objecto
	CM	AM	Escritura		Alterações			
					1ª	2ª	3ª	
<b>E P M E S</b>	24/03/99	26/04/99	26/08/99	Dotações e outras entradas patrimoniais destinadas a responder a necessidades da empresa que são escrituradas em conta especial designada capital estatutário.	11/01/00 € 249.398,95 (50.000 contos, sendo 10.000 integralmente realizados em dinheiro e o restante a realizar no prazo de um ano).	03/12/01 € 250.000	02/12/03 - adita duas cláusulas: uma que permite que a CMS realize prestações suplementares até ao montante global de € 120.000 por ano e outra em que a empresa se obriga a entregar à CMS 20% da receita decorrente da exploração, até ao limite máximo de 90% do resultado antes de impostos, com perdão nos dois primeiros anos, e com efeito a partir de Janeiro de 2003.	"a instalação e gestão dos sistemas de estacionamento público urbano pago à superfície no Concelho de Sintra, nos termos e nas condições a definir pela Câmara Municipal de Sintra". Complementarmente pode exercer "a promoção e ou participação na construção e exploração de parques de estacionamento em estrutura, em zonas de reconhecido interesse e necessidade pública", podendo ainda, acessoriamente, exercer "outras actividades relacionadas com o seu objecto, designadamente a elaboração e ou promoção de estudos e projectos de ordenamento de áreas de estacionamento e bem assim proceder à realização das respectivas obras de execução"
<b>E D U C A</b>	22/12/99	24/01/00	14/02/00	€249.398,95, totalmente subscrito pelo Município e integralmente realizado em dinheiro.	06/05/02 Aumento integralmente realizado, sendo €1.984.713,49 em espécie e €887,56 em dinheiro, totalizando €2.235.000,00.	-	-	(...) "gestão e manutenção dos equipamentos educativos públicos no Concelho de Sintra, nos termos e nas condições a definir pela CMS". Complementarmente poderá exercer "...a promoção e ou participação na construção e exploração de outros equipamentos educativos de reconhecido interesse e necessidade pública". Poderá, ainda, acessoriamente, exercer "outras actividades relacionadas com o seu objecto, designadamente a elaboração e ou promoção de estudos e projectos de ordenamento da rede de equipamentos educativos e, bem assim, proceder à realização das respectivas obras de execução".
<b>H P E M</b>	06/04/00	17/04/00	29/05/00	€49.879,80, totalmente subscrito pelo Município e integralmente realizado em dinheiro.	29/11/01 Aumento integralmente realizado, sendo €948.491,08 em espécie e €1.629,13 em dinheiro, totalizando €1.000.000,00.	01/06/04 €533.693,63. reduz o capital no montante de €466.306,37, com a finalidade de cobrir os prejuízos de 2001 e 2002.	-	(...) " a actividade legalmente cometida ao município de Sintra no domínio da higiene e limpeza pública, nomeadamente no que respeita à recolha de resíduos sólidos urbanos". Acessoriamente, a empresa poderá exercer "outras actividades que sejam complementares ou relacionadas com o seu objecto, que não sejam excluídas por lei".

102. A análise do quadro anterior salienta que:

- ❖ Os **objectos** das empresas enquadram-se no âmbito das competências dos órgãos autárquicos e das atribuições do município e subsumem-se no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 58/98.



# Tribunal de Contas

- ❖ Quanto ao **capital** das empresas verificou-se o cumprimento do disposto no art. 8º do Lei nº 58/98, uma vez que os aumentos de capital efectuados na EDUCA, EM e na HPEM, EM parcialmente realizados em espécie foram precedidos da avaliação dos bens por um ROC.

## Estudo de viabilidade económica – EPMES/EDUCA/HPEM

103. A criação das empresas foi precedida de estudos técnicos e económico-financeiros, conforme se prevê no art. 4º, n.º 3 da Lei nº 58/98, os quais concluíram pela sua viabilidade. O quadro seguinte apresenta em síntese os elementos considerados relevantes e que constam dos estudos de viabilidade económica e financeira elaborados pela CMS.

Quadro 20 – Estudos técnicos e económico-financeiros para constituição das empresas municipais

	Estudos técnicos e económico-financeiros – artº 4º, nº3, da Lei nº 58/98, de 18/08	
	Principais aspectos	Situação verificada de facto
<b>EPMES</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Teve como base os primeiros cinco anos;</li><li>- Demonstrava a capacidade da empresa em gerar rendimentos futuros;</li><li>- Concluiu que a empresa era viável: ganho adicional de €9.975,96 (2 mil contos) após recuperar o investimento efectuado, com base numa taxa de juro de 8%.</li><li>- Considerou que o investimento inicial estaria totalmente recuperado no quarto ano de actividade da empresa.</li><li>- Previa a transferência anual da empresa para a CMS de 50% das suas receitas brutas.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- A percentagem relativa à transferência anual da empresa para a CMS, prevista inicialmente, foi reduzida para menos de metade (20%), com efeitos a partir de 2003 e perdão dos dois primeiros anos.</li><li>- A autarquia teve de proceder à transferência de verbas para colmatar os prejuízos acumulados e regularizar as dívidas da empresa a terceiros (vd Quadro 22).</li></ul>
<b>EDUCA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Demonstrava a capacidade da empresa para prestar um melhor serviço educativo e, também, a capacidade de gerar rendimentos futuros, após a recuperação do investimento realizado tanto no primeiro ano como nos anos seguintes.</li><li>- Foram considerados os primeiros cinco anos de actividade da empresa;</li><li>- Que a CMS despense, com a educação nas escolas do ensino básico e jardins-de-infância, por ano e por aluno, cerca de €299 (60 contos)</li><li>- Reorganização do funcionamento dos refeitórios, do sistema de transporte e da estrutura do pessoal, conseguindo a empresa, desta forma, manter ou melhorar o serviço a custos mais baixos, transferindo a CMS o montante de €210 (42 contos) por aluno no ano 2000, actualizando este valor à taxa de inflação.</li><li>- Empresa viável, pois apresenta um ganho adicional de €140 (28 contos aluno/ano) após a recuperação do investimento efectuado, com base numa taxa de inflação de 6%, com o investimento recuperado a partir do ano de 2004.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- A empresa tem vindo a acumular prejuízos.</li></ul>
<b>HPEM</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Concluiu que o projecto é viável.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- A empresa apresentou prejuízos.</li></ul>

Face à situação das empresas, indicia-se que, ou não foram criadas as condições indispensáveis ao seu sucesso, nomeadamente no que diz respeito à obtenção de receita, (ex: criação do número de lugares de estacionamento previsto no caso da EPMES, EM)

ou não foram consideradas, nos estudos efectuados, variáveis relevantes, designadamente no que respeita à realização de despesas necessárias ao seu funcionamento (ex: a celebração de um contrato de financiamento com a Caixa Geral de Depósitos em 2001/05/18, consistindo na abertura de crédito até €2.369.390



# Tribunal de Contas

(475.020.000\$00), destinado à aquisição de equipamento de tarifação e que originou o pagamento das amortizações e encargos).

## Fiscalização prévia – EPMES/EDUCA/HPEM

104. Quanto a esta matéria importa referir que, nos termos do art. 46º, nº 1, al. b) da Lei nº 98/97, de 26/08, estão sujeitos a fiscalização prévia “...as aquisições patrimoniais que impliquem despesa”. Ora, a participação do município no capital social da empresa municipal que se está a constituir é uma aquisição patrimonial que implica despesa na autarquia pelo que o contrato de constituição da sociedade ou alteração do capital social está sujeito a fiscalização prévia, desde que ultrapasse o limite legal.

O quadro seguinte evidencia, no que concerne a esta questão, os elementos analisados em cada uma das empresas.

Quadro 21 – Fiscalização prévia de aumento de capital das empresas municipais  
arts. 46º, nº 1, al. b) e 48º da Lei nº 98/97

	Visto TC	Observações
<b>EPMES</b>	Contrato relativo à 1ª alteração estatutária, realizada em 11/01/00, que especifica o capital social em €249.398,95.	Estes contratos não foram remetidos a visto do TC, embora ultrapassassem o limite de sujeição a visto dos contratos na data em que foram celebrados, o qual estava fixado em €174.579,26, por aplicação do art. 84ºº da Lei nº 87-B/98, de 31/12 e da Portaria nº 147/99, de 27/02.
<b>EDUCA</b>	A empresa foi constituída com o capital social de €249.398,95, em 14/02/00 e o contrato de constituição estava sujeito a visto do TC.	

105. Suscitada a questão do visto prévio, o Presidente da CMS no exercício do contraditório refere que: “A devolução do processo de visto prévio relativo à constituição da Fundação Cultursintra...constitui um precedente, criado pelo próprio Tribunal de Contas, que a Câmara Municipal de Sintra, de boa fé, seguiu na posterior constituição de empresas municipais, bem como nas alterações operadas aos respectivos estatutos.

*Independentemente da bondade do entendimento de que a primeira alteração estatutária da EPMES, EM, realizada em 2000, se encontrava sujeita ao visto prévio do Tribunal de contas, não nos parece, observado o devido respeito, que a admiti-lo todas as subsequentes alterações aos*



# Tribunal de Contas

estatutos também estariam sujeitas ao visto, uma vez que não revestem características de contratos autónomos.

É que não podemos deixar de notar que a segunda alteração estatutária da EPMES, EM, aumentando o capital estatutário de 50.000.000\$00 para 50.120.500\$00, implica uma despesa cujo valor fica aquém do limite de sujeição ao visto.

E mais se diga da terceira alteração estatutária que, tendo por conteúdo e efeito, a mera possibilidade, que poderia nunca ter-se efectivado, da Câmara Municipal de Sintra realizar prestações suplementares em benefício do capital da EPMES, EM, não é origem «per si» de despesa. Ou seja, a alteração estatutária em causa torna legalmente possível, face ao Código das Sociedades Comerciais, a realização de prestações suplementares, mas não implica forçosamente a sua realização, logo despesa.

Salienta-se que os contratos de constituição de empresas municipais, bem como de alterações estatutárias que produzam efeitos financeiros estão sujeitos a fiscalização prévia quando ultrapassem o limite de sujeição a visto. Porém, face ao exposto, *in casu*, aceitam-se os argumentos apresentados pelo responsável.

## Relações/fluxos financeiros entre a autarquia e as empresas municipais

106. Entre a autarquia e as empresas, no exercício de 2003, ocorreram os seguintes fluxos financeiros:

Quadro 22 – Empresas Municipais – Fluxos financeiros em 2003

EM			Natureza do fluxo	CM	
Recebimento	Pagamento	Recebimento		Pagamento	
		226,00	Emolumentos de alterações estatutárias	226,00	
EPMES	1.032.659,35		Transferência de verba para cobertura dos prejuízos acumulados (incluindo resultados negativos de 2002)		1.032.659,35
	120.000,00		Realização de prestação suplementar		120.000,00
<b>Subtotal</b>	<b>1.152.659,35</b>	<b>226,00</b>		<b>226,00</b>	<b>1.152.659,35</b>
EDUCA	9.530.995,83		Contratos-programa		9.530.995,83
		11.716,10	Imposto de selo, inspeção a elevadores e restituição do contrato programa 237/02	11.716,10	
<b>Subtotal</b>	<b>9.530.995,83</b>	<b>11.716,10</b>		<b>11.716,10</b>	<b>9.530.995,83</b>
HPME	8.137.046,51		Contratos-programa		8.137.046,51
		559.556,46	Imposto de selo e devolução*	559.556,46	
<b>Subtotal</b>	<b>8.137.046,51</b>	<b>559.556,46</b>		<b>559.556,46</b>	<b>8.137.046,51</b>
<b>Total</b>	<b>18.820.701,69</b>	<b>571.498,56</b>	<b>Total</b>	<b>571.498,56</b>	<b>18.820.701,69</b>

Fonte: Ordens de Pagamento da CMS e contas correntes

\*referente aos contratos programas nº 215/2000 e 133/2001

107. Importa, ainda, referir que no final do exercício de 2002 a situação financeira da EPMES se agravou. Com efeito, o passivo ascendia a €1.166.650,98, resultante de dívidas à entidade bancária, que concedera um empréstimo para financiamento de investimento



## Tribunal de Contas

---

realizado pela empresa e de fornecedores, atingindo o capital próprio da empresa o valor negativo de € -782.659,35.

Ora, de acordo com o art. 35º do Código das Sociedades Comerciais (CSC) os membros da administração que, pelas contas do exercício, verifiquem estar perdido metade do capital social, devem propor aos sócios uma das medidas ali previstas.

A EPMES em 2003/01/20 informou a Câmara da grave situação da empresa e em 2003/04/09 apresentou um “cenário de recuperação da empresa”.

Em 2003/04/08 foi deliberado na empresa apresentar à CMS uma proposta de reposição do capital social através da cobertura dos prejuízos acumulados, dando cumprimento ao art. 35º do CSC.

Assim, foi realizado um estudo económico para o período 2003 a 2007, no qual se propôs a recuperação financeira da empresa municipal, que permitiria resolver a situação de tesouraria e do capital próprio em que aquela se encontrava, passando a apresentar-se rentável, nomeadamente a partir de 2007.

Face a esta situação a CM, em 2003/04/24, deliberou aprovar a seguinte proposta:

- Cobertura imediata dos prejuízos, no montante total de €1.032.659,35, para que a EPMES cumpra os requisitos do CSC e liquide as suas dívidas à banca e ao fornecedor de imobilizado que se encontram em mora (vd. Quadro 22).
- Aprovar alterações estatutárias:
  - Art. 23º dos estatutos da empresa (Entrega à CMS de 20% da receita decorrente da exploração, com perdão dos 2 primeiros anos e com efeito a partir de Janeiro de 2003)
  - Aditamento de clausula, a prever a realização de prestações suplementares, até ao montante global de € 120.000,00 por ano.
- Aprovar a realização de uma prestação suplementar no ano de 2003, a favor da EPMES, no montante de € 120.000,00, a efectuar após a alteração estatutária.

As transferências apuradas em 2003, na sequência destas deliberações totalizam €1.152.659,35 (vd. Quadro 22).

108. Quanto à EDUCA, EM, e à HPME, EM, importa referir que os pagamentos efectuados, no exercício de 2003, emergiram de contratos programa (quadro 1 e 2 do anexo VI/A) celebrados com a autarquia ao abrigo do art. 31º da Lei n.º 58/98, de 18/08. A autarquia



## Tribunal de Contas

submeteu a visto dois contratos programa, os quais foram devolvidos pelo TC, um com o fundamento de não estar sujeito a fiscalização prévia na medida em que a despesa reveste a natureza de subsídio ou indemnização compensatória - art. 31º da Lei nº 58/98, de 18/08, pelo que não era enquadrável no art. 46º, nº 1, al. b), da Lei n.º 98/97, e o outro por se tratar de um contrato cujo objecto consistia na construção de uma obra pública, com o fundamento de a maior parte do financiamento do município para a empresa ser um mero trânsito de somas de dinheiro destinadas a efectuar os pagamentos ao empreiteiro, ou seja, sem ser contrapartida de algo.<sup>9</sup> Face a estas decisões o município não submeteu a visto os contratos programa que celebrou em 2003, com idêntico objecto.

Quanto à execução dos contratos programa, refira-se que foi apreciada nos Relatórios de Auditoria nºs 11/05 e 06/06, aprovados pelo Tribunal de Contas, no âmbito das auditorias realizadas às empresas HPME, EM, e EDUCA, EM.

### CONTRATOS DE FORNECIMENTOS

109. Nesta área foram analisados três processos de fornecimento contínuo de massas asfálticas (2002 e 2003), todos adjudicados pela autarquia ao mesmo fornecedor - Francisco Adrião Rosa & Filhos, Lda, que seguidamente se identificam:

Quadro 23 – Fornecimento de massas asfálticas

Identificação do fornecimento	CONTRATOS		
	Valor(s/iva)	Data	Prazo
A	€199.519,00	01/07/02	Tem início com a eficácia do contrato e termina com a extinção da verba ou com o limite temporal (ano de 2002)
B	€74.800,00	28/01/03	Todo o ano de 2003
C	€190.000,00	19/03/03	Todo o ano de 2003

110. Relativamente ao **fornecimento A**, por despacho de 2001/11/06 da então Presidente da CMS, foi aberto concurso público internacional - Proc.º n.º B-3303/01 - nos termos do art. 87º do DL n.º 197/99, para o fornecimento de massas asfálticas para o ano de 2002, em regime de fornecimento contínuo até ao montante de €199.519,00 + IVA.

111. Na sequência do referido concurso, o fornecimento foi adjudicado por despacho do PC de 2002/05/31 à empresa “Francisco Adrião Rosa & Filhos, Lda”.

112. O respectivo contrato - n.º 115/2002 - foi celebrado em 2002/07/01 (cópia fls. 1 a 8 do Vol. VII), no qual ficou consignado que “...o fornecimento ocorrerá para todo o ano 2002 e



# Tribunal de Contas

tem início com a eficácia do processo e termina com a extinção da verba ou com o limite temporal." (sublinhado nosso).

113. Neste contexto, a equipa de auditoria constatou que no ano de 2003, **já depois do termo da vigência daquele contrato**, ocorreram despesas e pagamentos relativos a fornecimentos efectuados ao seu abrigo, no valor de €81.664,12, conforme quadro que se apresenta de seguida (vd. OP's que se processam de fls. 382 a fls. 407 do Vol. VII).

Quadro 24 – Pagamentos efectuados após o termo do contrato – fornecimento A

Factura			OP	
N.º	Data	Valor€(com IVA)	N.º	Data
2378	31.01.03	15.412,23	1568	10.04.03
2370	15.01.03	5.328,51	865	18.03.03
2389	15.02.03	11.988,38	2078	22.04.03
2409	15.03.03	23.252,61	3642	27.05.03
2438	31.03.03	9.641,13		
2406	28.02.03	1.704,10		
2447	30.04.03	10.199,93	5300	03.07.03
2441	15.04.03	4.137,23		
<b>TOTAL</b>		<b>81.664,12</b>		

114. Quanto ao **fornecimento B** (quadro 23), por despacho do Presidente da Câmara de 2002/11/13 foi aberto concurso limitado sem apresentação de candidaturas - Proc.º n.º B-3067/02 - nos termos do art. 127.º do DL n.º 197/99, para o fornecimento de massas asfálticas para o ano de 2003, em regime de fornecimento contínuo até ao montante de 74.800,00 + IVA (€89.012).
115. O fornecimento foi também adjudicado à empresa "Francisco Adrião Rosa & Filhos, Lda", mediante despacho do PC em 2003/01/02, tendo o contrato - n.º 2/2003 sido celebrado em 28/01/03 (vd. cópia a fls. 1 a 8 do Vol. ), no qual ficou consignado que o prazo do fornecimento "...ocorrerá para todo o ano de 2003."
116. No ano de 2003, ocorreram despesas e pagamentos relativos a fornecimentos efectuados ao abrigo deste contrato, no valor de €89.011,74.
117. Finalmente, no que se refere ao **fornecimento C** (quadro 23), por despacho do Presidente da Câmara de 2002/11/13 foi aberto concurso público - Proc.º n.º B-3064/02 - nos termos do art. 87.º do DL n.º 197/99, para o fornecimento de massas asfálticas para o ano de 2003, em regime de fornecimento contínuo até ao montante de €190.000,00 + IVA

(€226.100), tendo sido adjudicado à empresa "Francisco Adrião Rosa & Filhos, Lda", mediante despacho do PC de 2003/01/19 e celebrado o contrato - n.º 40/2003 - em



## Tribunal de Contas

---

2003/03/19 (vd. cópia a fls. 1 a 7 do Vol. IX), no qual ficou consignado que o prazo do fornecimento “(...) ocorrerá para todo o ano de 2003.”

118. No ano de 2003, ocorreram despesas e pagamentos, relativos a fornecimentos efectuados ao abrigo deste contrato, no valor de €197.941,27.

119. Face ao exposto conclui-se que:

- 1) O contrato de fornecimento A tinha o seu termo previsto para o final do ano de 2002. Contudo, verificou-se que a verba, relativa ao preço contratualmente estipulado naquele contrato, não foi toda gasta no ano de 2002, tendo sido efectuados fornecimentos e os correspondentes pagamentos (€81.664,12) no ano de 2003. Porém, uma vez que o contrato já caducara pelo decurso do prazo (2002/12/31) as despesas foram realizadas sem terem sido precedidas do procedimento contratual adequado, logo, sem suporte legal, violando o previsto no art. 78º do DL 197/99, e al. d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL.
- 2) Por outro lado, verifica-se que todas as despesas **pagas** no ano de 2003, nos montantes de €81.664,12, €89.011,74 e €197.941,27, se reportaram a fornecimentos de massas asfálticas (A, B e C), adjudicados à mesma entidade, pelo que a situação descrita indicia fraccionamento de despesa, violando o n.º 1 do art. 16º, do DL n.º 197/99, o qual não é permitido, conforme estipula o n.º 2 do mesmo preceito.

Com a metodologia descrita a autarquia subtraiu a contratação dos fornecimentos de massas asfálticas, contratos A e B (quadro 23), ao procedimento de concurso público, previsto no art. 80º, n.º 1, do DL n.º 197/99, pois face ao valor total em causa deveria ter sido esse o procedimento a seguir.

Acresce que o valor total dos fornecimentos (A, B e C) ultrapassa o limite de sujeição do contrato à fiscalização prévia do TC (€310.330), limite este estabelecido no art. 74.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30/12.

Desta forma a despesa foi ilegalmente autorizada pelo órgão executivo da autarquia por violação do art. 16º, n.º 1 e 2 do DL n.º 197/99, que proíbe o fraccionamento da despesa e pela não realização do concurso público que se impunha, nos termos do art. 80º, n.º 1, do DL n.º 197/99, conjugados com a al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Consequentemente, também os pagamentos, efectuados em 2003, no montante de €368.617,13, foram ilegalmente autorizados pelo Presidente da Câmara.

120. Em sede de contraditório, o Presidente da CMS afirma que “... não obstante a cláusula contratual estabelecer a data de 31 de Dezembro de 2002 como limite temporal, o certo é que, em termos de execução financeira do contrato, este se situava próximo dos 50% naquela data, ou seja, a Câmara Municipal de Sintra inobservando uma das suas cláusulas (o limite temporal de

31 de Dezembro de 2002) cumpria, no entanto, o montante máximo da realização de despesa permitido, nada consagrando o contrato quanto à sua normal extinção em função da verificação do que primeiro se verificar.





# Tribunal de Contas

---

*Tal significa que os pagamentos gerados para além de 31 de Dezembro de 2002 tiveram como suporte legal o contrato outorgado com «Francisco Adrião Rosa & Filhos, Lda», não se vislumbrando o alegado vício a que se refere a alínea f) do n.º 2 do Art. 133º e 185 do CPA.”*

A resposta do responsável da autarquia não justifica a falta de procedimento contratual na realização de despesas nem o fraccionamento da despesa, porquanto o contrato que menciona caducou em 31/12/02, como está contratualmente estipulado, pelo se mantém a posição assumida no relato de auditoria, sendo tal situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 do art.º 65º da Lei n.º 98/97, de 26/08.

## IV – OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA - SMAS

### BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

121. Criados em Maio de 1946, os Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra (SMAS) foram a primeira entidade autárquica distribuidora de água em Portugal. São actualmente responsáveis pelo abastecimento de água potável a todo o concelho de Sintra, compreendendo uma área de 317 quilómetros quadrados e mais de 360.000 habitantes, que correspondem a 166.700 alojamentos familiares, dos quais 130.000 são residências permanentes, dividindo-se os demais em habitação sazonal e alojamentos vagos, constituindo, em termos populacionais, o segundo maior concelho do país<sup>10</sup>.

Trata-se de um serviço municipal a que a lei permite conferir organização autónoma dentro da administração municipal<sup>11</sup> e cuja gestão é entregue a um Conselho de Administração (CA) privativo<sup>12</sup>.

122. Nos termos do disposto no art. 1º do Aviso n.º 5973/2000<sup>13</sup>, de 1 de Agosto, os SMAS são um “Serviço público de interesse local e têm como fim a satisfação, de um modo integral, das necessidades colectivas da população do Concelho no âmbito das suas atribuições e, para tal, deverão *fixar as suas taxas, tarifas e preços a cobrar de modo que sejam cobertos gastos de exploração e de administração dos sistemas a seu cargo, bem como a constituição de reservas necessárias para a cobertura de despesas de capital com o fim de assegurar investimentos futuros, indispensáveis ao desenvolvimento, ampliação e renovação desses mesmos sistemas.*”

As atribuições dos Serviços Municipalizados desenvolvem-se, de acordo com o previsto no n.º 2 do referido aviso, “*para além de outras legalmente estabelecidas (...) fundamentalmente*” nos domínios (i) “*da captação, adução, tratamento e distribuição de água potável*” (ii) “*construção, ampliação manutenção e gestão da rede de distribuição de água*

*potável, de Estações Elevatórias e de Tratamento de Água*”; (iii) “*recepção, drenagem, tratamento e destino final das águas residuais*”; (iv) “*construção, ampliação, manutenção e gestão dos sistemas de água residuais, Estações Elevatórias e de Tratamento de Águas Residuais*”.



# Tribunal de Contas

## ESTRUTURA ORGÂNICA

123. A estrutura orgânica, que integra a organização dos SMAS e respectivo quadro de pessoal, em vigor no exercício em apreciação, foi aprovada pela Assembleia Municipal (AM) em reunião realizada em 6 de Julho de 2000, sob proposta e mediante prévia aprovação da CMS na sua reunião de 28 de Junho de 2000<sup>14</sup>.

O quadro de pessoal foi objecto de alterações, tendo o que se encontrava em vigor à data da auditoria sido aprovado pela AM em reunião de 2003/09/10, sob proposta e mediante prévia aprovação da CM na reunião 2002/11/21<sup>15</sup>.

A referida estrutura orgânica encontra-se gizada no organograma constante a fls. 58 do vol. XIV e da sua análise comparativa com a situação de facto constatou-se que os seis departamentos existentes encontram-se dotados das respectivas chefias e das dezasseis divisões existentes, não se encontram providas do cargo da respectiva chefia a Divisão de Informática, Divisão de Telegestão, Divisão de Tratamento e Ambiente e Divisão de Controlo e Qualidade e dos quatro Gabinetes na dependência funcional do Conselho de Administração não se encontra implementado o Gabinete de Auditoria Interna.

## QUADRO DE PESSOAL

124. O quadro de pessoal e a sua distribuição à data da auditoria<sup>16</sup>, é o que se apresenta seguidamente:

Quadro 25 – Pessoal em serviço nos SMAS em 2003 e 2004

Grupo Profissional	Legal				Real			
	2003		2004		2003		2004	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Dirigente	6	0,62	6	0,62	6	1,04	6	0,98
Chefia	45	4,68	45	4,68	40	6,94	40	6,56
Técnico superior	62	6,44	62	6,44	45	7,81	45	7,38
Técnico	16	1,66	16	1,66	3	0,52	3	0,49
Informática	13	1,35	13	1,35	4	0,69	4	0,66
Técnico Profissional	46	4,78	46	4,78	15	2,60	17	2,79
Administrativo	141	14,66	141	14,66	107	18,58	107	17,54
Auxiliar	245	25,47	245	25,47	171	29,69	200	32,79
Operário	388	40,33	388	40,33	185	32,12	188	30,82
<b>TOTAL</b>	<b>962</b>	<b>100,00</b>	<b>962</b>	<b>100,00</b>	<b>576</b>	<b>100,00</b>	<b>610</b>	<b>100,00</b>

índice de tecnicidade      14,24                      14,24                      11,63                      11,31

Verifica-se que o mesmo se encontra preenchido a 63%; o pessoal dirigente e de chefia está provido em 90%; o pessoal auxiliar administrativo representa 50% dos efectivos; o

pessoal técnico profissional, informático e administrativo corresponde a 20% e o técnico superior corresponde a 7% desses lugares.



# Tribunal de Contas

---

Relativamente ao exercício a que se reporta a auditoria, ressalta um índice de tecnicidade de 11% para os lugares preenchidos, ou seja 3% abaixo do constante do quadro de pessoal publicado (14%).

## DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

125. Em matéria de delegação de competências, constatou-se que o PCM, através do Despacho n.º 26-P/2002, de 13/02, e 31-P/2002, de 25/02, delegou e subdelegou no CA dos Serviços Municipalizados e no respectivo Presidente competências relativas à instrução de processos de contra-ordenação, aquisição de bens e serviços, outorga de contratos, assinatura ou visto de correspondência, no âmbito das actividades prosseguidas pelos SMAS.

Todavia, a cessação de funções do CA no final do ano 2002, e apesar da posterior recondução para o período de 2003<sup>17</sup>, implicou a extinção da delegação de competências.

126. Percutem-se igualmente as observações anteriores para as delegações e subdelegações do CA, do respectivo presidente e dos seus restantes membros, praticadas ao abrigo do referido despacho, ou anteriores à recondução dos titulares do CA para o ano em análise, em especial as decorrentes da proposta n.º 1-PCA/2002, de 20/02, bem como todas as subdelegações de competências que lhe fazem menção.

127. O PCA em sede de contraditório alegou o seguinte: “(...) no caso concreto, os titulares dos órgãos em causa não mudaram, uma vez que se manteve o mesmo Presidente da Câmara e os membros do Conselho de Administração foram reconduzidos na sua totalidade e com os mesmos cargos antes desempenhados, pelo que, por este motivo, foi entendido que não haveria necessidade de se proceder a nova delegação e subdelegação de poderes.”

Em relação aos comentários dos responsáveis, importa referir que, uma vez que as funções daquele órgão cessaram no final de 2002, as delegações de poderes operadas pelo Despacho n.º 31-P/2002, têm de se considerar conferidas apenas para serem usadas unicamente durante aquele período, pelo que decorrido este, encontram-se extintas por força da alínea b) do art. 40º do CPA, sendo necessária a prática de um novo acto de delegação de poderes no CA para o ano de 2003.

No decurso da auditoria, que se circunscreveu ao exercício de 2003, não resultaram evidências de repercussões na esfera financeira em consequência da situação ora apreciada, nada mais havendo a referir quanto a esta matéria.

## SISTEMA CONTABILÍSTICO

128. O sistema de contabilidade das autarquias locais estabelece procedimentos relativos a operações de registo e especifica os documentos daquelas operações.

Neste âmbito, são considerados documentos obrigatórios de suporte ao registo das operações relativas às receitas e despesas, aos custos e proveitos, bem como aos pagamentos e recebimentos os documentos elencados no ponto 2.8.2.3. do POCAL<sup>18</sup>.



# Tribunal de Contas

---

Os documentos e livros de escrituração das operações podem ser objecto de quaisquer adaptações, nomeadamente as necessárias à utilização de meios informáticos, desde que não resulte prejuízo ou diminuição nem do seu conteúdo informativo nem dos procedimentos de controlo interno e se apresentem em suporte documental.

129. Os Serviços apresentaram os documentos adoptados, sendo possível fazer a correspondência entre aqueles e os legalmente exigidos<sup>19</sup>, tendo-se constado que em alguns dos modelos resulta diminuição do seu conteúdo informativo, mas sem prejuízo dos objectivos que visam.

## LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

130. No exercício em análise, o SCI dos SMAS assentava no POCAL, uma vez que, a partir do exercício de 2001, o passaram a aplicar.

A caracterização do sistema de controlo interno implementado, que em seguida se aprecia, assenta em dois aspectos básicos, ou seja por um lado a análise à norma de controlo interno e por outro o levantamento do sistema existente.

### Apreciação da Norma de Controlo Interno

131. Nos termos do art. 10º, nº. 2, do DL n.º 54/99, 22/02, conjugado com o ponto 2.9.3. do POCAL, à data da transição para o novo sistema contabilístico, os SMAS dispunham de um sistema de controlo interno, aprovado pelo CA em 2000/11/24, que contemplava o conteúdo mínimo que se encontra especificado no ponto 2.9. do referido diploma legal.

Da análise que se efectuou aos diversos artigos que integram o RSCI<sup>20</sup> conclui-se que se encontra definido o plano de organização, métodos e procedimentos de controlo, que possam contribuir para o desenvolvimento das actividades de forma eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a detecção de situações de fraude e erro e a preparação oportuna de informação financeira fiável. No entanto, constatou-se que algumas operações, conforme se dará conta de seguida, não estão totalmente implementadas, porquanto não são efectuadas ou, sendo, não cumprem na íntegra o estabelecido no regulamento, nos termos que seguidamente se apresentam.

### Levantamento do Sistema de Controlo Interno

132. O RSCI, no art. 3.2.3.1, em observância ao estatuído no ponto 2.9.10.1.1 do POCAL, estabelece que *“O numerário existente em caixa não deve ultrapassar o montante adequado às necessidades diárias dos SMAS, sendo este montante definido pelo CA”*. No exercício em análise não foi dado cumprimento a este artigo uma vez que o CA deliberou sobre esta matéria apenas em 2004/10/18.

133. Nem todas as receitas dos SMAS estão a ser cobradas na Tesouraria Sede, porquanto existem outros locais e meios alternativos que os utentes podem utilizar para efectuarem os pagamentos<sup>21</sup>. Contudo, diariamente é integrado no sistema SAP R/3 o *interface* da receita, com todos os valores cobrados através dos diversos meios utilizados.



## Tribunal de Contas

---

134. No que se reporta à tramitação da realização de despesas constatou-se que, normalmente, as aquisições de bens são suportadas por requisições externas, sendo genericamente observadas as disposições legais aplicáveis na realização das despesas bem como a sequência estabelecida no POCAL.

135. Relativamente à segregação de funções constatou-se que, na generalidade, é respeitado este princípio entre a Contabilidade e a Tesouraria, apenas sendo de assinalar que no dia (2004/10/15), em que se procedeu à visita à Tesouraria, se verificou a existência de um dossiê no qual estavam guardados 22 cheques emitidos, contendo as três assinaturas necessárias à sua movimentação, tendo o serviço esclarecido que quando é efectuado o pagamento é preenchido o campo referente à data e aposto o selo branco.

Por ser contrária às mais elementares regras de segurança o serviço procedeu à revisão do procedimento em causa.

136. No exercício a que se reporta a auditoria não foram efectuadas contagens físicas dos valores em cofre, em violação dos pontos 2.9.10.1.9 do POCAL e 3.2.3.6. da Norma de Controlo Interno.

O serviço, sem qualquer regularidade, procede à contagem das disponibilidades existentes em caixa, elaborando para o efeito o termo de contagem (os três últimos efectuados e presentes à equipa reportam-se a 2002/01/02, 2003/12/23 e 2004/09/28), vd. fls. 922 a 931 do Vol. XIV.

Analisados os documentos conclui-se que os mesmos não contêm toda a informação que devem comportar, porquanto apenas reflectem os meios monetários existentes na Tesouraria, discriminados por cada um dos caixas.

137. O n.º 3.2.3.23 do RSCI estabelece que os fundos de maneiio existentes deverão ser objecto de contagem periódica por um funcionário independente, tarefa que, até ao fim do trabalho de campo, e de acordo com informação prestada pelos serviços não foi efectuada.

138. Verificou-se o incumprimento do estatuído no n.º 3.5.3.5 da norma, uma vez que não foi definida a periodicidade para a inventariação física das existências, através da realização de testes por amostragem.

139. O RSCI no seu n.º 3.5.3.7 prevê que deverão ser elaboradas instruções adequadas para a realização dos inventários físicos, o que não ocorreu até à conclusão do trabalho de campo.

140. Recentemente o armazém mudou de instalações, encontrando-se à data da visita em fase de instalação sendo que os materiais se encontravam arrecadados em prateleiras sem qualquer identificação. Contudo, e de acordo com prova documental facultada, anteriormente os materiais encontravam-se armazenados de acordo com as disposições legais aplicáveis.

# Tribunal de Contas

## Avaliação do Sistema de Controlo Interno

141. Efectuado o levantamento do SCI existente no âmbito da receita e da despesa, cujos circuitos se descrevem a fls. 882 a 887 do vol. XIV e, depois de realizados testes de conformidade, concluiu-se pela existência de um sistema que não pode ser considerado totalmente fiável, porquanto carece que sejam alteradas as situações que seguidamente se descrevem:

- A norma de controlo interno não é respeitada na sua totalidade, porquanto contém omissões, necessitando, algumas das suas disposições, de maior especificação;
- Não efectivação das operações de controlo (*vg*, § 137 a §140).

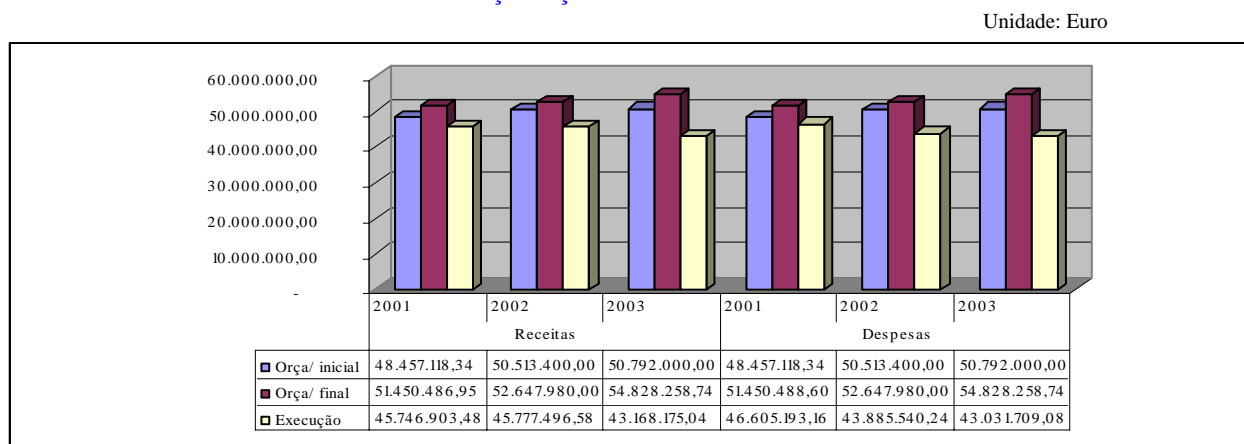
As situações descritas nos parágrafos 132 e seguintes, além de existirem à data da auditoria, subsistiam no âmbito temporal do exercício em apreciação (2003), competindo ao CA implementar medidas tendentes a corrigir os pontos fracos evidenciados.

## ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – EXERCÍCIO DE 2003

### EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA ORÇAMENTAL NO TRIÉNIO 2001/2003

142. A análise efectuada à execução orçamental teve como suporte os dados constantes dos Orçamentos (incluindo as modificações orçamentais), Contas de exercício, Relatórios e Mapas de Controlo Orçamental – Receita e da Despesa de 2001, 2002 e 2003, apresentando-se seguidamente as conclusões relevantes:

Gráfico 6 - Evolução orçamental no triénio 2001 – 2003



143. No triénio 2001/2003 a média de execução orçamental das receitas e das despesas dos SMAS foi de, aproximadamente, 84,86% e 84,14%, respectivamente.

144. Em 2001 os SMAS arrecadaram 88,91% das receitas previstas e, ao elaborar o orçamento para o ano seguinte, calcularam, face à execução orçamental desse ano, que a receita cresceria 10%, mas na realidade o que veio a ocorrer foi um crescimento de apenas 0,06% passando de €45.746.903,48 para €45.777.496,58 com uma taxa de execução de 86,95%.

## Tribunal de Contas

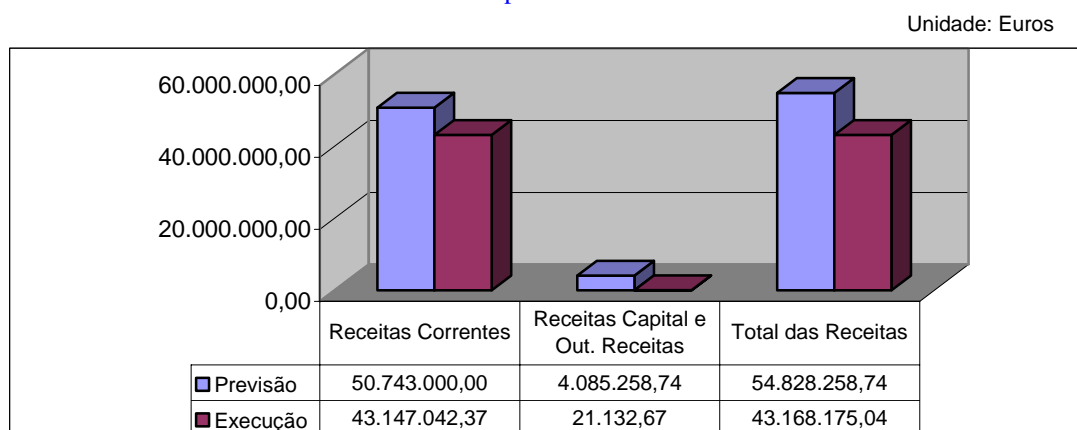
145. Na elaboração do orçamento para o exercício de 2003 o executivo previu que a receita cresceria também cerca de 10% face à execução de 2002. Contudo, a receita arrecadada teve um decréscimo de 5,7%, passando de € 45.777.496,58 para € 43.168.175,04, facto este decorrente da quebra verificada nas receitas correntes, com uma taxa de execução de 78,73%. A rubrica que mais contribuiu para esta quebra foi a de “Venda de Bens e Serviços Correntes”.

146. Quanto à despesa, a tendência de decréscimo é idêntica à da receita.

### **ESTRUTURA DA RECEITA NO EXERCÍCIO DE 2003**

147. Para financiamento da sua actividade, os SMAS em 2003 tiveram receitas que ascenderam a €43.168.175,04, contra a previsão de €54.828.258,74, o que representa uma taxa de execução orçamental de cerca de 78,73%, como se verifica no gráfico seguinte:

Gráfico 7 – Receitas previstas e arrecadas em 2003



Do total dos resultados apurados na cobrança, €43.147.042 correspondem a receitas correntes e €21.133 a receitas de capital, o que representa, respectivamente, 99,95% e 0,04% das receitas totais.

A principal fonte de financiamento dos SMAS é as “Vendas de bens e serviços correntes” (€42.535.250,46), representando cerca 98% das receitas arrecadadas.

### **ESTRUTURA DA DESPESA NO EXERCÍCIO DE 2003**

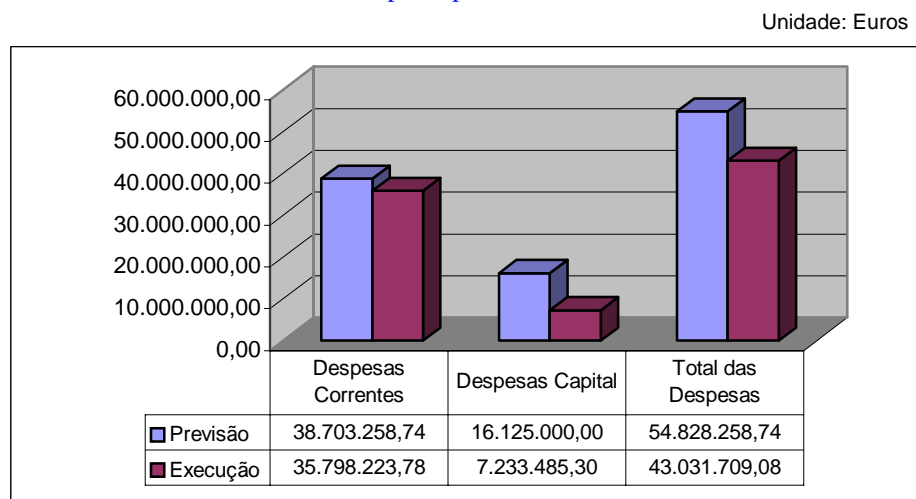
148. A despesa global no mesmo ano atingiu o montante de €43.031.709,08, contra a previsão de €54.828.258,74, o que representa uma execução de 78,48%.

Do total dos pagamentos efectuados, €35.798.223,78 correspondem a despesas correntes e €7.233.485,30 a despesas de capital, e representam, respectivamente, cerca 83% e 17% na estrutura das despesas totais.

De salientar que, no exercício em análise, as despesas correntes pagas não ultrapassaram o montante das receitas correntes arrecadadas.

Apresenta-se de seguida o gráfico correspondente às despesas previstas e realizadas em 2003:

Gráfico 8 – Despesas previstas e realizadas em 2003



149. Na estrutura das despesas correntes, as rubricas referentes a “Pessoal” – €9.220.697, “Aquisição de bens” – €15.384.749 e “Aquisição de Serviços” – €11.121.356, foram as que tiveram maior expressão no ano em análise, representando cerca de 99% deste tipo de despesas e cerca de 83% da despesa total.

150. Nas despesas de capital, as rubricas de “Investimentos” (no montante de €7.233.485,30), representam no exercício em análise 100% do total daquelas despesas.

151. Na despesa total, as rubricas de “Aquisição de bens” e “Aquisição de serviços” são as mais significativas, representando no mesmo exercício 35% e 25% do total de despesa, respectivamente.

## APRECIÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

### ANÁLISE FINANCEIRA

152. Apresentam-se de seguida os Balanços relativos a 2002 e 2003.

Quadro 26 – Balanços dos SMAS em 31 de Dezembro de 2002 e 2003

Unidade: Euros

DESCRIÇÃO	2003		2002		%
	Valor	%	Valor	%	Varição
<b>ACTIVO</b>					
<b>ACTIVO FIXO</b>					
Bens do domínio público	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00





# Tribunal de Contas

DESCRIÇÃO	2003		2002		%
	Valor	%	Valor	%	Varição
Imobilizado Incorpóreo	200.254,41	0,18	322.577,03	0,30	-37,92
Imobilizado Corpóreo	91.261.123,30	82,41	89.255.989,38	83,27	2,25
Investimentos Financeiros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total do Activo Fixo</b>	<b>91.461.377,71</b>	<b>82,60</b>	<b>89.578.566,41</b>	<b>83,58</b>	<b>2,10</b>
<b>ACTIVO CIRCULANTE</b>					
Existências	820.659,10	0,74	815.595,37	0,76	0,62
Mercadorias	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívidas de Terceiros-Curto Prazo	10.242.766,17	9,25	9.733.139,74	9,08	5,24
Outros Devedores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Disponibilidades	8.182.314,40	7,39	7.023.642,57	6,56	16,50
<b>Total do Activo Circulante</b>	<b>19.245.739,67</b>	<b>17,38</b>	<b>17.572.377,68</b>	<b>16,40</b>	<b>9,52</b>
Acréscimos e Diferimentos:					
Acréscimos de Proveitos					
Custos Diferidos	22.876,16	0,02	22.985,90	0,02	-0,48
<b>TOTAL DO ACTIVO</b>	<b>110.729.993,54</b>	<b>100,00</b>	<b>107.173.929,99</b>	<b>100,00</b>	<b>3,32</b>
<b>FUNDOS PRÓPRIOS E PASSIVO PATRIMÓNIO, RESERVAS E RESULTADOS</b>					
Património	14.835.432,49	13,40	14.835.432,49	13,84	0,00
Reservas	3.908.920,05	3,53	3.908.920,05	3,65	0,00
Result.Transitados	75.092.446,26	67,82	72.033.025,40	67,20	4,25
Resultado Líquido do Exercício	2.584.179,98	2,33	3.059.420,86	2,85	-15,53
<b>Total dos Fundos Próprios</b>	<b>96.420.978,78</b>	<b>87,08</b>	<b>93.836.798,80</b>	<b>87,56</b>	<b>2,75</b>
<b>PASSIVO</b>					
Dívidas a Terceiros – M/L Prazo	62.726,43	0,00	62.726,43	0,06	0,00
Dívidas a Terceiros – Curto Prazo	5.975.097,55	5,40	5.493.179,14	5,13	8,77
Acréscimos e Diferimentos:					
Acréscimos de Custos	2.181.819,41	1,97	2.108.224,90	1,97	3,49
Proveitos Diferidos	6.089.371,37	5,50	5.673.000,72	5,29	7,34
<b>Total do Passivo</b>	<b>14.309.014,76</b>	<b>12,92</b>	<b>13.337.131,19</b>	<b>12,44</b>	<b>7,29</b>
<b>TOTAL DO C. PRÓP. E PASS.</b>	<b>110.729.993,54</b>	<b>100,00</b>	<b>107.173.929,99</b>	<b>100,00</b>	<b>3,32</b>

Fonte: Balanços de 2002 e 2003 dos SMAS

Deste documento, destaca-se:

153. O Imobilizado corpóreo, em 2003, com €91.261.123,30 é o grupo de contas com maior expressão no total do activo representando 82,41% deste.

154. No que concerne ao Activo Circulante (€19.245.739,67 em 2003) o mesmo representa 17,38% do conjunto do Activo Líquido. Este montante consubstancia um aumento de 0,98% relativamente ao registado em 2002 (€17.572.377,68).



## Tribunal de Contas

---

155. Nos Fundos Próprios e Passivo (€96.420.978,78 em 2003), o Património (conta 51) e os Resultados Transitados (conta 59), com os valores de €14.835.432,49 e €75.092.446,26, ascendem a 13,40% e 67,82% do respectivo total.
156. As Dívidas a Terceiros de Curto Prazo, nos anos de 2002 e 2003, com os montantes de €5.493.179,14 e €5.975.097,55 respectivamente, no cômputo global perfazem 5,13% e 5,40% dos Fundos Próprios e Passivo. O incremento do primeiro para o segundo ano foi muito pouco significativo.
157. Da análise efectuada ao balanço na parte correspondente a passivos financeiros empréstimos de médio e longo prazo, consta uma dívida no montante de €62.726,43. Este valor é coincidente com o apresentado no mapa de empréstimos.

Em face do apurado efectuaram-se as diligências necessárias à compreensão da situação, tendo-se solicitado ao serviço a seguinte documentação:

- a) Autorização dos órgãos competentes para a contratação do empréstimo;
- b) Contrato e plano de pagamentos;
- c) Data e montante transferido para os SMAS;
- d) Eventuais encargos anuais para os SMAS.

O serviço não facultou a referida documentação, tendo contudo, esclarecido que<sup>22</sup> o valor pendente se refere a empréstimos contraídos em 1968, 1971, 1973 e 1974. No caso do empréstimo de 1968, existe uma anotação referindo que apenas uma parte (1.000.000\$00) diz respeito aos SMAS. Por outro lado, da análise aos balanços de 1987, 1988 e 1989, fornecidos pelo serviço, verificou-se que o valor de €62.726,43 se mantém desde 1989, tendo a última amortização de capital e pagamento de juros ocorrido em 1988.

A situação descrita configura uma irregularidade contabilística com repercussões na esfera financeira que carece de regularização.

Em fase de elaboração de Relato, o serviço enviou, via fax, um ofício assinado pelo Presidente dos SMAS e dirigido ao Presidente da Câmara Municipal a solicitar informação sobre a situação relativa aos empréstimos, tendo obtido como resposta um ofício da CGD informando que, em 31/12/2003, não existia qualquer capital em dívida relativamente aos quatro empréstimos contratados pelo Município de Sintra, nas datas, para as finalidades, e pelos montantes indicados<sup>23</sup>.

Parecendo estar a situação regularizada com a instituição de crédito, não pode deixar de se ter presente que é competência dos serviços municipalizados amortizar os seus

empréstimos bancários, através do seu orçamento, intervindo as câmaras municipais apenas como intermediárias e garantes perante as instituições de crédito, atenta a situação específica dos respectivos serviços municipalizados (ausência de personalidade jurídica).



# Tribunal de Contas

Face às entidades credoras, quem responde pelo pagamento dos encargos decorrentes destes contratos de empréstimos bancários é a CMS, uma vez que os mesmos foram por si celebrados pelo que não se questiona o facto de, na gerência em análise, aqueles empréstimos já estarem totalmente amortizados pela autarquia. Questiona-se sim, o facto de os SMAS não terem efectuado, eles próprios, as transferências para a autarquia, a título de amortização de capital e encargos bancários por conta dos empréstimos que aquela contraiu em seu favor, situação que, face aos dados agora obtidos, deve ser regularizada.

## ANÁLISE ECONÓMICA

158. A fim de analisar a situação económica dos SMAS, apresenta-se, de seguida, o mapa da Demonstração de Resultados para o biénio 2002/2003:

Quadro 27 – Demonstração de Resultados dos SMAS em 2002 e 2003

Unidade: Euros

		2003		2002		Variação
	CUSTOS E PERDAS	€	% Total	€	% Total	
61	Custos mercadorias vendidas e	14.513.785,26	32,82	13.476.842,82	32,64	7,69



# Tribunal de Contas

	matérias consumidas					
62	Fornecimentos e serviços externos	10.687.859,56	24,17	9.934.179,68	24,06	7,59
641+642	Remuner. Membros órgãos de administração e pessoal	7.849.984,07	17,75	7.338.826,21	17,77	6,97
643 a 648	Encargos sociais:	1.370.061,63	3,10	1.351.201,81	3,27	1,40
63	Transferências e sub. Concedidos e prestações sociais	0		0		
66	Amortizações do exercício	5.165.398,40	11,68	4.812.288,57	11,65	7,34
67	Provisões do exercício	2.991.995,33	6,77	2.879.819,51	6,97	3,90
65	Outros custos operacionais	1.769,16	0,00	1.193,62	0,00	48,22
	<b>A</b>	<b>42.580.853,40</b>	<b>96,30</b>	<b>39.794.352,22</b>	<b>96,37</b>	<b>7,00</b>
68	Custos e perdas financeiros	1.105,46	0,00	1.188,73	0,00	-7,00
	<b>C</b>	<b>42.581.958,86</b>	<b>96,30</b>	<b>39.795.540,95</b>	<b>96,37</b>	<b>7,00</b>
69	Custos e perdas extraordinários	1.634.153,74	3,70	1.499.153,26	3,63	9,01
	<b>E</b>	<b>44.216.112,60</b>	<b>100,00</b>	<b>41.294.694,21</b>	<b>100,00</b>	<b>7,07</b>
88	Resultado líquido do exercício	2.584.179,98		3.059.420,86		-15,53
	<b>TOTAL</b>	<b>46.800.292,58</b>		<b>44.354.115,07</b>		<b>5,52</b>
	<b>PROVEITOS E GANHOS</b>					
7111	Vendas de mercadorias	19.878.682,68	44,82	19.524.642,92	44,01	1,81
7112+7113	Produtos			0		
712	Prestações de serviços	24.028.684,11	51,34	23.215.619,33	52,34	3,50
72	Impostos e taxas/Anulações restituções	0		0		
75	Trabalhos para a própria entidade	537.692,43	1,15	371.539,80	0,83	44,72
73	Proveitos suplementares	100.905,46	0,22	72.597,47	0,16	38,99
74	Transferências e Subsídios obtidos	24.000,00	0,05	6.000,00	0,01	300,00
76	Out. Proveitos Operacionais	7.753,73	0,02	7.572,62	0,01	2,39
	<b>B</b>	<b>44.577.718,41</b>	<b>95,25</b>	<b>43.197.972,14</b>	<b>97,39</b>	<b>3,19</b>
78	Proveitos e ganhos financeiros	428.529,00	0,92	447.410,92	1,00	-4,22
	<b>D</b>	<b>45.006.247,41</b>	<b>96,17</b>	<b>43.645.383,06</b>	<b>98,39</b>	<b>3,12</b>
79	Proveitos e ganhos extraordinários	1.794.045,17	3,83	708.732,01	1,59	153,13
	<b>F</b>	<b>46.800.292,58</b>	<b>100,00</b>	<b>44.354.115,07</b>	<b>100,00</b>	<b>5,51</b>
<b>Resumo</b>	Resultados Operacionais: (B)-(A)	1.996.865,01		3.403.619,92		-41,33
	Resultados Financeiros: (D-B)-(C-A)	427.423,54		446.222,19		4,21
	Resultados Correntes: (D-C)	2.424.288,55		3.849.842,11		-37,03
	Resultados Extraordinários	159.891,43		-790.421,25		120,23
	Result. Líquido do Exercício: (F)-(E)	2.584.179,98		3.059.420,86		-15,53

Fonte: Demonstrações de Resultados de 2002 e 2003 dos SMAS

## Proveitos e Ganhos

159. Os Proveitos Operacionais €44.577.718,41 representam, só por si, 95,25% do total dos proveitos e ganhos, e cresceram 3,19% devido essencialmente a aumentos reais de consumo de água, pois o preço de venda mantém-se inalterado desde 1997.



# Tribunal de Contas

Em termos globais os proveitos aumentaram em 2003 cerca de 5%, relativamente aos observados em 2002, tendo passado de €44.354.115,07, neste ano, para €46.800.292,58 no ano seguinte.

## Custos e perdas

160. Os custos operacionais globais, no exercício 2003, ascenderam a €42.580.853,40, representando 96,30% dos custos e perdas totais, tendo crescido 7% devido, essencialmente, à aquisição de água à EPAL.
161. Os custos com o pessoal, correspondentes a Remunerações dos membros dos órgãos administrativos e pessoal (€7.849.984,07) e encargos sociais (€1.370.061,63), representam também, uma parcela significativa (21,66%) dos custos operacionais.

## C - Resultados

162. Analisando cada um deles, extrai-se a seguinte síntese:
163. **Resultados Operacionais** - No exercício de 2003, os proveitos operacionais totais ascendem a €44.577.718,41 enquanto os custos operacionais totais assumem €42.580.853,40, advindo deste facto um resultado operacional positivo, no montante de €1.996.865,01.
164. **Resultados Financeiros** - Registraram valores positivos em 2002 e 2003, nos montantes de €446.222,19 e €427.423,54 respectivamente, representando 14,59 % e 16,54 % do Resultado líquido. Verificou-se uma diminuição na ordem de 4,5% de um ano para o outro.
165. **Resultado Extraordinário** - No exercício de 2003 apresenta um incremento de 120,23% devido essencialmente a correcções relativas a exercícios anteriores.
166. **Resultado Líquido** - Apresenta-se positivo, nos dois anos, nos montantes de €3.059.420,86, e €2.584.179,98 para os quais contribuíram, fundamentalmente, os resultados operacionais (€3.403.619,92 em 2002 e €1.996.865,01 em 2003), observando-se, no entanto, uma quebra de cerca de 16%.

## ANÁLISE DA ESTRUTURA FINANCEIRA

167. A fim de complementar a análise efectuada anteriormente apresentam-se os seguintes indicadores financeiros:

Quadro 28 - Rácios

Designação	Fórmulas	Ano	
		2002	2003
Liquidez Geral	$\frac{\text{Activo Circulante}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	3,20	3,22
Liquidez Reduzida	$\frac{\text{Disponível + Realizável}}{\text{Exigível de curto Prazo}}$	3,05	3,08



# Tribunal de Contas

Fundo Maneio (Euros)	Act. Circ. - Pas. Circ.	€12.079.198,54	€13.270.642,12
Autonomia Total	Fundos próp./Act. Total	0,88	0,87

168. Os SMAS não apresentam dificuldades em satisfazer os seus compromissos, uma vez que o rácio de liquidez geral tem valor acima da unidade.
169. Através da comparação dos rácios de liquidez reduzida e liquidez geral, constata-se que as existências não têm peso significativo na estrutura financeira da autarquia, representando as mesmas cerca de 4,26% do Activo Circulante.
170. O fundo de maneio regista valores com igual tendência, isto é, o activo circulante cobre o passivo de curto prazo.
171. Através do rácio de autonomia total pode concluir-se que os SMAS apresentam um grau de independência do financiamento externo na ordem dos 87%. Este indicador não registou oscilação significativa em relação ao ano de 2002.

## CUMPRIMENTO DAS INSTRUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS – RESOLUÇÃO N.º 4/2001

172. Nos termos da Resolução n.º 4/2001 de 18 de Agosto, da 2.ª Secção do Tribunal de Contas - Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL – os SMAS como entidade integrada no grupo 1, do anexo I, apresentou a documentação a que estava obrigada nos termos do n.º 1, ponto II, das referidas instruções.

Na fase do trabalho de campo foi solicitada a demais documentação, de remessa não obrigatória, constante da citada resolução, sendo que ficaram em falta os documentos n.ºs 18 – Transferências Correntes Despesa, 19 – Transferências de Capital Despesa, 20 – Subsídios Concedidos, 22 – Transferência de Capital Receita, 23 – Subsídios Obtidos, 24 – Activos de Rendimento Fixo, 25 – Activos de Rendimento Variável, tendo o serviço informado que a não elaboração de alguns dos documentos descritos no anexo I da referida Resolução n.º 4/2001, resultou de não terem ocorrido na gerência de 2003 quaisquer factos susceptíveis de registo nesses documentos.

Assim, na acta da reunião que aprovou a conta deveria constar, de forma expressa, que estes documentos não eram presentes e a justificação da sua não apresentação (ponto III das instruções - Notas técnicas), tendo o serviço informado que no futuro daria integral cumprimento à nota técnica em causa.

## FUNDOS DE MANEIO

173. O POCAL estabelece nos pontos 2.3.4.3. e 2.9.10.1.11. os princípios que disciplinam a matéria de fundos de maneio. Tendo por base tais princípios, foi feita a análise à autorização, constituição, movimentação e reposição dos fundos de maneio existentes, tendo sido seleccionados para conferência dois deles, aprovados em 2003, sendo de salientar que os SMAS não observaram o estatuído no ponto 2.9.10.1.11. do POCAL,



## Tribunal de Contas

---

uma vez que não dispunham de regulamento atinente a esta matéria. Refira-se, no entanto, que nas deliberações do CA que autorizam a constituição dos Fundos de Maneio são definidas as principais regras quanto à sua movimentação e reposição, tendo sido criado no sistema informático um conjunto de regras para a sua movimentação.

### **OUTROS PRÉMIOS E SUPLEMENTOS – SUBSÍDIOS DE RISCO, PENOSIDADE E INSALUBRIDADE**

174. A análise da atribuição dos subsídios de risco, penosidade e insalubridade a funcionários dos SMAS, deliberada pelo CA, em reunião de 1996/09/18, que adaptou o regulamento municipal relativo à atribuição destes subsídios, aprovado em sessão extraordinária da AM de 1995/11/28, evidenciou o cumprimento dos normativos legais e regulamentares relativos à sua concessão.

### **PROTOCOLO DE ACORDO CELEBRADO ENTRE OS SMAS E A HPEM (HIGIENE PÚBLICA, EM)**

175. No âmbito da prossecução das atribuições e competências dos municípios no domínio do ambiente e saneamento básico<sup>24</sup>, o município de Sintra, por deliberação camarária de 1998/11/25, aprovou a Tarifa de Resíduos Sólidos e Urbanos (TRSU), cabendo aos SMAS a respectiva cobrança, conjuntamente com a facturação do fornecimento de água.

No ano de 2000, o município transferiu parcialmente estas competências, especificamente no domínio da limpeza pública e recolha e tratamento dos resíduos sólidos urbanos, para a empresa HPEM – Higiene Pública, EM, através de escritura de constituição lavrada para o efeito em 2000/05/25.

Por sua vez, através de um protocolo celebrado com a empresa em 2000/12/12, aprovado por deliberação da CMS de 2000/12/27, os SMAS convencionaram as condições de prestação do “(...) serviço relativo à emissão de facturação e cobrança de Tarifa de Resíduos Sólidos Urbanos”, comprometendo-se a efectuar a facturação e cobrança da TRSU, o que aliás já vinha sendo feito desde 1998, transferindo trimestralmente este montante para a empresa, mediante uma contrapartida de 1,5% do valor da receita cobrada<sup>25</sup>.

Os serviços municipalizados são um serviço municipal a que a lei confere organização autónoma dentro da pessoa colectiva município, isto é, trata-se de um serviço municipal integrado na própria autarquia, portanto, sem personalidade jurídica e sem capacidade para celebrar contratos. Com efeito, a relação jurídica administrativa contratual é sempre uma relação externa que, necessariamente, se estabelece entre sujeitos dotados

de personalidade jurídica, pelo que, este «acordo» consubstancia um negócio informal ou um acordo bilateral de colaboração entre dois entes públicos e não um contrato de prestação de serviços.

Relativamente à TRSU, cumpre referir que as tarifas representam uma receita patrimonial, resultante do pagamento de um preço público pela actividade de um serviço indispensável à colectividade. Esta consideração está bem patente na actual Lei das Finanças Locais<sup>26</sup> designadamente das disposições constantes dos arts 16º e 20º, nos termos dos quais são receitas dos municípios “o produto da cobrança de taxas, tarifas e



# Tribunal de Contas

---

preços, resultantes da prestação de serviços pelo município” e “as tarifas e preços a cobrar pelos municípios respeitam, designadamente, às actividades de exploração de sistema públicos de (...) recolha, depósito e tratamento de resíduos sólidos”.

Com a transferência das competências nesta matéria do município de Sintra para a HPEM, a empresa assumiu os custos com a recolha, transporte e tratamento dos resíduos sólidos urbanos. Desta forma, e de acordo com o art. 27º da Lei n.º 58/98, de 18/08, e do art. 24º dos estatutos da empresa, a HPEM passou a dispor, de entre outras, de receitas próprias provenientes da sua actividade, constituindo a TRSU o produto resultante da prestação de serviços que constituem a prossecução do seu objecto.

De tudo o que antecede conclui-se que, constituindo a TRSU, conforme analisado em sede de considerações anteriores, uma receita própria da HPEM decorrente da prossecução do seu objecto, nada há a relatar em relação à transferência das verbas decorrentes da TRSU facturadas e cobradas pelos SMAS para a empresa, dado que, não se trata de uma transferência, em sentido técnico, do município para a empresa municipal.

De igual modo, tendo-se constatado que o protocolo é meramente um acordo informal de colaboração entre entidades públicas, no âmbito de atribuições e competências cometidas ao município e posteriormente transferidas para a empresa, nada se oferece relatar relativamente ao facto da emissão da facturação e cobrança da TRSU ser realizada pelos SMAS.

Todavia, no que diz respeito ao montante de 1,5% da receita de TRSU, retido a título de contrapartida pelos serviços municipalizados, não se compreende qual o fundamento para a retenção deste valor, uma vez que, se desconhece/inexiste qualquer critério objectivo ou base legal que determine aquele valor percentual, uma vez que, não estamos perante um contrato de prestação de serviços de facturação e cobrança. Nesta medida, aquele valor não consubstancia um preço cobrado pelos serviços, pelo que, tratando-se de uma compensação por custos, não se entende qual a relação existente entre o custo do encargo assumido e o rendimento resultante da contraprestação.

## **AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS**

### **CONTRATOS DE AVENÇA**

176. Com base no mapa da contratação administrativa foi seleccionado um conjunto de contratos de aquisição de serviços, tendo-se verificado que, genericamente, no que respeita ao procedimento concursal, resultaram evidências do cumprimento das disposições legais aplicáveis.

Todavia, relativamente ao contrato de avença celebrado com Luís Rodrigues da Silva, tecem-se as seguintes observações.

177. Na sequência de informação do Chefe de Divisão do Gabinete Jurídico, foi proferido despacho do PCA, de 2000/02/13, ratificado por deliberação do Conselho de





## Tribunal de Contas

---

Administração em 2002/02/20, que adjudicou por ajuste directo a proposta de prestação de serviços de apoio judiciário, pelo valor anual de € 29.928, acrescido de IVA<sup>27 28</sup>.

Relativamente a este contrato, trata-se de uma prestação de serviços para exercício de uma profissão liberal, contratada por uma pessoa colectiva de direito público, encontrando-se, por isso, sujeita ao previsto no DL n.º 409/91 de 17 de Outubro e DL n.º 197/99, de 8 de Junho, que regulam o regime jurídico de aquisição de bens e serviços na Administração Pública.

Atento o disposto na alínea a) do n.º 1 do art. 81º do DL n.º 197/99 e o valor do contrato *sub judice*, o mesmo estava sujeito ao procedimento com consulta prévia obrigatória a, pelo menos, cinco prestadores de serviços. Todavia, a prestação de serviços em análise foi adjudicada por ajuste directo com fundamento na al. d) do n.º 1 do art. 86º do referido diploma.

Atento o preceito legal invocado, solicitou-se aos serviços informação sobre a fundamentação dos motivos considerados para a escolha deste procedimento, tendo estes informado que estavam em causa actividades “(...) no seguimento de anteriores entregas ou prestações, em que desse acto tenha resultado, para o respectivo fornecedor, um conhecimento profundo dos processos técnicos e/ou financeiros (...)”<sup>29</sup>.

A disposição legal supra citada permite o recurso ao ajuste directo quando, tendo em conta a sua natureza, os serviços possam ser executados apenas por determinado prestador.

Ora, e sem colocar em causa a competência e a qualidade técnica do prestador de serviços, não fica provado, nem tal é verosímil, que os serviços visados apenas pudessem ter sido oferecidos por aquele prestador. O conhecimento do funcionamento dos serviços constitui um elemento relevante, mas não garante que seja o único prestador capacitado para prestar aqueles serviços, nem justifica a dispensa de consulta do mercado.

Nestas circunstâncias, conclui-se que os pagamentos efectuados, que no exercício em apreciação ascenderam a €35.614, são ilegais por violação dos citados preceitos legais e da al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, tendo sido todas as AP assinadas pelo Presidente do CA e posteriormente objecto de ratificação pelo CA<sup>30</sup>.

O PCA em sede de contraditório veio alegar o seguinte: “No caso em apreço” (...) “foram tidos em consideração os inúmeros processos judiciais para cobrança de dívidas para abastecimento de água que o prestador” (...) “tinha pendentes (...)”. “Acresce que a tramitação interna, no Gabinete Jurídico destes SMAS, dos processos administrativos para serem enviados ainda para o escritório do prestador de serviços, estava a sofrer alterações práticas, devido à recente aquisição de software específico para tratar as centenas de processos em causa, bem como seria incomportável rever todos esses processos de modo a fazê-los transitar para outro prestador(...)”. “No entanto, tendo-se mantido a necessidade de prestação de serviços jurídicos no âmbito da cobrança judicial de dívidas e na prestação dos SMAS em juízo e encontrando-se o



# Tribunal de Contas

---

*sistema informático de tratamento de dívidas (SCGA) já consolidado nos Serviços, e tendo ainda em consideração a observação feita pelos Srs. Auditores, foi aberto, em Janeiro de 2005, novo procedimento tendente à nova contratação de um prestador de serviços em regime de avença, com Consulta Prévia a cinco prestadores (Anexo II), como prescrito na lei para aquisições de bens e serviços do valor em causa.”*

Registam-se as explicações apresentadas, mantendo-se, no entanto, a opinião de que a autorização da despesa é ilegal por violação de normas reguladoras da realização de despesa pública, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1 da Lei n.º 98/97, de 26/08.

## **AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS**

### **OUTROS**

178. A classificação económica 02.02.14 apresenta como execução orçamental o valor de €2.277.588, tendo a amostra conferida atingido o montante de €729.825 (33%).

A conferência dos documentos teve por objectivo verificar se:

- ▶ foi utilizado o procedimento adequado na contratação;
- ▶ a despesa foi devidamente autorizada;
- ▶ foi efectuado o controlo orçamental – cabimentação e compromisso;
- ▶ a despesa foi correctamente realizada;
- ▶ os pagamentos foram devidamente autorizados.

Os procedimentos adoptados respeitaram, de uma forma geral, as disposições legais aplicáveis a cada uma das situações e as autorizações de pagamento encontravam-se devidamente preenchidas, com as assinaturas necessárias e documentalmente suportadas.

179. No tocante ao ajuste directo n.º 21/2002, no valor de €67.550, relativo à aquisição do sistema de informação SAPR3 Recursos Humanos Modelo de Desenvolvimento, há a referir que embora em termos de procedimento se tenham observado os preceitos legais, o mesmo não se pode afirmar quanto à celebração do contrato, uma vez que, nos termos das disposições conjugadas da al. a) do n.º 1 do art. 59º do DL n.º 197/99 e dos arts. 184º e 185º do CPA, este contrato deveria ter sido reduzido a escrito, o que não aconteceu<sup>31</sup>.

Nestes termos, face ao incumprimento dos normativos legais, os pagamentos efectuados ao abrigo desta contratação, que no ano de 2003 ascenderam a €66.384, são ilegais por violação dos mencionados preceitos legais e da al. d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, sendo que os mesmos foram autorizados pelo Presidente do CA e ratificados na reuniões do CA de 2003/05/19.



## Tribunal de Contas

---

No que respeita a estes pontos, o PCA referiu que: “(...) *constata-se que este contém, na forma escrita, todos os elementos indicadas nas “Cláusulas contratuais”, previstos e aplicáveis, do art. 61º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, pelo que (...)” “(...) pensamos que é perfeitamente dispensável afirmar que o referido contrato contém a forma escrita e, como tal, terá de se concluir pela não existência da, eventual, infracção financeira mencionada”*. Relativamente aos argumentos apresentados pelo responsável, importa mencionar os esclarecimentos iniciais prestados pelos Serviços em sede de trabalho de campo (cfr. nota de fim de texto n.º 31) e ainda que estando, nos termos da lei, o concurso em análise sujeito à celebração de contrato escrito, por força do art. 59º do DL n.º 197/99, não basta o facto da proposta e demais peças contratuais conterem a forma escrita para se considerar dispensável a celebração do referido contrato.

### AQUISIÇÃO DE ÁGUA

180. Os SMAS, no decurso do exercício de 2003, efectuaram pagamentos no montante de €13.966.161, resultantes de aquisição de água à EPAL – Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA, destinada a distribuição domiciliária.

Efectuada a análise a estas operações, constatou-se a ausência de contrato que titule as condições respeitantes a este fornecimento, datando o último contrato de fornecimento de água ao concelho de Sintra, de 22 de Junho de 1948<sup>32</sup>.

Atento o facto deste contrato ter caducado a 30 de Outubro de 1974, data do termo da concessão à Companhia das Águas de Lisboa e criação, nessa mesma data, da EPAL – Empresa Pública das Águas de Lisboa, o município tem vindo a ser abastecido por esta, num quadro de simples obrigações informais, situação geradora de incerteza e insegurança jurídica para os SMAS, relativamente a serviços de interesse geral para a população que deles beneficia.

Relativamente a estes pontos, o PCA, em sede de contraditório, mencionou o seguinte: “*No que se refere à ausência de qualquer vínculo contratual que titule as condições respeitantes à aquisição de água à EPAL, importa uma vez mais salientar que ao longo das duas últimas décadas têm sido inúmeros os contactos e insistências por parte dos municípios abastecidos pela EPAL, para que fosse celebrado entre as partes um contrato. Até ao momento não foi ainda possível chegar a acordo quanto ao clausulado do referido contrato. Para além dos elementos facultados quando da auditoria, juntam-se ainda como anexo IV, como exemplos das diligências feitas por estes Serviços junto da EPAL, cópias dos ofícios enviados à EPAL por estes SMAS, ofício n.º 15206, de 2002/09/10, ofício n.º 5745, de 2004/03/10 e ofício n.º 11501, de 2005/06/05, relacionados com a problemática contratual.”*

### CONTRATO DE CONCESSÃO COM A SANEST

181. A SANEST – Saneamento da Costa do Estoril, SA, foi criada pelo DL n.º 142/95, de 14 de Junho, diploma que também aprovou os respectivos estatutos<sup>33</sup>.



## Tribunal de Contas

---

Em 1995/09/15 foi celebrado o contrato de concessão entre o Estado português e a SANEST, tendo como objectivo a recolha de efluentes canalizados pelos serviços municipais competentes e o respectivo tratamento e rejeição.

Analisado o respectivo clausulado, a 15ª cláusula consagra que: “(...) *as tarifas ou valores garantidos serão fixados por forma a assegurar a protecção dos interesses dos utilizadores, a gestão eficiente do sistema, o equilíbrio económico - financeiro da concessão e as condições necessárias para a qualidade do serviço durante e após o termo da concessão*”.

A cláusula 16ª estabelece que “ (...) *enquanto não for possível proceder à medida de efluentes, por razões de ordem técnica, designadamente decorrente da articulação dos sistemas municipais, dos colectores afluentes e do interceptor do sistema, os valores a receber pela concessionária coincidirão com os constantes do anexo 6 - valores mínimos anuais*”.

De acordo com o previsto no n.º 2 do art. 15º do DL n.º 142/95, foi celebrado, em 95/09/15, o contrato de recolha de efluentes entre o município de Sintra e a SANEST.

Atento o valor global do contrato (o qual remete para os valores mínimos anuais estabelecidos para o contrato de concessão) e o disposto nos artigos 13º n.º 1 al. c) da Lei n.º 86/89, de 08/09<sup>34</sup> e, cumulativamente, o art. 27º do DL n.º 45/95, de 02/03 e a Portaria n.º 1093-A/94, de 07/12, o mesmo deveria ter sido submetido a fiscalização prévia do TC, o que não se verificou.

Ora, o facto de o contrato *sub judice* estar previsto no diploma legal que criou esta empresa não lhe concede, só por si, a isenção do visto do TC. Com efeito, a al. i) do art. 14º da Lei n.º 86/89, de 08/09, em vigor à data da celebração deste contrato, exclui somente de fiscalização prévia os contratos cuja isenção esteja expressamente prevista na lei, o que não acontece no caso em apreço.

Constituindo o visto um requisito de eficácia do contrato, os pagamentos daí resultantes enfermam de ilegalidade, sendo que, no exercício em apreciação, cifraram-se em €5.606.383, sendo ilegais por violação das disposições legais anteriormente invocadas e al. d) do Ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Todavia, atenta a data de celebração de contrato em causa, o procedimento por eventual responsabilidade financeira encontra-se prescrito por decurso do tempo.

### **EMPREITADA – SISTEMA DE ABASTECIMENTO COM ORIGEM NO RESERVATÓRIO DA AMOREIRA – CONDUTA ALPOLETIM/RESERVATÓRIO DA AMOREIRA**

182. Em matéria de empreitadas foi efectuado o levantamento do SCI existente<sup>35</sup>. Depois de realizados os testes de conformidade, conclui-se pela existência de um sistema fiável.

Tendo em vista a realização da empreitada relativa ao sistema de abastecimento com origem no reservatório da Amoreira - conduta de Alpoletim /reservatório da Amoreira, o CA dos SMAS deliberou por unanimidade, em reunião de 1999/11/17, homologada pela CMS em reunião de 1999/12/22, autorizar a abertura de concurso público para a adjudicação da empreitada por série de preços.

Do ponto de vista do procedimento concursal, foram cumpridos os condicionalismos legais consagrados no DL n.º 59/99, de 02/03, como pode constatar-se pela sequência cronológica dos actos praticados:

Quadro 29 – Processo de empreitada da conduta de Alpoetim/Reservatório da Amoreira

Processo de Empreitada da Conduta de Alpoetim/Reservatório da Amoreira		
1.	Aprovação pelo CA do programa de concurso e caderno de encargos	19 JAN 00
2.	Publicação de aviso no Diário da República:	17 FEV 00
3.	Apresentação de propostas:	17 ABR 00
4.	Realização do acto público:	18 ABR 00
5.	Apreciação das propostas:	02 MAI 01
6.	Adjudicação da empreitada pelo valor de €943.529 + IVA:	30 MAI 01
7.	Celebração do contrato de empreitada:	19 OUT 01
8.	Consignação da obra:	20 NOV 01
9.	Visto do Tribunal de Contas:	18 JAN 02
10.	Celebração do contrato de trabalhos adicionais à empreitada pelo valor de €39.904,29 + IVA:	23 ABR 03
11.	Declaração de conformidade do Tribunal de Contas:	04 JUN 03
12.	Celebração do contrato de trabalhos adicionais à empreitada pelo valor de €29.537,51 + IVA:	30 OUT 03
13.	Visto do Tribunal de Contas:	15 DEZ 03
14.	Adenda ao segundo contrato de trabalhos adicionais à empreitada pelo valor adicional de 10.366,78 € + IVA:	10 FEV 04
15.	Visto do Tribunal de Contas:	31 MAR 04

De acordo com o ponto 2.14.2. c) do programa de trabalhos, o prazo de execução da obra seria de 300 dias. Atendendo à data da consignação dos trabalhos a sua conclusão ocorreria em Setembro de 2002, acrescentando a esta data uma prorrogação graciosa, que ampliou o prazo de execução para 2002/12/31. Foram, ainda, formalizados mais dois contratos adicionais de trabalhos a mais, conforme o quadro supra, que deram origem à prorrogação do prazo de execução em mais 26 dias, tendo nesta medida, o prazo de execução sido adiado para o dia 2003/01/26.

Da análise aos documentos facultados, constatou-se que o auto de recepção provisória pela totalidade dos trabalhos ocorreu em 2004/06/04, correspondendo o tempo que medeia entre esta data e a conclusão prevista, ao atraso no cumprimento.

Pelo exposto conclui-se que o prazo de execução da empreitada foi desrespeitado, sem que tenham sido accionados quaisquer mecanismos sancionatórios, concretamente a aplicação das multas previstas no art. 201º do DL n.º 59/99, de 8/06, por violação dos prazos contratuais.

183. O Presidente do CA dos SMAS em sede de contraditório alegou o seguinte: “(...) não corresponde à verdade que o auto de recepção provisória pela totalidade dos trabalhos tenha ocorrido em 4/6/2004. Na realidade, aquele auto de recepção teve lugar em 1/10/2003. Em 4/6/2004 deu-se a recepção provisória dos trabalhos adicionais à empreitada (...); “(...) Não obstante, é certo que se verificou, ainda que menor do que o referido Relatório, uma ultrapassagem do prazo de execução da empreitada, sem que tenham sido accionados os competentes mecanismos



## Tribunal de Contas

sancionatórios. No entanto, estes procedimentos estão a ser observados nas empreitadas em curso e cujos adjudicatários não cumpram os respectivos prazos de execução da obra.”

Os argumentos apresentados pelo responsável, pese embora introduzirem algumas alterações ao exposto, não contrariam o entendimento de que se verificou um desvio no cumprimento dos prazos contratuais, sem que tenha sido accionado o mecanismo sancionatório por incumprimento dos mesmos.

De todo modo, diversamente do que é referido por este responsável, o auto de recepção de 1/10/2003, é um auto parcial – ainda que incida sobre a maior parte dos trabalhos. De outra forma, dificilmente se entenderia que após o auto de recepção pela totalidade dos trabalhos, fosse ainda elaborado um auto de recepção de trabalhos englobados na mesma empreitada.

### V - DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA

184. A demonstração numérica da responsabilidade dos membros do órgão executivo do Município de Sintra, referente ao exercício de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003, é a seguinte:

Unidade: Euro

Quadro 30 – Demonstração numérica de 2003

DÉBITO	CONTAS DE ORDEM	CONTA DE DINHEIRO		RESPONSABILIDADE TOTAL
		DA CÂMARA	DOS SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS	
<i>Receita virtual liquidada.....</i>	842.994,96			
<i>Receita virtual cobrada.....</i>	(84.673,47)			
<i>Receita virtual liquidada e não cobrada</i>	758.321,49			758.321,49
<i>Receita Orçamental cobrada.....</i>		117.270.281,83	43.168.175,04	160.438.456,87



# Tribunal de Contas

<i>Entrada de fundos p/ Oper. Tesouraria</i>		6.720.227,33	19.018.117,66	25.738.344,99
<i>Saldo em 01/01/03.....</i>	3.846.883,51	25.489.917,20	7.023.644,19	36.360.444,90
<b>TOTAIS</b>	<b>4.605.205,00</b>	<b>149.480.426,36</b>	<b>69.209.936,89</b>	<b>223.295.568,25</b>
<b>CRÉDITO</b>				
<i>Receita anulada.....</i>				
<i>Despesa Orçamental realizada.....</i>		132.459.941,22	43.031.709,08	175.491.650,30
<i>Saída de fundos p/ Oper. Tesouraria..</i>		6.588.953,44	17.995.911,79	24.584.865,23
<i>SOMA.....</i>		139.048.894,66		
<i>SOMA.....</i>				
<i>Saldo em 31/12/03.....</i>	4.605.205,00	10.431.531,70	8.182.316,02	23.219.052,72
<b>TOTAIS</b>	<b>4.605.205,00</b>	<b>149.480.426,36</b>	<b>69.209.936,89</b>	<b>223.295.568,25</b>

185. Face às análises efectuadas, o juízo sobre as contas apresentadas relativamente ao exercício de 2003 é globalmente favorável.

## VI - RECOMENDAÇÕES

186. Considerados os resultados de auditoria financeira ao exercício de 2003 da CMS e os respectivos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento, formulam-se as seguintes recomendações:

Relativamente à CMS:

- Correcção da Norma de Controlo Interno de modo a que da mesma constem todos os métodos e procedimentos obrigatórios, descritos no ponto 2.9.10. do POCAL;
- Respeito pela periodicidade estipulada no POCAL, no que se refere à contagem física do numerário e documentos sob a responsabilidade do tesoureiro;
- Realização das inventariações periódicas às existências;
- Elaboração de reconciliações entre os extractos de contas de devedores e de credores, bem como dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia;
- Observância das regras previsionais na elaboração do orçamento;



# Tribunal de Contas

---

- f) Respeito pela competência prevista no n.º 4 do art. 30º da Lei n.º 42/98, no que se reporta à arrecadação da receita virtual;
- g) Cumprimento do regime legal aplicável à celebração de contratos-programa com associações desportivas;
- h) Remessa a fiscalização prévia dos contratos de constituição de empresas municipais, bem como de alteração aos estatutos que produzam efeitos financeiros e cujo valor ultrapasse o limite de sujeição a visto;
- i) Observância dos normativos legais reguladores da realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à aquisição de bens e serviços consagrados no DL n.º 197/99, de 08/06, com vista a serem respeitados os procedimentos adequados.

Relativamente aos SMAS:

- a) Aprovação dos actos de delegação de poderes para todas as nomeações e reconduções do CA dos SMAS e subseqüentes subdelegações;
- b) Cumprimento do Regulamento do SCI, designadamente:
  - Elaboração de documento referente às contagens físicas de todos os valores à guarda do tesoureiro, que reflectam os meios monetários existentes na Tesouraria, discriminados por cada um dos caixas;
  - Realização de contagens periódicas aos fundos de maneio efectuadas por funcionários independentes;
  - Elaboração de instruções adequadas à realização de inventários físicos;
- c) Regularização da dívida, no montante de €62.726,43, inscrita como empréstimos de médio e longo prazo no balanço de 31/12/2003 e no mapa de empréstimos daquele ano.
- d) Cumprimento dos normativos legais que regulam a aquisição de bens e serviços;
- e) Estrita observância das regras relativas à sujeição de determinados actos e contratos à fiscalização prévia do TC;
- f) Maior incidência dos Serviços na fiscalização do cumprimento dos prazos de execução dos contratos de empreitadas de obras públicas, aplicando se for o caso, as respectivas sanções pelo seu incumprimento;
- g) Insistência junto da EPAL para que seja formalizado, entre as partes, um contrato que fixe os termos e as condições respeitantes ao fornecimento de água para distribuição domiciliária para o concelho de Sintra.

## VII - DECISÃO

187. Pelo exposto, os Juizes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.ª Secção e nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 78.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pelo art. 1.º da Lei n.º 48/06, de 29 de Agosto, deliberam:





# Tribunal de Contas

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
  - ↪ Ao Presidente da Assembleia da República, com sugestão de encaminhamento para a Comissão de Poder Local, Ambiente e Ordenamento do Território (7ª Comissão);
  - ↪ À Presidência do Conselho de Ministros.
- c) Mandar notificar:
  - ↪ O Procurador-Geral Adjunto, neste Tribunal, em cumprimento do disposto nos art. 29.º, n.º 4, art. 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no art. 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, do presente Relatório e respectivos anexos;
  - ↪ Os membros do órgão executivo do Município de Sintra e os membros do Conselho de Administração dos SMAS, identificados no parágrafo 17 do ponto II, com envio de cópia do relatório e respectivos anexos;
- d) Que, no prazo de 3 meses, a Câmara Municipal de Sintra e o Conselho de Administração dos SMAS informem o Tribunal de Contas da sequência dada às Recomendações constantes do parágrafo 186 do presente relatório;
- e) Que, após as notificações e comunicações necessárias, se proceda à respectiva divulgação pelos órgãos de comunicação social e pela Internet;
- f) Fixar os emolumentos a pagar, conforme consta da conta de emolumentos (Anexo XII).

Tribunal de Contas, em 12 de Outubro de 2006.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR

(Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro)

OS JUIZES CONSELHEIROS ADJUNTOS

(Manuel Henrique de Freitas Pereira)


(Carlos Manuel Botelho Moreno)



# Tribunal de Contas

---

Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,





## NOTAS REFERENCIADAS NO RELATÓRIO

<sup>1</sup> Conforme relação dos responsáveis da Câmara Municipal de Sintra processadas a fls. 217 do Vol. II respectivamente, encontrando-se os elementos referentes aos vencimentos insertos de fls.686 a 692 do Vol. IV.

<sup>2</sup> O trabalho de campo da presente auditoria decorreu de 22 de Setembro a 20 de Outubro de 2004.

<sup>3</sup> Inseto a fls. 183 do Vol. V.

<sup>4</sup> Cfr. fls. 56 a 97 do Vol. III.

<sup>5</sup> Vd. fls. 440 do Vol. II.

<sup>6</sup> Cfr. fls. 145 do Vol. II.

<sup>7</sup> Constantes do ponto 6.3. dos Anexos a fls. 139.

<sup>8</sup> Vd. ponto 6.4 dos Anexos a fls. 134.

<sup>9</sup> Cfr. Acórdão n.º 43/02-Mai.7-1.ºS/SS

<sup>10</sup> Fonte: *Site* da Câmara Municipal de Sintra.

<sup>11</sup> Cfr. art. 168.º do Código Administrativo.

<sup>12</sup> São, como refere Freitas do Amaral, verdadeiras «empresas municipais» sem personalidade jurídica integradas na pessoa colectiva município, que prosseguem fins de interesse público local.

<sup>13</sup> Publicado na 2.ª série do DR, Apêndice 109/2000.

<sup>14</sup> Publicada no Diário da República n.º 176, II Série de 01/08/00.

<sup>15</sup> Foi publicado no Diário da República n.º 42/03, II Série, apêndice n.º 30, de 19/02.

<sup>16</sup> De acordo com o inserido a fls. 1 do Vol. XIV.

<sup>17</sup> Com efeito, por força do disposto no § 2.º do art. 169.º do Código Administrativo, e do n.º 2 do art. 2.º da Estrutura e Organização dos Serviços Municipalizados de Água e Saneamento de Sintra, o CA serve pelo período de um ano, podendo ser reconduzido, ou substituído, total ou parcialmente. Neste sentido, a Câmara Municipal deliberou aprovar a Proposta n.º 64-P/2002, de 19 de Dezembro, que reconduz aquele órgão de gestão para o período de 2003.

<sup>18</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com a redacção dada pela Lei n.º 162/99, de 14/09, e pelos Decretos - Leis n.º 315/00, de 02/12 e 84-A/02, de 05/04.

<sup>19</sup> Documentos apresentados pelos Serviços:

Documentos obrigatórios	Documentos adoptados
Guia de Recebimento	Comprovativo Recebimento
Guia de Débito ao Tesoureiro	Não é utilizada (não tem débitos ao Tesoureiro)
Guia de Anulação da Receita Virtual	Não é utilizada
Requisição Interna	Requisição ao armazém
Requisição Externa	Nota de encomenda
Factura	Factura
Ordem de pagamento	Autorização de Pagamento
Folha de Remuneração	Autorização de Pagamento dos vencimentos
Guia de Reposições Abatidas no Pagamento	Não é utilizada porque utilizam notas de crédito

<sup>20</sup> Vd. fls. 113 a 139 do Vol. XIV.

<sup>21</sup> Caixa 01 - Sintra, Caixa - 02 - Cacém, Caixa 03 - Queluz, SIBS, CTT, Bancos, *Payshop*, Agentes EDP e Balcões EDP.



<sup>22</sup> Cfr. fls.1 do Vol. XV.

<sup>23</sup> Cfr. ofício inserto por cópia a fls. 2 do Vol. XV.

<sup>24</sup> Vide art. 51º, n.º 1, alínea a) do DL n.º 100/84, de 29 de Março, com a redacção dada pela Lei n.º 18/91, de 12 de Junho.

<sup>25</sup> Cfr. arts n.ºs 1º a 3º do protocolo de acordo.

<sup>26</sup> Lei n.º 42/98, de 06/08, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 87-B/98, de 31/12, Lei n.º 3-B/2000, de 4/04, Lei n.º 15/2001, de 5/06, Lei n.º 94/2001, de 20/08 e Lei n.º 23/2003, de 2/07.

<sup>27</sup> Cfr. documentos que se processam a fls. 420 a 427 do Vol. XV.

<sup>28</sup> Tratando-se de um contrato de valor inferior a € 49.879,78 (10.000 contos), não é exigida a redução a escrito (cfr. art. 59º, n.º 1, al. a) do DL 197/99, de 8/6), pelo que os seus termos constam unicamente da proposta efectuada pelo prestador em conjunto com o despacho de adjudicação: De acordo com o referido despacho corresponde a um contrato de avença celebrado em 13 de Fevereiro de 2002, com a duração de 1 ano renovável automaticamente por períodos de 2 anos, cujo objecto consiste na prestação de serviços de apoio jurídico em regime de avença, pelo preço global de € 29.927,87+IVA e remuneração: mensal mediante apresentação de factura, tendo sido, no exercício em análise, pago por conta desta prestação o montante de € 35.614,20 (cfr. documentos que se processam a fls. 428 a 430 do Vol. XV).

<sup>29</sup> Vd. resposta à requisição n.º 7, de 20/10/2004.

<sup>30</sup> Quadro de autorização de pagamentos:

Aut. Pag.			Ratificação do pagamento			
N.º	Data	Valor	Data da reunião	José Manuel da Costa Baptista Alves	Luís Manuel Pires Patrício	Paulo Daniel Fugas Veiga
B0001	21-02-2003	2.967,85	05-03-2003	sim	sim	sim
B0001	14-03-2003	2.967,85	19-03-2003	sim	sim	sim
B0002	24-03-2003	2.967,85	02-04-2003	sim	sim	sim
B0001	10-04-2003	2.967,85	16-04-2003	sim	sim	sim
B0001	13-05-2003	2.967,85	19-05-2003	sim	sim	sim
B0001	03-07-2003	2.967,85	14-07-2003	sim	sim	sim
B0001	18-07-2003	2.967,85	28-07-2003	sim	sim	sim
B0001	27-08-2003	2.967,85	01-09-2003	sim	não	sim
B0001	02-10-2003	2.967,85	06-10-2003	sim	sim	sim
B0001	10-10-2003	2.967,85	20-10-2003	sim	sim	sim
B0001	17-11-2003	2.967,85	17-11-2003	sim	sim	sim
B0001	18-12-2003	2.967,85	22-12-2003	sim	sim	sim
<b>Total</b>		<b>35.614,20</b>				

sim - esteve presente e deliberou homologar os pagamentos

não - não esteve presente

<sup>31</sup> Para a irregularidade detectada, o serviço apresentou o seguinte esclarecimento: "(...) constatou-se, que certamente devido a um lapso face ao avolumar de tarefas de final de um ano e abertura de um novo ano, não foi efectuado o contrato escrito nos termos do habitualmente utilizado (...)".

<sup>32</sup> Solicitada informação aos serviços, foram remetidos à equipa de auditores os seguintes elementos, que se passam expor de modo sintético e cronológico:

- ✉ Escritura de contrato para o fornecimento de água ao concelho de Sintra pela Companhia das Águas de Lisboa, celebrada em 1948/06/22;
- ✉ Escritura de rectificação da escritura anteriormente mencionada, celebrada em 1968/08/16;
- ✉ Constituição da EPAL - Empresa Pública das Águas de Lisboa, em 30 de Outubro de 1974;
- ✉ Em 1981, passa a denominar-se EPAL - Empresa Pública das Águas Livres;
- ✉ Parecer, datado de 30/11/90, do Conselho de Representação de Municípios sobre a revisão tarifária para 1991;



# Tribunal de Contas

- 
- ↪ DL n.º 230/91, de 21/06 que transforma a EPAL – Empresa Pública das Águas Livres em EPAL, Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA.
  - ↪ Carta do Presidente do CA da EPAL, de 18/05/92, tendo por assunto: celebração de contrato de fornecimento de água e satisfação dos consumos futuros;
  - ↪ Fax da EPAL para o Presidente da CMS, informando-o da assinatura e homologação da convenção celebrada entre a Direcção – Geral do Comércio e da Concorrência e a EPAL, que estabelece as tarifas de venda de água para vigorarem no ano de 2003.

<sup>33</sup>De acordo com o articulado desses estatutos, a SANEST tem por objecto social a “(...) *exploração e gestão do Sistema Municipal de Saneamento da Costa do Estoril*”, sendo o capital social da empresa de €9.975.958 (2.000.000.000\$00), representado por 1.720.000 acções da classe A (de €4,99 cada) e 280.000 acções da classe B (de €4,99 cada). Participam no capital social, a IPE – Águas de Portugal, Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA com 51%, sendo os restantes 49% distribuídos pelos municípios de Amadora, Cascais, Oeiras e Sintra, que detém uma participação no capital social da SANEST, no montante de €1.222.055.

<sup>34</sup> Anterior Lei de Funcionamento e Organização do Tribunal de Contas.

<sup>35</sup>Vide os passos mais relevantes do SCI que se descrevem de forma sintética e esquemática a fls. 855 a 860 do Vol. XIV.