



*Tribunal de Contas*  
*Secção Regional dos Açores*

# *RELATÓRIO DE AUDITORIA*

*N.º A – 13/03*

*Câmara Municipal da Madalena*

*Processo n.º 189/02*



## **RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>A</b>	Acta
<b>BCA</b>	Banco Comercial dos Açores
<b>BTA</b>	Banco Totta e Açores
<b>C</b>	Cheque
<b>CCD</b>	Conta Corrente da Despesa
<b>CCE</b>	Conta Corrente de Entidades
<b>CCIC</b>	Conta Corrente com Instituições de Crédito
<b>CCR</b>	Conta Corrente da Receita
<b>CGD</b>	Caixa Geral de Depósitos
<b>CMM</b>	Câmara Municipal da Madalena
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>D</b>	Deliberação
<b>DGAL</b>	Direcção Geral das Autarquias Locais
<b>DD</b>	Diário da Despesa
<b>DE</b>	Diário de Entidades
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DLR</b>	Decreto Legislativo Regional
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DROAP</b>	Direcção Regional de Organização e Administração Pública
<b>DT</b>	Diário de Tesouraria
<b>FBM</b>	Fundo de Base Municipal
<b>FC</b>	Folha de Caixa



<b>FCM</b>	Fundo de Coesão Municipal
<b>F</b>	Factura
<b>FE</b>	Ficha de Existências
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FEF</b>	Fundo de Equilíbrio Financeiro
<b>FFF</b>	Fundo Financeiro para as Freguesias
<b>FGM</b>	Fundo Geral Municipal
<b>GEP</b>	Gabinete de Estudos e Planeamento
<b>GR</b>	Guia de Remessa
<b>GRec</b>	Guia de Recebimento
<b>I</b>	Informação
<b>IAR</b>	Inspeção Administrativa Regional
<b>ICF</b>	Indicador de Carência Fiscal
<b>IDO</b>	Índice de Desigualdade de Oportunidades
<b>IDS</b>	Índice de Desenvolvimento Social
<b>IRC</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
<b>IRS</b>	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
<b>IVA</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>LC</b>	Listagens de Cobrança
<b>LCA</b>	Leitura de Consumos de Água
<b>LEO</b>	Lei da Estabilidade Orçamental
<b>LFL</b>	Lei das Finanças Locais
<b>LVC</b>	Listagem de Verbas Cobradas
<b>OE</b>	Orçamento do Estado



<b>OP</b>	Ordem de Pagamento
<b>OTB</b>	Ordem de Transferência Bancária
<b>PAF</b>	Pedido de Apoio Financeiro
<b>PEC</b>	Programa de Estabilidade e Crescimento
<b>POCAL</b>	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
<b>PRODESA</b>	Programa Operacional para Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
<b>Prot</b>	Protocolo
<b>R</b>	Recibo
<b>RC</b>	Relatório de Cobrança
<b>RDT</b>	Resumo Diário de Tesouraria
<b>RE</b>	Requisição Externa
<b>REA</b>	Registo das Existências em Armazém
<b>RecNC</b>	Recibos não Cobrados
<b>RI</b>	Requisição Interna
<b>RNC</b>	Receitas não Cobradas
<b>RRC</b>	Resumo das Relações de Cobrança
<b>SA</b>	Serviço de Águas
<b>SCI</b>	Sistema de Controlo Interno
<b>SCTL</b>	Secção de Contabilidade, Taxas e Licenças
<b>SPA</b>	Sector Público Administrativo
<b>SPPA</b>	Secção de Pessoal, Património e Aprovisionamento
<b>UAT</b>	Unidade de Apoio Técnico
<b>UE</b>	União Europeia



## ÍNDICE

<b>SUMÁRIO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
1.1. FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS .....	12
1.2. METODOLOGIA TRABALHO, PLANO GLOBAL/PROGRAMA DE AUDITORIA .....	13
<b>2. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL .....</b>	<b>15</b>
2.1. REGIME JURÍDICO.....	15
2.2. REGIME FINANCEIRO.....	16
2.3. REGIME CONTABILÍSTICO .....	18
<b>3. LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....</b>	<b>20</b>
3.1. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	20
3.2. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA CMM.....	21
3.3. BALANÇO SOCIAL .....	22
3.3.1. Quadro de Pessoal .....	22
3.3.2. Indicadores de Absentismo .....	29
3.4. CIRCUITO DE PROCESSAMENTO DA DESPESA.....	31
3.5. CIRCUITO E PROCESSAMENTO DA RECEITA .....	47
3.6. APROVEITAMENTO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS – PRODESA.....	54
3.7. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS .....	64
3.8. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO .....	70
3.9. IMPLEMENTAÇÃO DO POCAL.....	74
<b>4. EXAME À CONTA DE GERÊNCIA .....</b>	<b>79</b>
4.1. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E CONTABILIDADE DE CUSTOS .....	79
4.2. BALANÇO E DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS .....	85
4.3. PROPOSTA DE APLICAÇÃO DE RESULTADOS .....	87
4.4. SÍNTESE DO AJUSTAMENTO .....	88



---

4.5.	ANÁLISE DOS LIMITES LEGAIS .....	89
4.5.1.	Encargos com o Pessoal .....	89
4.5.2.	Equilíbrio Orçamental .....	92
4.6.	ENDIVIDAMENTO .....	95
<b>5.</b>	<b>CONTROLO ORÇAMENTAL.....</b>	<b>102</b>
5.1.	CONTROLO ORÇAMENTAL DA RECEITA .....	102
5.1.1.	Execução Orçamental da Receita .....	102
5.1.2.	Estrutura das Receitas .....	105
5.1.3.	Origem das Receitas .....	106
5.1.4.	Receitas Correntes e de Capital .....	107
5.1.5.	Estrutura das Transferências .....	109
5.2.	CONTROLO ORÇAMENTAL DA DESPESA.....	113
5.2.1.	Execução Orçamental da Despesa.....	113
5.2.2.	Estrutura das Despesas .....	115
5.2.3.	Despesas Correntes e de Capital.....	116
5.2.4.	Estrutura do Investimento Municipal .....	118
5.2.5.	Estrutura das Construções Diversas .....	120
5.3.	OUTROS INDICADORES .....	121
<b>6.</b>	<b>RELATÓRIO DA INSPECCÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL .....</b>	<b>123</b>
<b>7.</b>	<b>CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>125</b>
<b>8.</b>	<b>EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS E IRREGULARIDADES .....</b>	<b>143</b>
8.1.	EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	143
8.2.	IRREGULARIDADES .....	144
<b>9.</b>	<b>DECISÃO .....</b>	<b>147</b>
<b>10.</b>	<b>EMOLUMENTOS .....</b>	<b>148</b>
<b>11.</b>	<b>FICHA TÉCNICA .....</b>	<b>149</b>



## **ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro I: Identificação dos Responsáveis – 2002 .....	20
Quadro II: Quadro de Pessoal.....	22
Quadro III: Índices de Técnica.....	23
Quadro IV: Efectivos por Sexo .....	23
Quadro V: Taxa de Feminização.....	24
Quadro VI: Vínculo do Pessoal .....	24
Quadro VII: Taxa de Vínculo do Pessoal .....	24
Quadro VIII: Estrutura Habilitacional .....	25
Quadro IX: Estrutura Habilitacional (Continuação).....	25
Quadro X: Estrutura Habilitacional (Continuação).....	25
Quadro XI: Estrutura Habilitacional (Continuação).....	26
Quadro XII: Taxa de Analfabetismo .....	26
Quadro XIII: Índices Habilitacionais.....	26
Quadro XIV: Taxas de Formação Superior .....	27
Quadro XV: Estrutura Etária do Pessoal .....	27
Quadro XVI: Indicadores de Nível Etário.....	28
Quadro XVII: Absentismo .....	29
Quadro XVIII: Taxas de Absentismo .....	30
Quadro XIX: Absentismo por Grupo de Pessoal .....	30
Quadro XX: Fluxograma do Processamento da Despesa.....	31
Quadro XXI: Fluxograma do Processamento da Despesa (continuação) .....	32
Quadro XXII: Fluxograma do Processamento da Despesa (continuação) .....	33
Quadro XXIII: Empreitada do Furo de Água de Miragaia – Paga/s Efectuados .....	38
Quadro XXIV: Fluxograma do Processamento da Receita .....	48
Quadro XXV: Fluxograma do Processamento da Receita – Serviço de Águas .....	50
Quadro XXVI: PRODESA – Eixo 4 – Medidas .....	54
Quadro XXVII: Atribuição das Verbas do PRODESA às Câmaras Municipais.....	55
Quadro XXVIII: Investimentos Comparticipados pelo PRODESA .....	57
Quadro XXIX: Investimentos Comparticipados pelo PRODESA (continuação).....	57
Quadro XXX: Investimentos Comparticipados pelo PRODESA (continuação).....	57
Quadro XXXI: Investimentos Comparticipados pelo PRODESA – MEDIDAS .....	57
Quadro XXXII: Eficiência na Tramitação Processual das Candidaturas PRODESA .....	58



Quadro XXXIII: Transferências do PRODESA .....	60
Quadro XXXIV: Investimentos Inelegíveis.....	62
Quadro XXXV: Fluxograma de Controlo Interno – Subsídios e Transferências .....	64
Quadro XXXVI: Síntese do Ajustamento – 2002.....	88
Quadro XXXVII: Limite dos Encargos com o Pessoal .....	89
Quadro XXXVIII: Estrutura dos Encargos com o Pessoal – 2000/2001 .....	90
Quadro XXXIX: Estrutura dos Encargos com o Pessoal – 2002 .....	90
Quadro XL: Encargos com Pessoal vs. Receitas Correntes e Despesas Totais.....	91
Quadro XLI: Equilíbrio Orçamental.....	93
Quadro XLII: Equilíbrio Orçamental Corrigido .....	94
Quadro XLIII: Limites ao Recurso ao Crédito a Médio e Longo Prazos .....	97
Quadro XLIV: Endividamento Municipal.....	97
Quadro XLV: Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais.....	98
Quadro XLVI: Dívida Fundada Global em 31/12/2002 .....	99
Quadro XLVII: Execução Orçamental da Receita .....	102
Quadro XLVIII: FEDER vs. Receitas de Capital .....	104
Quadro XLIX: Estrutura das Receitas .....	105
Quadro L: Origem das Receitas .....	106
Quadro LI: Estrutura Desagregada das Receitas Correntes e de Capital .....	107
Quadro LII: Evolução dos Critérios de Distribuição e das Transferências do OE....	109
Quadro LIII: Estrutura das Transferências .....	111
Quadro LIV: Execução Orçamental da Despesa.....	113
Quadro LV: Investimento vs. Despesas de Capital .....	114
Quadro LVI: Estrutura das Despesas.....	115
Quadro LVII: Estrutura Desagregada das Despesas Correntes e de Capital.....	116
Quadro LVIII: Estrutura do Investimento Municipal .....	118
Quadro LIX: Execução Orçamental da Rubrica Investimentos.....	119
Quadro LX: Estrutura das Construções Diversas.....	120
Quadro LXI: Indicadores de Gestão .....	121
Quadro LXII: Indicadores Económicos e Financeiros.....	121
Quadro LXIII: Conta de Emolumentos e Outros Encargos.....	148
Quadro LXIV: Ficha Técnica .....	149



## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico I: Distribuição do PRODESA.....	55
Gráfico II: Despesas com o Pessoal do Quadro e Noutras Situações .....	89
Gráfico III: Estrutura dos Encargos com o Pessoal .....	91
Gráfico IV: Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais.....	98
Gráfico V: Euribor a 6 Meses .....	100
Gráfico VI: Taxas de Juro dos Financiamentos Contratados .....	100
Gráfico VII: Execução Orçamental – Receitas Correntes e de Capital.....	102
Gráfico VIII: FEDER vs. Receitas de Capital.....	104
Gráfico IX: Receitas Correntes / Receitas de Capital.....	105
Gráfico X: Origem das Receitas .....	106
Gráfico XI: Estrutura Desagregada das Receitas Correntes .....	108
Gráfico XII: Estrutura Desagregada das Receitas de Capital.....	108
Gráfico XIII: Estrutura das Transferências Correntes.....	112
Gráfico XIV: Estrutura das Transferências de Capital .....	112
Gráfico XV: Execução Orçamental – Despesas Correntes e de Capital .....	113
Gráfico XVI: Investimento vs. Despesas de Capital .....	114
Gráfico XVII: Despesas Correntes / Despesas de Capital .....	115
Gráfico XVIII: Estrutura Desagregada das Despesas Correntes.....	117
Gráfico XIX: Estrutura Desagregada das Despesas de Capital .....	117
Gráfico XX: Estrutura do Investimento Municipal .....	118
Gráfico XXI: Execução Orçamental do Investimento.....	119
Gráfico XXII: Estrutura das Construções Diversas.....	120



## SUMÁRIO

O presente relatório é o resultado de uma auditoria realizada à Câmara Municipal da Madalena, que teve por referência as gerências de 2002 e parte de 2003, até Setembro.

Procedeu-se, igualmente, à análise do acatamento das recomendações constantes do relatório de auditoria respeitante à gerência de 1998. Refira-se, a propósito, que, relativamente a esta última auditoria, se verificaram melhorias no âmbito do sistema de controlo interno, embora ainda persistam diversos pontos fracos que deverão ser devidamente resolvidos.

Os trabalhos decorreram conforme o previsto e visaram, nomeadamente, a identificação dos pontos fortes e dos pontos fracos do SIC, bem como a verificação da integridade das contas, a análise da implementação do POCAL, o controlo orçamental e a apreciação da legalidade, economia, eficiência e eficácia dos procedimentos utilizados na aquisição de bens e serviços.

As principais conclusões foram as seguintes:

- os mecanismos instituídos destinados ao controlo da assiduidade eram pouco fiáveis, sendo, por isso, susceptíveis de provocar a ocorrência de erros no processamento de salários e outros abonos de natureza pecuniária e, em consequência, distorcerem os indicadores de absentismo;
- inexistência de segregação de funções na “Tesouraria”, na medida em que as tarefas inerentes à guarda, emissão e assinatura dos cheques, à elaboração das reconciliações bancárias e à actualização das contas correntes com instituições de crédito, eram asseguradas pela tesoureira;
- a preterição dos procedimentos de contratação legalmente exigidos para a execução da empreitada referente à abertura de um furo para captação de água no lugar da Miragaia é indiciadora de que não foram assegurados os adequados mecanismos tendentes a garantir as condições financeiras mais vantajosas para a Autarquia;
- a opção/decisão pelo ajuste directo, por parte do senhor Presidente da Câmara, ratificada pelo órgão executivo, para seleccionar a entidade executora da supra mencionada empreitada, motivou a exclusão da candidatura ao PRODESA, obviando, assim, à percepção da respectiva comparticipação a fundo perdido que, no mínimo, poderia ascender a 142.333,35 euros;



- na constituição dos fundos de maneiio não foram observadas as normas legais que regulamentam a sua existência e utilização, tendo-se constatado, inclusivamente, o não cumprimento do princípio orçamental da especificação;
- apesar de ser elaborado um mapa de controlo financeiro referente aos projectos em curso, verificou-se a inexistência de relatórios periódicos de acompanhamento/controlo técnico das empreitadas, bem como a ausência de registos formais comprovativos da avaliação periódica da execução do plano plurianual de investimentos;
- não existiam mecanismos de controlo no âmbito da atribuição/aplicação dos subsídios;
- o software adquirido com vista à implementação do POCAL apresentava grandes limitações, facto que condicionou a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos e, em consequência, a transparência no controlo efectivo das operações contabilísticas;
- não eram realizadas rotinas de controlo no âmbito da certificação do serviço da dívida debitado pelas instituições financeiras, nem se procedia à conciliação dos saldos de fornecedores e outros devedores e credores;
- a contabilidade de custos não se encontrava implementada, desconhecendo-se, em consequência, os custos directos e indirectos susceptíveis de constituírem um referencial para a fixação dos tarifários referentes ao fornecimento de bens e serviços;
- o serviço da dívida não foi correctamente imputado ao valor do imobilizado;
- as demonstrações financeiras, nomeadamente o balanço e a demonstração de resultados, não reflectiam, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da entidade e suas alterações, bem como o resultado das operações efectuadas no decurso do exercício;
- apesar da proposta de aplicação do resultado líquido do exercício obedecer aos requisitos formais, não oferece garantias de fiabilidade quanto à respectiva expressão financeira, dadas as incorrecções detectadas ao nível da aplicação de determinados princípios contabilísticos;
- o processo orçamental foi caracterizado pela sobreavaliação da receita, designadamente na vertente de capital, devido, essencialmente, ao defraudar das expectativas



relativamente às transferências de verbas no âmbito do PRODESA, correspondentes a menos 1.840.105,85 euros.

As observações/conclusões da auditoria suscitaram determinadas recomendações relacionadas com a necessidade de se passar:

- instituir mecanismos de controlo de assiduidade mais eficazes;
- a controlar as disponibilidades de forma permanente e sistemática, o que pressupõe a elaboração mensal de reconciliações bancárias e o respectivo confronto com os registos da contabilidade;
- implementar rotinas adequadas no âmbito da função controlo, face à natureza dos investimentos e conseqüente volume financeiro que lhe está associado;
- instituir mecanismos de acompanhamento e de controlo dos apoios atribuídos, exigindo, às entidades beneficiárias, a elaboração de relatórios de actividades / prestação de contas;
- instituir métodos e procedimentos de controlo no âmbito do SCI, visando a certificação do serviço da dívida e das contas de devedores e credores;
- implementar o POCAL, nos termos estatuídos pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, nomeadamente através da correcta aplicação dos princípios contabilísticos, de forma a garantir a fiabilidade das demonstrações financeiras e da contabilidade de custos;
- incutir maior rigor ao processo orçamental na previsão das receitas, nos termos do ponto 3.3. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro – POCAL.



## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS**

No uso das competências do Tribunal de Contas, designadamente as conferidas pela alínea c), n.º 1 do artigo 2.º e pela alínea f), n.º 1 do artigo 5.º, ambas da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e de acordo com o Programa de Fiscalização para 2003 da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, foi realizada uma auditoria à Câmara Municipal da Madalena, tendo por referência os exercícios orçamentais de 2002 e parte de 2003, até Setembro.

O trabalho de campo decorreu conforme o previsto no programa de auditoria e visou os seguintes objectivos:

identificar a estrutura e organização da CMM;

observar o cumprimento da legalidade e da regularidade das operações efectuadas, dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos e apreciar a conformidade, veracidade e consistência, nas áreas da atribuição de Subsídios, Endividamento, processamento da Despesa e da Receita e Fundos Comunitários;

analisar o grau de fiabilidade do SCI nas referidas áreas;

proceder ao exame da Conta de Gerência de 2002 e demais documentos de prestação de contas, no sentido de certificar as receitas e despesas contabilizadas e apreciar a situação financeira;

analisar a execução e controlo orçamental;

verificar os procedimentos inerentes à aquisição de bens e serviços;

avaliar o aproveitamento dos Fundos Comunitários disponibilizados pelo PRODESA;

verificar o grau de implementação do POCAL;

analisar o acatamento das recomendações constantes do relatório da inspecção ordinária à Câmara Municipal da Madalena – Pico, realizada pela Inspeção Administrativa Regional (Processo n.º 56.03.24 – 2001).



## **1.2. METODOLOGIA DE TRABALHO, PLANO GLOBAL / PROGRAMA DE AUDITORIA**

No sentido de viabilizar os objectivos aprovados no programa de trabalho, foi adoptada a seguinte metodologia:

### **1.ª Fase – UAT IV**

Planeamento da auditoria;

Análise dos documentos que instruem a Conta de Gerência de 2002 e outros, referentes a parte do exercício de 2003, até Setembro;

Análise ao relatório da inspecção ordinária à CMM, levada a efeito pela Inspecção Administrativa Regional (Processo n.º 56.03.24 – 2001).

### **2.ª Fase – Câmara Municipal da Madalena**

Reuniões com o senhor Presidente da Câmara, com os Técnicos Superiores e com os responsáveis funcionais das áreas seleccionadas, destinadas a explicar os fundamentos e objectivos associados à realização da acção de fiscalização, tendo em vista a identificação e caracterização do SCI;

Realização de testes de procedimento, com o intuito de se certificar a informação recolhida no âmbito SCI, e de conformidade, a fim de se aferir da respectiva adequação e implementação, complementados por testes substantivos, atinentes à confirmação do processamento contabilístico, da expressão financeira e do respectivo suporte documental das operações.

De salientar, por fim, que os trabalhos desenvolvidos incidiram sobre as seguintes áreas:

**Subsídios** – análise dos processos de atribuição de subsídios, seleccionados em conformidade com a respectiva relevância material;

**Endividamento** – análise do endividamento, com referência a 31/12/2002;

**Circuito e Processamento da Despesa** – análise do circuito implementado, com especial incidência nas fases de autorização, aprovação, execução e registo de operações;



**Circuito e Processamento da Receita** – avaliação do SCI implementado na gestão das receitas;

**Fundos Comunitários** – avaliação do índice de aproveitamento dos recursos financeiros disponibilizados pelo PRODESA.

**3.ª Fase** – UAT IV

Tratamento da informação recolhida;

Elaboração do projecto de relatório de auditoria.



## **2. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL**

### **2.1. REGIME JURÍDICO**

“A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”, consideradas “... pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”, conforme dispõem os n.ºs 1 e 2 do artigo 235.º da CRP.

Atendendo a que os seus recursos próprios se têm revelado manifestamente insuficientes para fazer face às atribuições que lhes estão cometidas, foi definido um novo regime de relacionamento financeiro com o Estado, fixando-se os critérios de repartição das receitas públicas e assegurando-se os recursos adequados às necessidades estruturais de financiamento.

A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto<sup>1</sup> – LFL –, estabelece, pois, os critérios que norteiam o relacionamento financeiro do Estado com as autarquias locais, para além de fixar as regras a que deverá obedecer o recurso ao endividamento.

Correspondendo as autarquias locais a uma forma de organização descentralizada do Estado, foram definidas as respectivas atribuições e competências – Leis n.ºs 159/99, de 14 de Setembro, e 169/99<sup>2</sup>, de 18 de Setembro – e assegurados os indispensáveis meios técnicos, humanos, financeiros e patrimoniais, com vista à consecução dos seus objectivos, aspectos que conferem expressão à autonomia do poder local em relação ao poder central e regional.

Face ao actual contexto de crise orçamental e à preocupação manifestada pelas autoridades nacionais com a observância das obrigações decorrentes do PEC, as autarquias locais, à semelhança do que se verifica para a generalidade do SPA, têm vindo a confrontar-se com um cenário de crescentes restrições financeiras, nomeadamente ao nível do recurso ao endividamento, susceptível de induzir fortes constrangimentos à prossecução das estratégias de investimento preconizadas pelos seus responsáveis.

---

<sup>1</sup> Alterada pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de Abril (aprovou o OE para 2000), n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (aprovou o OE para 2001), n.º 15/2001, de 5 de Junho, n.º 94/2001, de 20 de Agosto e n.º 2/2002, de 28 de Agosto (1ª alteração à LEO).

<sup>2</sup> Alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.



## 2.2. REGIME FINANCEIRO

O regime das finanças locais encontra-se vertido na Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto – LFL.

A LFL regulamenta uma das vertentes estruturantes do princípio da autonomia local – a autonomia financeira – que consiste, entre outros aspectos: **i)** na existência de receitas e património próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos; **ii)** na transferência de fundos do OE para os municípios, a título de participação em impostos do Estado – equivalente a 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IVA e IRC – depois distribuídos sob a forma de FGM, 20,5%, FCM, 5,5% e FBM, 4,5%; **iii)** na capacidade de contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito, emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira.

Trata-se, pois, “... da consagração de uma independência financeira global, que abrange tanto o domínio patrimonial como a independência orçamental...”<sup>3</sup>, aliás, na esteira do já preconizado pela anterior LFL, em obediência aos princípios constitucionalmente salvaguardados da solidariedade e da igualdade activa, entendendo-se aquele, no sentido “... da justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias...”, e este, na perspectiva da “... correcção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau...”, conforme o n.º 2 do artigo 238.º da CRP.

Através das Leis n.º 16-A/2002, de 31 de Maio (alteração à lei que aprovou o OE para 2002), n.º 2/2002, de 28 de Agosto (1.ª alteração à LEO), n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (aprovou o OE para 2003) e o DL n.º 54/2003, de 28 de Março (estabeleceu normas de execução do OE para 2003), foram criados e implementados mecanismos de natureza excepcional, assentes num princípio de solidariedade entre todos os subsectores do SPA, destinados a viabilizar o objectivo da estabilidade orçamental.

Relativamente às autarquias locais, as consequências decorrentes de tal facto manifestaram-se, essencialmente, a dois níveis:

1.º **Endividamento** – com a entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, ficaram impossibilitadas de contrair quaisquer empréstimos que implicassem o aumento do seu endividamento líquido no decurso de 2002, com excepção dos empréstimos destinados ao

---

<sup>3</sup> Sousa Franco, António L. de, “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, Volume I, 4.ª Edição; Almedina Coimbra, 1994.



financiamento de programas de habitação social e projectos comparticipados por fundos comunitários.

Por seu turno, a LEO prevê, no seu artigo 84.º, a possibilidade de se estabelecerem limites específicos de endividamento anual da Administração Central do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto do SPA, que poderão ser, eventualmente, inferiores aos que resultariam das leis financeiras aplicáveis a cada subsector, no caso concreto, à Lei n.º 42/98, de 6 Agosto – LFL.

Refira-se, a propósito, que a Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, reduziu para metade os limites de endividamento e restringiu, para aqueles municípios que ainda não os tinham ultrapassado, o recurso a novos empréstimos<sup>4</sup>.

Pretendeu-se, deste modo, que no final do exercício orçamental de 2003 “... o montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, incluindo todas as formas de dívida”<sup>5</sup> (sublinhado nosso) apresentasse uma variação nula comparativamente ao montante apurado no início daquele exercício.

**2.º Transferências do OE** – o artigo 85.º da LEO prevê, igualmente, a possibilidade da lei do OE determinar transferências de montante inferior àquele que resultaria da LFL, ou, dito de outro modo, a eventual redução das verbas transferidas a título de participação em impostos do Estado, sob a designação de FBM, FGM e FCM.

---

<sup>4</sup> Artigo 19.º.

<sup>5</sup> N.º 4 do artigo referido no ponto anterior.



### 2.3. REGIME CONTABILÍSTICO

O regime contabilístico que vigorou até 31/12/01, instituído pelo DL n.º 341/83, de 21 de Julho, foi regulamentado através do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro<sup>6</sup>, tinha por base a tradicional unigrafia, que apenas evidenciava os fluxos de tesouraria gerados num determinado período e uma visão clássica das finanças públicas, especialmente vocacionada para o controlo da regularidade financeira e da execução orçamental, descuidando, por completo, a relevação da situação económica e financeira das entidades, designadamente, o registo contabilístico de importantes massas de fundos associadas à assunção de compromissos financeiros, com reflexos em exercícios futuros – de que são exemplo as operações de engenharia financeira, como o “leasing”, as obras públicas em regime de “project finance”, etc. –, as quais, face às insuficiências do referido modelo, se “furtavam” à respectiva evidenciação e, conseqüentemente, ao controlo, configurando, por vezes, verdadeiras práticas de desorçamentação, para além de dificultarem a avaliação do desempenho dos respectivos gestores e a utilidade social das políticas implementadas.

Com a entrada em vigor do POCAL, a 1 de Janeiro de 2002, na sequência da aprovação do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, foi dado um importante passo na reforma da administração financeira do Estado. De entre as suas principais vantagens, são de realçar:

a possibilidade de articulação dos tradicionais mapas de execução orçamental com a contabilidade patrimonial permite uma maior racionalidade na utilização das dotações orçamentais e uma melhor gestão da tesouraria;

a rápida obtenção de informação necessária à construção dos agregados das contas nacionais em que se integram;

a informação sobre a situação patrimonial, necessária para uma melhor gestão do património;

a possibilidade de controlo da execução orçamental, numa perspectiva de caixa e de compromissos;

a introdução da contabilidade analítica, essencial à determinação dos custos por funções e à adequação das taxas e tarifas praticadas na disponibilização de bens e serviços às comunidades locais.

<sup>6</sup> Ambos revogados pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o POCAL.



Encontram-se, assim, criadas as condições para que se dê cumprimento ao definido no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, segundo o qual, o regime da contabilidade local visa a “normalização e simplificação, de modo a constituir um instrumento de gestão económico-financeira, permitir o conhecimento completo do valor contabilístico do respectivo património, bem como a apreciação e julgamento do resultado anual da actividade autárquica”.

Em suma, o novo sistema contabilístico encontra-se estruturado em três grandes eixos, a saber:

a **contabilidade orçamental**, agora numa base digráfica, essencial à apreciação da legalidade e regularidade na utilização dos recursos públicos por parte dos gestores autárquicos, de acordo com as regras da contabilidade pública, no âmbito do processo de responsabilização e prestação de contas;

a **contabilidade patrimonial**, também em base digráfica, a partir da qual são geradas duas peças fundamentais para se aferir a qualidade da gestão financeira da entidade: a demonstração de resultados e o balanço, que constituem, igualmente, documentos de prestação de contas;

a **contabilidade de custos**, de cariz igualmente obrigatório, pode constituir um importante instrumento de apoio à gestão na determinação dos custos das funções e um suporte fundamental para a fixação de tarifas e preços de bens e serviços, na aplicação do designado princípio do “utilizador – pagador”, que se encontra vertido no n.º 3, artigo 20.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto<sup>7</sup> – LFL.

Face ao novo quadro legal, em termos de organização contabilística, compete agora às autarquias locais proporcionar a efectiva implementação deste regime, que poderá constituir um poderoso instrumento de apoio à gestão, embora se reconheça que a reforma em curso possa representar um enorme desafio, sobretudo para as autarquias de menor dimensão, confrontadas com limitações no âmbito dos recursos humanos, sem conhecimentos e formação específica ao nível dos princípios e das técnicas da contabilidade digráfica.

---

<sup>7</sup> “As tarifas e os preços, a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos pelas unidades orgânicas municipais e serviços municipalizados, não devem, em princípio, ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados com o fornecimento dos bens e com a prestação dos serviços”.



### 3. LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

#### 3.1. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

A Conta de Gerência, em análise, referente ao período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2002, foi da responsabilidade dos elementos que constituíram o executivo camarário, todos devidamente identificados na relação nominal a fls.14, a saber:

**Quadro I: Identificação dos Responsáveis – 2002**

Euros					
RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	RESIDÊNCIA	VENCIMENTO LÍQUIDO MENSAL	VENCIMENTO LÍQUIDO ANUAL
Jorge Manuel Pereira Rodrigues	Presidente	01-01-2002 a 31-12-2002	Estrada Regional - Biscoitos 9950-333 Madalena	2.315,79	32.421,05
Jaime António da Silveira Jorge	Vice-Presidente	01-01-2002 a 31-12-2002	R. Dr. João Menezes - Toledos 9950-364 Madalena	1.912,55	26.775,75
Maria de Lurdes Rodrigues Luis Silva	Vereadora a Tempo Inteiro	01-01-2002 a 31-12-2002	Estrada Regional - Criação Velha - 9950-232 Madalena	1.745,29	24.434,06
Manuel Tomás Gaspar da Costa	Vereador	01-01-2002 a 31-12-2002	Av. Padre Nunes da Rosa - Madalena - 9950-302 Madalena	-	-
Maria de Jesus Rodrigues Medeiros Oliveira	Vereadora	01-01-2002 a 31-12-2002	Estrada Regional - Criação Velha - 9950-232 Madalena	-	-

**Identificação dos Responsáveis – 2003**

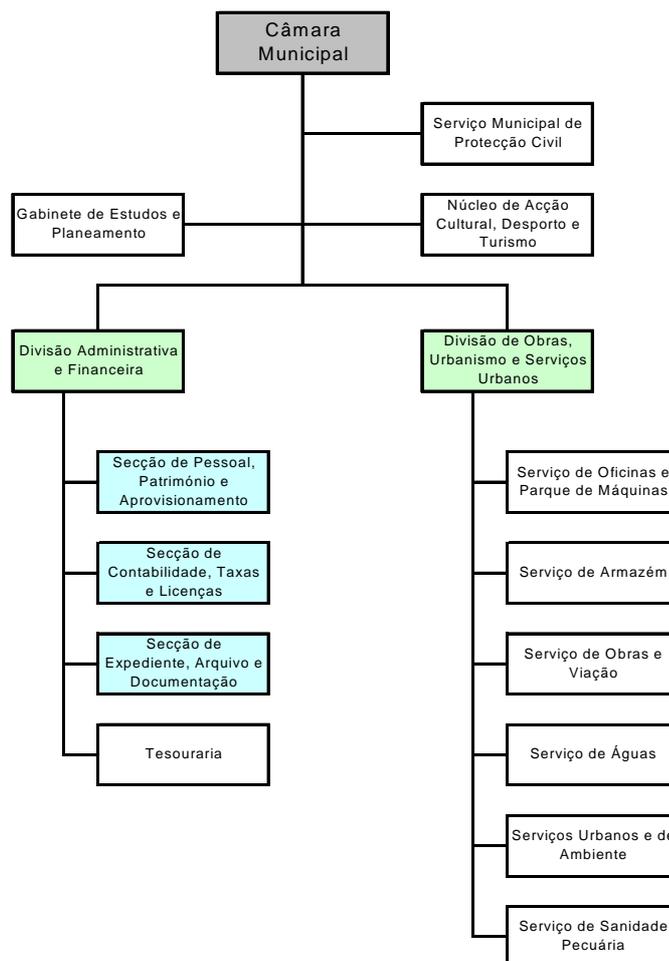
Euros					
RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	RESIDÊNCIA	VENCIMENTO LÍQUIDO MENSAL	VENCIMENTO LÍQUIDO ANUAL
Jorge Manuel Pereira Rodrigues	Presidente	01-01-2003 a 31-12-2003	Estrada Regional - Biscoitos 9950-333 Madalena	2.588,43	36.237,97
Jaime António da Silveira Jorge	Vice-Presidente	01-01-2003 a 31-12-2003	R. Dr. João Menezes - Toledos 9950-364 Madalena	2.004,62	28.064,70
Maria de Lurdes Rodrigues Luis Silva	Vereadora a Tempo Inteiro	01-01-2003 a 31-12-2003	Estrada Regional - Criação Velha - 9950-232 Madalena	2.114,13	29.597,88
Manuel Tomás Gaspar da Costa	Vereador	01-01-2003 a 31-12-2003	Av. Padre Nunes da Rosa - Madalena - 9950-302 Madalena	-	-
Maria de Jesus Rodrigues Medeiros Oliveira	Vereadora	01-01-2003 a 31-12-2003	Estrada Regional - Criação Velha - 9950-232 Madalena	-	-



### 3.2. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA CMM

Nos termos do n.º 1, artigo 2.º do DL n.º 116/84, de 6 de Abril, com a redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, “A organização dos serviços municipais deverá ser estabelecida por deliberação da assembleia municipal, mediante proposta fundamentada da respectiva câmara municipal...”.

A estrutura orgânica dos serviços municipais e respectivo quadro de pessoal foram aprovados pela Assembleia Municipal, em sessão realizada a 20 de Dezembro de 1991, encontrando-se publicada no DR, II Série, n.º 55, de 6 de Março de 1992. Posteriormente, no DR, II Série, n.º 193, apêndice n.º 121, de 22 de Agosto de 2000, foi publicada a reestruturação dos serviços (entretanto corrigida pela Rectificação n.º 846/2000 – AP, do DR, II Série, n.º 240, apêndice n.º 141, de 17 de Outubro de 2000), aprovada por deliberação da Assembleia Municipal, em reunião realizada a 24 de Maio de 2000.





### 3.3. BALANÇO SOCIAL

O balanço social é um instrumento unificado e retrospectivo onde, de forma sistemática, são recolhidos e tratados os dados relativos à realidade humana e social da instituição, que permitem identificar os elementos necessários para a gestão estratégica dos recursos humanos.

#### 3.3.1. Quadro de Pessoal

No Quadro II estabelece-se a comparação entre a dotação do quadro de pessoal e os lugares preenchidos em 2002:

**Quadro II: Quadro de Pessoal**

	QUADRO LEGAL	LUGARES PREENCHIDOS	LUGARES POR PREENCHER (3) = (1) - (2)	% LUGARES PROVIDOS (4) = (2) : (1)
Dirigente	2	1	1	50,0%
Chefia	3	0	3	0,0%
T. Superior	6	1	5	16,7%
Técnico	1	0	1	0,0%
Informática	1	1	0	100,0%
T. Profissional	7	7	0	100,0%
Administrativo	17	14	3	82,4%
Auxiliar	45	34	11	75,6%
Operário	18	16	2	88,9%
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>74</b>	<b>26</b>	<b>74,0%</b>

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2002

**Nota 1:** Acrescente-se, ainda, 3 contratados a termo certo

**Nota 2:** No Pessoal Operário estão incluídos 2 lugares de operador de estações elevatórias, nos termos do artigo 7.º do DL n.º 84/2002, de 5 de Abril

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos, constatou-se que, em 31/12/2002, a estrutura organizacional efectivamente implementada não correspondia à formalmente aprovada.

Com efeito, ao nível dos cargos dirigentes, as duas chefias de divisão não se encontravam providas, sendo as correspondentes funções assumidas pelos respectivos funcionários.

De igual modo, dos 6 lugares previstos para técnicos superiores, apenas 1 estava preenchido.



Em sede de contraditório, os responsáveis pronunciaram-se do seguinte modo:

*“Quadro de Pessoal: informamos que no quadro II as vagas de chefia já se encontravam, na altura, totalmente preenchidas. Resultado desta situação, todos os quadros que refiram informação relativa às chefias não estão correctos. Este facto deveu-se ao Balanço Social não fazer a distinção entre Chefias e Pessoal Administrativo, estando estas, integradas neste último”.*

Na estrutura do quadro de pessoal predominavam as categorias de “Auxiliar”, “Operário” e “Administrativo”, responsáveis, em conjunto, por 80 dos 100 lugares da dotação global.

Refira-se, no entanto, que dos 74 lugares do quadro preenchidos, 64 correspondiam a pessoal com aquelas categorias – 86,5% do total.

#### **Quadro III: Índices de Tecnicidade**

<b>Índice de Tecnicidade - Sentido Restrito</b>			
$\frac{\text{Téc. Sup. + Dirigente}}{\text{Efectivos do Quadro}} \times 100 =$	$\frac{1 + 1}{74} \times 100 =$		2,7%
<b>Índice de Tecnicidade - Sentido Lato</b>			
$\frac{\text{Téc. Sup. + Dirigente + Téc. Profissional}}{\text{Efectivos do Quadro}} \times 100 =$	$\frac{1 + 1 + 7}{74} \times 100 =$		12,2%

A expressão assumida pelo índice de tecnicidade em sentido restrito – 2,7% – indicia a reduzida importância relativa dos técnicos superiores e dos dirigentes.

#### **Quadro IV: Efectivos por Sexo**

CATEGORIA/CARREIRA	2002		
	Masc.	Fem.	Total
Dirigente	1	0	1
Chefia	0	0	0
Técnico Superior	1	0	1
Técnico	0	0	0
Informática	1	0	1
Técnico Profissional	6	1	7
Administrativo	3	11	14
Auxiliar	30	4	34
Operário	16	0	16
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>	<b>16</b>	<b>74</b>

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2002



**Quadro V: Taxa de Feminização**

$$\frac{\text{Pessoal Feminino}}{\text{Efectivos do Quadro}} \times 100 = \frac{16}{74} \times 100 = 21,6\%$$

A desagregação dos efectivos por sexo, relaciona-se com a taxa de feminização – 21,6% – correspondente a 16 funcionárias, essencialmente inseridas na carreira “Administrativo”.

Em relação à natureza do vínculo, os dados constantes dos Quadros VI e VII são elucidativos da situação, já que 96,1% dos funcionários eram efectivos:

**Quadro VI: Vínculo do Pessoal**

CATEGORIA/CARREIRA	QUADRO			CONTRATADOS			TOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Chefia	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico Superior	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Técnico	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Informática	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Técnico Profissional	6	1	7	0	0	0	6	1	7
Administrativo	3	11	14	1	0	1	4	11	15
Auxiliar	30	4	34	2	0	2	32	4	36
Operário	16	0	16	0	0	0	16	0	16
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>	<b>16</b>	<b>74</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>61</b>	<b>16</b>	<b>77</b>

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2002

**Quadro VII: Taxa de Vínculo do Pessoal**

**Taxa de Vínculo ao Quadro**

$$\frac{\text{Efectivos do Quadro}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{74}{77} \times 100 = 96,1\%$$

**Taxa de Vínculo Além do Quadro**

$$\frac{\text{Efectivos Além do Quadro}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{3}{77} \times 100 = 3,9\%$$

Os quadros seguintes expressam os níveis de qualificação dos recursos humanos afectos ao quadro da CMM, em termos de habilitações literárias:



**Quadro VIII: Estrutura Habilitacional**

HABILITAÇÕES	Sem Escolaridade ( < 4 Anos Escol.)			Ensino Primário (4 Anos Escol.)			Ciclo Preparatório (6 Anos Escol.)			SUBTOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
	Dirigente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chefia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico Superior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Informática	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico Profissional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Administrativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Auxiliar	1	0	1	21	1	22	6	2	8	28	3	31
Operário	0	0	0	11	0	11	5	0	5	16	0	16
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>32</b>	<b>1</b>	<b>33</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>44</b>	<b>3</b>	<b>47</b>

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2002

**Quadro IX: Estrutura Habilitacional (Continuação)**

HABILITAÇÕES	Curso Geral (9 Anos Escol.)			Curso Complem. (11 Anos Escol.)			12º Ano Escol. (12 Anos Escol.)			SUBTOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
	Dirigente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chefia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico Superior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Informática	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Técnico Profissional	3	0	3	3	1	4	0	0	0	6	1	7
Administrativo	0	2	2	3	9	12	0	0	0	3	11	14
Auxiliar	0	1	1	2	0	2	0	0	0	2	1	3
Operário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>25</b>

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2002

**Quadro X: Estrutura Habilitacional (Continuação)**

HABILITAÇÕES	Curso Médio			Bacharelato			Licenciatura			SUBTOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
	Dirigente	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0
Chefia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico Superior	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Técnico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Informática	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico Profissional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Administrativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Auxiliar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Operário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2002



**Quadro XI: Estrutura Habilitacional (Continuação)**

HABILITAÇÕES	Mestrado			Doutoramento			SUBTOTAL			TOTAL GERAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Chefia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico Superior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Técnico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Informática	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Técnico Profissional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	7
Administrativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	11	14
Auxiliar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	4	34
Operário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	0	16
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>58</b>	<b>16</b>	<b>74</b>

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2002

**Quadro XII: Taxa de Analfabetismo**

$\frac{\text{Pessoal sem Escolaridade}}{\text{Efectivos do Quadro}} \times 100 = \frac{1}{74} \times 100 = 1,4\%$
---

**Quadro XIII: Índices Habilitacionais**

<b>Índice Habilitacional I (Ensino Primário)</b>	
$\frac{\text{Pessoal com o Ensino Primário}}{\text{Efectivos do Quadro}} \times 100 = \frac{33}{74} \times 100 = 44,6\%$	
<b>Índice Habilitacional II (ciclo Prep. + Ciclo Geral + Ciclo Complementar + 12º Ano)</b>	
$\frac{\text{Pessoal com (C. Prep. + C. Geral + C. Compl. + 12º Ano)}}{\text{Efectivos do Quadro}} \times 100 = \frac{13 + 6 + 19 + 0}{74} \times 100 = 51,4\%$	
<b>Índice Habilitacional III (Curso Médio + Bacharelato)</b>	
$\frac{\text{Pessoal com (Curso Médio + Bacharelato)}}{\text{Efectivos do Quadro}} \times 100 = \frac{0 + 0}{74} \times 100 = 0,0\%$	
<b>Índice Habilitacional IV (Licenciatura + Mestrado + Doutoramento)</b>	
$\frac{\text{Pessoal com (Licenciatura + Mestrado + Doutoramento)}}{\text{Efectivos do Quadro}} \times 100 = \frac{2 + 0 + 0}{74} \times 100 = 2,7\%$	



**Quadro XIV: Taxas de Formação Superior**

<b>Taxa de Formação Superior</b>	
$\frac{\text{Pessoal com (C. Médio + Bach. + Licenc. + Mest. + Doutor.)}}{\text{Efectivos do Quadro}} \times 100 = \frac{0 + 0 + 2 + 0 + 0}{74} \times 100 = 2,7\%$	
<b>Taxa de Formação Superior / Feminização</b>	
$\frac{\text{Pessoal Fem. com (C. Médio + Bach. + Licenc. + Mest. + Doutor.)}}{\text{Efectivos Femininos}} \times 100 = \frac{0 + 0 + 0 + 0 + 0}{16} \times 100 = 0,0\%$	

Dos quadros supramencionados infere-se que 63,5% dos efectivos possuía 6 anos de escolaridade (ciclo preparatório), aspecto a que não será alheio a importância relativa do pessoal inserido nas categorias de “Auxiliar”, “Operário” e “Administrativo” representar 86,5% do efectivo global.

Merece igualmente relevância o facto de haver apenas 2 funcionários com formação média e superior (bacharelato e licenciatura).

**Quadro XV: Estrutura Etária do Pessoal**

GRUPOS ETÁRIOS	Masc.	Fem.	Total
< 18 Anos	0	0	0
18 - 24 Anos	0	0	0
25 - 29 Anos	2	3	5
30 - 34 Anos	7	6	13
35 - 39 Anos	18	2	20
40 - 44 Anos	9	0	9
45 - 49 Anos	7	3	10
50 - 54 Anos	12	1	13
55 - 59 Anos	0	0	0
60 - 64 Anos	3	1	4
65 - 69 Anos	0	0	0
> 70 Anos	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>58</b>	<b>16</b>	<b>74</b>



**Quadro XVI: Indicadores de Nível Etário**

<b>Nível Etário Médio</b>			
$\frac{\text{Somatório das Idades de Todos os Efectivos}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 =$	$\frac{3.063}{74}$	=	41,4
<b>Nível Etário Feminino</b>			
$\frac{\text{Somatório das Idades dos Efectivos Femininos}}{\text{Efectivos Femininos}} =$	$\frac{602}{16}$	=	37,6

A média de idades dos efectivos era de cerca de 41 anos.



### 3.3.2. Indicadores de Absentismo

A análise efectuada no âmbito dos mecanismos instituídos destinados a proceder ao controlo da assiduidade permitiu concluir que eram pouco fiáveis, já que apenas tinham por suporte o registo manual no designado livro de ponto para os funcionários que prestavam serviço no edifício dos Paços do Concelho. Quanto ao restante pessoal, o controlo competia às respectivas chefias, sem que haja qualquer registo documental.

Para além da possibilidade da ocorrência de erros no processamento de salários e outros abonos de natureza pecuniária, as fragilidades evidenciadas são susceptíveis de distorcer os indicadores de absentismo, aspecto que deverá ser tido em linha de conta na apreciação do Quadro XVII.

A este propósito, os responsáveis, em sede de contraditório, referiram o seguinte: *“o controlo de assiduidade dos funcionários que prestam serviço no edifício dos Paços do Concelho é feito, actualmente, por registo electrónico. Os funcionários que trabalham no exterior, e já em 2002, assinavam Livro de Ponto, conferido pelos responsáveis dos diferentes sectores”*.

Assim, os elementos coligidos revelam que, em 2002, ascendeu a 269 o número de dias de ausência dos funcionários<sup>8</sup>, a que correspondeu uma taxa de absentismo de 1,5%.

**Quadro XVII: Absentismo**

CATEGORIA/CARREIRA	ABSENTISMO			MÉDIA DE DIAS POR		
	(Todo tipo de faltas, excepto férias)			FUNCIONÁRIO		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente	0	0	0	0,0	-	0,0
Chefia	0	0	0	-	-	-
Técnico Superior	0	0	0	0,0	-	0,0
Técnico	0	0	0	-	-	-
Informática	0	0	0	0,0	-	0,0
Técnico Profissional	2	0	2	0,3	0,0	0,3
Administrativo	4	2	6	1,3	0,2	0,4
Auxiliar	254	7	261	8,5	1,8	7,7
Operário	0	0	0	0,0	-	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>260</b>	<b>9</b>	<b>269</b>	<b>4,5</b>	<b>0,6</b>	<b>3,6</b>

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2002

<sup>8</sup> Excluindo as faltas por conta do período de férias e férias.



**Quadro XVIII: Taxas de Absentismo**

<b>Taxa de Absentismo</b>	
$\frac{\text{Número de Dias de Ausência}}{\text{Número de Dias Trabalháveis}} \times 100 = \frac{269}{74 \times 250} \times 100 = 1,5\%$	
<b>Taxa de Absentismo Feminino</b>	
$\frac{\text{Número de Dias de Ausência do Pessoal Feminino}}{\text{Número de Dias Trabalháveis}} \times 100 = \frac{9}{16 \times 250} \times 100 = 0,2\%$	
<b>Taxa de Absentismo Masculino</b>	
$\frac{\text{Número de Dias de Ausência do Pessoal Masculino}}{\text{Número de Dias Trabalháveis}} \times 100 = \frac{260}{58 \times 250} \times 100 = 1,8\%$	

Dito de outro modo, cada funcionário faltou, em média, 3,6 dias, para além do período normal de férias. Em termos globais, verificou-se uma menor incidência do absentismo feminino, cuja taxa média, 0,2%, respeitou a 0,6 dias de ausência do posto de trabalho.

**Quadro XIX: Absentismo por Grupo de Pessoal**

Grupo de Pessoal	Taxa de Absentismo Masculino	Taxa de Absentismo Feminino	Absentismo Geral	
			Taxa	N.º de Dias
Dirigente	$\frac{0}{1 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{1 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	0,0% x 250 = 0
Chefia	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	- x 250 = -
Técnico Superior	$\frac{0}{1 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{1 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	0,0% x 250 = 0
Técnico	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	- x 250 = -
Informática	$\frac{0}{1 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{1 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	0,0% x 250 = 0
Técnico Profissional	$\frac{2}{6 \times 250} \times 100 = 0,1\%$	$\frac{0}{1 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	$\frac{2}{7 \times 250} \times 100 = 0,1\%$	0,1% x 250 = 0,3
Administrativo	$\frac{4}{3 \times 250} \times 100 = 0,5\%$	$\frac{2}{11 \times 250} \times 100 = 0,1\%$	$\frac{6}{14 \times 250} \times 100 = 0,2\%$	0,2% x 250 = 0,4
Auxiliar	$\frac{254}{30 \times 250} \times 100 = 3,4\%$	$\frac{7}{4 \times 250} \times 100 = 0,7\%$	$\frac{261}{34 \times 250} \times 100 = 3,1\%$	3,1% x 250 = 8
Operário	$\frac{0}{16 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{16 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	0,0% x 250 = 0
<b>MÉDIA</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,2%</b>	<b>1,5%</b>	<b>3,6</b>

Considerando os funcionários por carreira, a taxa de absentismo mais elevada foi da responsabilidade do pessoal “Auxiliar” – 3,1% – equivalente a uma média de 8 dias de faltas.



### 3.4. CIRCUITO DE PROCESSAMENTO DA DESPESA

**3.4.1.** Com o intuito de se proceder ao levantamento do SCI implementado no âmbito do processamento da despesa e do respectivo funcionamento, foram elaborados inquéritos específicos e efectuadas reuniões com os funcionários, complementando-se os trabalhos com a realização de testes de procedimento, de conformidade e substantivos.

No Quadro XX apresenta-se o correspondente fluxograma de controlo interno:

**Quadro XX: Fluxograma do Processamento da Despesa**

Fluxograma dos Procedimentos Contabilísticos e das Medidas de Controlo Interno		
Processamento da Despesa		
N.º da Operação	Observações	Fluxograma
1	Detectada a necessidade de determinado serviço ou bem inexistente em armazém, os responsáveis dos respectivos sectores elaboram uma informação (I) ou uma requisição interna (RI), que é remetida à Secção de Pessoal, Património e Aprovisionamento (SPPA). Em casos pontuais, o processo de aquisição é desencadeado por deliberação da Câmara, tendo por suporte cópia da respectiva acta, a qual é igualmente remetida à SPPA para processamento.	
2	A SPPA procede à verificação dos pressupostos legais subjacentes à realização da despesa. Constatada a ausência de algum deles, o documento é devolvido ao serviço emissor. Caso contrário, é então emitida a correspondente RI (na hipótese da intenção de despesa ter sido expressa através de uma I ou A), sendo-lhe aposta a informação de cabimento e respectiva classificação orçamental.	
3	Verificada a legalidade e regularidade da despesa, a SPPA remete a RI a despacho do Presidente da Câmara, para efeitos da competente autorização.	

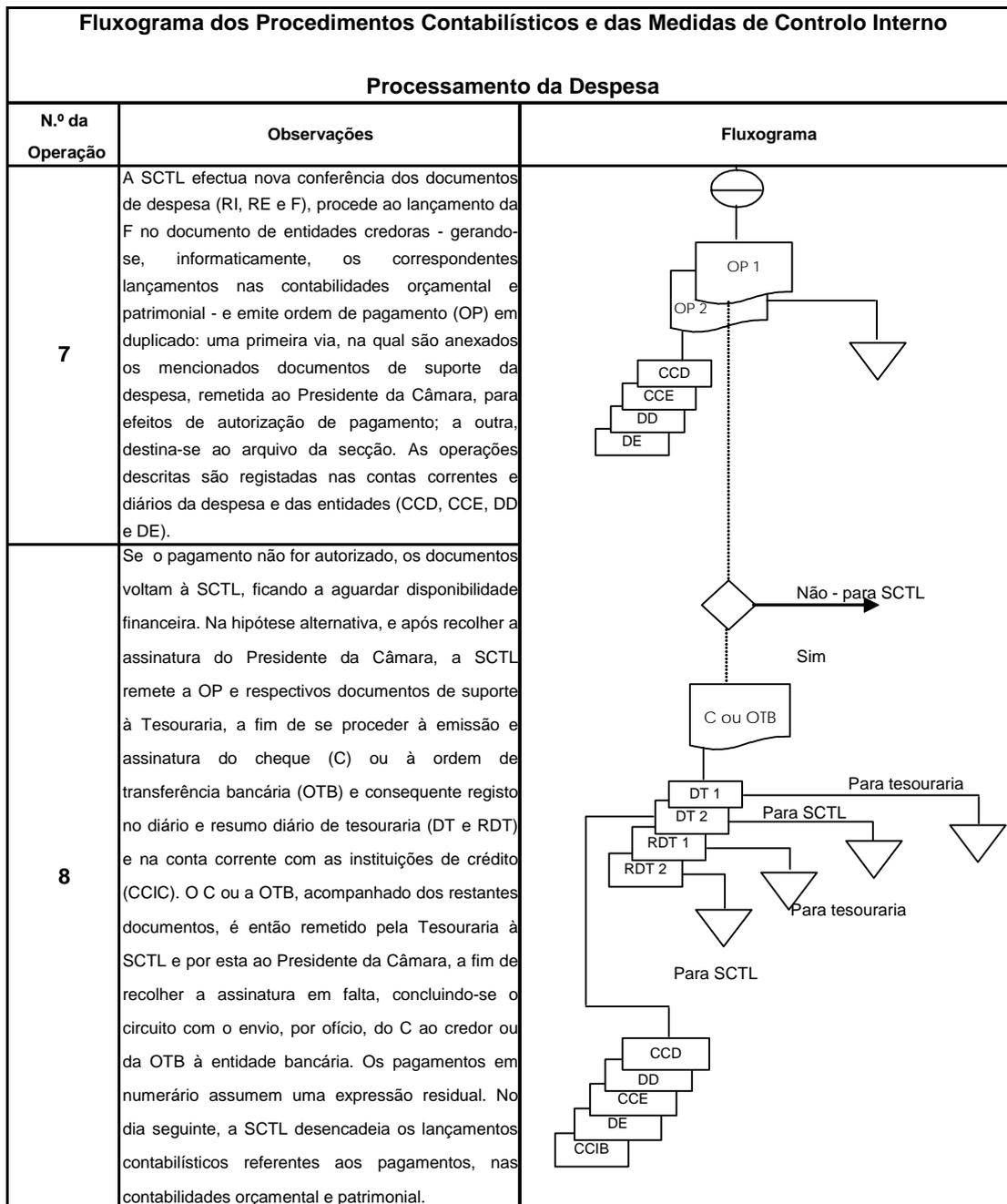


**Quadro XXI: Fluxograma do Processamento da Despesa (continuação)**

Fluxograma dos Procedimentos Contabilísticos e das Medidas de Controlo Interno		
Processamento da Despesa		
N.º da Operação	Observações	Fluxograma
4	Obtida a autorização para a realização da despesa, a SPPA arquiva temporariamente a RI e procede à contabilização dos consequentes cabimento e compromisso, mediante a emissão da requisição externa (RE), em triplicado, que depois de assinada pelo funcionário que a emitiu e respectiva chefia de secção, é submetida a despacho do Presidente da Câmara, e assim distribuída: 1 via para o fornecedor, que posteriormente a anexará à respectiva factura, outra para o arquivo temporário da SPPA, que ficará a aguardar a recepção da factura, sendo a 3.ª destinada ao arquivo geral da secção. Nestas duas vias encontra-se expressa a informação de cabimento, com a respectiva dotação disponível. Com a emissão da RE, o sistema informático gera os lançamentos na conta corrente e diário da despesa (CCD e DD).	
5	O Serviço de Armazém (SA) ou a SPPA - no caso do material de economato, recebem os bens, acompanhados da respectiva factura (F) em duplicado. Por vezes esta via é substituída por uma guia de remessa (GR), procedendo, então, à respectiva conferência, a qual é evidenciada através da aposição de carimbos com as menções "Recebido" e "Conferido". Relativamente aos bens recepcionados no SA, o responsável procede ao lançamento nas fichas de existências (FE).	
6	A SPPA confere F e RE 1, que a suporta, com as cópias da RE 2 e RI, que se encontravam temporariamente arquivadas. Posteriormente, remete-se este conjunto de documentos à Secção de Contabilidade, Taxas e Licenças (SCTL) e procede-se aos correspondentes lançamentos de actualização dos registos das existências em armazém (REA).	



**Quadro XXII: Fluxograma do Processamento da Despesa (continuação)**



**3.4.2.** Os testes de conformidade destinaram-se a confirmar se as aquisições de bens e serviços, objecto das amostras seleccionadas, respeitaram os procedimentos e medidas de controlo interno definidos pelo anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, designadamente:



se foram observadas as regras estabelecidas no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e legislação complementar, que estabelece o regime jurídico da contratação pública;

se a aquisição foi autorizada por um responsável com competência para o efeito;

se existia um nexo de causalidade entre a despesa efectuada e as atribuições da Câmara;

se a classificação contabilística foi devidamente efectuada;

se os pagamentos foram adequadamente comprovados, mediante documentos de quitação de dívida emitidos pelos credores.

**3.4.3.** A realização de testes substantivos teve por objectivo certificar a coerência dos saldos inscritos no mapa de Controlo Orçamental da Despesa e na Conta Corrente da Despesa, relativamente às seguintes rubricas residuais:

01.04/02.02.09 – Órgãos da Autarquia – Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Outros – 76.859,98 euros;

01.04/02.03.11 – Órgãos da Autarquia – Aquisição de Serviços – Outros – 75.856,93 euros;

03.05/07.05 – Divisão de Obras, Urbanismo e Serviços Urbanos – Serviços Urbanos e de Ambiente – Aquisição de Bens de Investimento – Outros – 66.110,30 euros;

04.02/03.11 – Núcleo de Acção Cultural, Desporto e Turismo – Aquisição de Bens e Serviços Correntes – Aquisição de Serviços – Outros – 97.458,77 euros.

Nesse sentido, foram seleccionadas determinadas operações, com vista a confirmar a respectiva expressão financeira e o processamento contabilístico, em função da relevância material, procedendo-se, de seguida, à análise de todo o suporte documental.

**3.4.4.** Tendo em consideração os procedimentos descritos, detectaram-se os seguintes pontos fortes e pontos fracos:



### **Pontos Fortes**

os procedimentos adoptados no processo de realização de despesas respeitavam a norma de controlo interno;

as relações de autoridade e responsabilidade de cada unidade orgânica encontravam-se devidamente especificadas;

existência de segregação de funções na Contabilidade, sendo as tarefas relevantes executadas por funcionárias diferentes, designadamente quanto: **a)** à emissão de requisições externas; **b)** à conferência das facturas com as requisições que as originaram; **c)** ao processamento das facturas;

o princípio do “registo metódico dos factos” era respeitado;

o registo contabilístico era efectuado através de uma aplicação informática, sendo considerado como meio de prova e instrumento de controlo, ao passo que o output se consubstanciava no respectivo documento justificativo, satisfazendo, assim, as normas e procedimentos legais;

os cheques eram nominativos e cruzados;

os processos referentes aos contratos de fornecimento contínuo<sup>9</sup>, celebrados em 2003, encontravam-se devidamente organizados e documentados, tendo sido adoptados os procedimentos de contratação adequados.

### **Pontos Fracos**

inexistência de Tesouraria própria, recorrendo-se, por isso, à Tesouraria da Fazenda Pública;

na “Tesouraria”, a respectiva funcionária guardava os cheques, procedia à sua emissão, elaborava as reconciliações bancárias e efectuava, ainda, a actualização das contas correntes com as instituições de crédito, facto que consubstancia a ausência de segregação de funções;

---

<sup>9</sup> Foram consultados os processos referentes à aquisição dos seguintes bens e serviços: contentores de lixo, papel de fotocópia, cimento, britas, mistura betuminosa, combustíveis, areia, blocos, massa asfáltica e aluguer de retroescavadora.



ineficiências no circuito documental estabelecido para o processamento da despesa (após a fase de liquidação e conseqüente emissão da ordem de pagamento, o processo era remetido pela SCTL à Tesouraria, onde se procedia à emissão e assinatura do cheque, o qual, apesar de não estar acompanhado de todos os documentos de suporte ao pagamento, recolhia a assinatura do senhor Presidente da Câmara, voltando, então, à “Tesouraria” para pagamento);

inexistência de procedimentos uniformes que permitissem uma identificação clara das facturas já regularizadas (em alguns casos, era aposto o carimbo com a designação “Liquidado pela autorização de pagamento n.º ---, do ano de ----”, enquanto noutros, era a própria ordem de pagamento que continha a menção “Pago em --/--/----”);

ausência de controlo relativamente às requisições emitidas e ainda não satisfeitas;

inexistência de um registo de entrada de facturas;

ausência de evidências, quer ao nível da recepção qualitativa, quer quantitativa dos bens, apesar da norma de controlo interno estabelecer procedimentos nesse sentido, a fls. 733;

inexistência de interligação, em termos informáticos, entre a SCTL e o Aproveitamento/Armazém, facto que dificultou o controlo permanente e sistemático das referidas áreas, para além de induzir ineficiências no processamento contabilístico, já que os documentos referentes aos pagamentos, apenas eram introduzidos no sistema, pela SCTL, no dia seguinte;

inadequação do procedimento de contratação adoptado para a execução da empreitada referente à abertura de um furo para captação de água no lugar da Miragaia – Bandeiras, facto que motivou a exclusão do projecto, para efeitos de comparticipação do PRODESA (ver ponto 3.4.5.);

ausência de recibos comprovativos de quitação da dívida, a fls. 723 do processo;

existência de ordens de pagamento sem qualquer assinatura que habilitasse a conseqüente regularização da despesa, a fls. 723 do processo, facto que contraria o disposto no ponto 2.8.2.3. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que define os documentos obrigatórios de suporte ao registo das operações.



No que concerne aos supra mencionados pontos fracos, os responsáveis alegaram o seguinte:

*“Quanto à existência de Ordens de Pagamento sem qualquer assinatura que autorizasse o respectivo pagamento somos a informar que tal procedimento não é de todo usual, pelo que só pode ter sido por lapso a ausência da assinatura do senhor presidente. Como sabe, nenhum pagamento é efectuado sem o seu consentimento, sendo-lhe presentes todos os documentos a pagar, bem como o respectivo cheque, posteriormente”.*

*“Encontra-se pronto para publicação o aviso de nomeação do Tesoureiro Municipal, prevenindo-se a sua entrada ainda este ano, pelo que o funcionamento da Tesouraria em 01 de Janeiro de 2005 irá colmatar algumas das lacunas agora existentes, quer ao nível informático quer ao nível de pessoal”.*

**3.4.5.** Na sequência dos testes efectuados, foram detectados procedimentos inadequados de contratação para a selecção da entidade executora da empreitada referente à abertura de um furo para captação de água no lugar da Miragaia – Bandeiras, investimento que foi candidatado ao PRODESA, para efeitos de comparticipação comunitária.

Atento o valor do contrato, 167.451,00 euros, e face ao estatuído pelo DL n.º 59/99, de 2 de Março, designadamente a alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º, o procedimento aplicável deveria ter sido o do concurso público ou limitado com publicação de anúncio, com os fundamentos constantes do parecer elaborado pela DROAP, inserto a fls. 574 e seguintes do processo, e não o ajuste directo com consulta, como se verificou. Refira-se, aliás, que a preterição do procedimento concursal adequado, com o consequente incumprimento “... das disposições legais em termos de mercados públicos”<sup>10</sup>, motivou a decisão da subunidade de gestão do PRODESA em considerar a candidatura inelegível, facto que, em termos financeiros, se traduziu pela não percepção de, no mínimo<sup>11</sup>, 142.333,35 euros, correspondente a 85% das despesas de investimento elegíveis e, em consequência, susceptíveis de serem comparticipadas a fundo perdido.

O contrato escrito para execução da empreitada em apreço foi celebrado a 4 de Dezembro de 2002, conforme cópia inserta a fls. 598 do processo, tendo sido outorgado, em represen-

<sup>10</sup> Conforme ofício da DREPA, inserto a fls. 572 do processo.

<sup>11</sup> Caso os trabalhos a mais, no montante de 4.617,00 euros, fossem aprovados, a comparticipação financeira teria ascendido a 146.257,80 euros.



tação do Município, pelo Presidente da Câmara, senhor Jorge Manuel Pereira Rodrigues. O auto de consignação da obra foi assinado pelas partes, a 7 de Janeiro de 2003, cópia a fls. 601. A 30 de Abril de 2003 ocorreu, ainda, a celebração de um contrato de trabalhos a mais, no montante de 4.617,00 euros, acrescido do IVA à taxa legal, tendo por signatários os mesmos outorgantes, a fls. 603.

À data de realização dos trabalhos de campo, Setembro/Outubro de 2003, a empreitada encontrava-se concluída, conforme auto de recepção provisória, datado de 2 de Junho de 2003, a fls. 619 do processo. Quanto à respectiva execução financeira, a 2 de Dezembro de 2003 foi efectuado o último pagamento ao empreiteiro, conforme documentos insertos a fls. 614 e seguintes, discriminados no Quadro XXIII:

**Quadro XXIII: Empreitada do Furo de Água de Miragaia – Paga/s Efectuados**

Euros											
Auto de Medição			Factura			Ordem de Pagamento			Recibo		
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor
1	17-1-03	18.720,00	230001	17-01-03	18.720,00	-	-	-	230001	02-05-03	18.720,00
2	13-2-03	155.429,04	230004	13-02-03	155.429,04	544	23-04-03	174.149,04	230004	02-05-03	155.429,04
1 (a)	21-5-03	4.801,68	230014	21-05-03	4.801,68	1909	02-12-03	4.801,68	-	-	-
<b>Total</b>	-	<b>178.950,72</b>	-	-	<b>178.950,72</b>	-	-	<b>178.950,72</b>	-	-	<b>174.149,04</b>

(a) Trabalhos adicionais, conforme contrato celebrado em 30/04/2003.

A não adopção do procedimento pré-contratual legalmente fixado, em razão do montante, gera a nulidade do acto de adjudicação, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA e, conseqüentemente, do contrato (n.º 1 do artigo 185.º do CPA), donde decorre a ilegalidade dos pagamentos efectuados, no montante de 178.950,72 euros (inclui IVA à taxa legal).

Em sede de contraditório, os responsáveis alegaram o seguinte:

*“No que toca à eventual infracção financeira apontada pelo Tribunal, em matéria relacionada com a empreitada do furo no Lugar da Miragaia, devemos salientar o seguinte:*

*a. As razões que fundamentaram o recurso ao ajuste directo encontram-se devidamente explicitadas – e justificadas – nos documentos anexos à acta da reunião camarária respectiva;*



- b. *Encontram as mesmas em situação material-real de facto atinente com a manifesta falta de água para abastecimento da população do Município directamente servida e a que, em função das necessidades então verificadas, urgia atender imediatamente;*
- c. *Sobressaem questões que dizem respeito concomitante a situações de salubridade e de condições básicas de vida das populações;*
- d. *O procedimento administrativo encontrado teve de ser necessariamente célere e, como tal, foi devidamente justificado nos documentos anexos à acta da reunião respectiva – aliás, em conformidade com todos os motivos públicos de atendimento de dificuldades semelhantes do âmbito do abastecimento de água e a que, tanto o Tribunal de Contas, como a Sub-Unidade de Gestão/PRODESA e a DROAP nunca deixaram de ser, em casos idênticos, naturalmente, sensíveis;*
- e. *Recordamos, por exemplo, o procedimento respeitante à execução do furo de água da Candelária (pró.nº1974/97, visado pelo TC em 97/05/05), que, embora tenha também traduzido um procedimento excepcional, em função das razões então justificadas pela autarquia, a mesma Sub-Unidade de Gestão norteou-se por critério absolutamente distinto do actualmente em apreço;*
- f. *O parecer – mencionado pelo TC (v. fls. 36 do Relatório) – produzido pela DROAP foi emitido em momento significativamente posterior à adjudicação da empreitada, e, sublinha-se, em total discrepância com o que até então a mesma DROAP defendia sobre a matéria para casos semelhantes, nesta e noutras autarquias da RAA (como referimos na alínea precedente);*
- g. *É sabido que a Sub-Unidade de Gestão/PRODESA exige, para a aprovação de candidaturas aos Fundos Estruturais, que as obras (que podem ainda não estar concluídas) estejam, no mínimo, adjudicadas aquando da formalização da candidatura;*
- h. *Ou seja, só em momento posterior à verificação das razões justificantes do recurso aos procedimentos de contratação em concreto é que a Sub-Unidade de Gestão/PRODESA vai aferir ou não da viabilidade das candidaturas;*
- i. *No caso, só em momento posterior à verificação das razões excepcionais justificantes do recurso ao procedimento de contratação que, como o presente ajuste directo, não encontrou nas regras gerais do concurso público, é que a Sub-Unidade de Gestão foi, selectivamente, aferir da (in)viabilidade da candidatura;*



j. É, pois, em atenção a critérios subsumíveis às políticas internas de gestão da Sub-Unidade/Prodesa – e nem sempre imediatamente reconduzíveis a razões de ordem estritamente legal (basta pensar na política de plafonds para as candidaturas que foi internamente determinada, sem assento no seu mérito e ou a sua viabilidade técnica imediatos...) – que as candidaturas de projectos municipais são apreciadas e fortemente condicionadas;

k. No caso, a DROAP, sem infirmar uma só que fosse das razões de facto com base nas quais a CM da Madalena havia, recorrido ao ajuste directo da empreitada em causa, antes delas fazendo “tábua-rasa”, preconizou ela própria, sem qualquer conhecimento do terreno e em original substituição de atribuições e competências da esfera de actuação autárquica, que aqueles fundamentos de facto e aquelas necessidades reais com que o Município se debatia para atender à situação de urgência gritante como, indubitavelmente, a presente e que fazia também emergir todas as consequências para a população em matéria de salubridade pública e de condições básicas de vida, nada valiam;

l. Acresce que o procedimento ora em causa obedeceu a rigoroso estudo técnico e, apesar de não se ter recorrido ao concurso público, encontra no DL n.º 59/99, de 2/3, acolhimento legal, não encareceu o erário público (por referência a empreendimentos de natureza semelhante) e foi concretizado mediante prévia consulta às empresas de especialidade, pelo que, também deste ponto de vista, sempre a autarquia procurou acautelar as regras de concorrência e de transparência aplicáveis na matéria, em função das suas especificidades concretas;

m. Atente-se, finalmente, que o procedimento em apreço, em função da generalidade de procedimentos concursais na autarquia, não deixou de representar, manifestamente, uma excepção – e, ainda assim, sempre devidamente justificada, circunstância que, a juntar a todo o supra-exposto, não merecerá ser enquadrada como violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.

Resta-nos informar o Tribunal que, à semelhança do que já anteriormente havíamos feito em relação ao Relatório da Inspeção Administrativa Regional, por meu despacho de 03 de Novembro, foi determinado aos serviços administrativos competentes que dessem imediato cumprimento às orientações preconizadas pelo TC no Relatório ora em apreciação e no sentido de virem a ser supridas as deficiências apontadas (v. cópia daquele despacho, que se junta)”.  
”



Atento o teor da argumentação apresentada pelo Serviço, em sede de contraditório, urge proceder a alguma clarificação sobre a matéria «sub judice».

Em primeiro lugar, foram solicitados os comprovativos das consultas efectuadas, por forma a aferir do grau de concorrência promovido pelo Serviço, e que culminou com a adjudicação à Intertec Açores, Lda. da empreitada de realização do Furo de Água da Miragaia.

O pedido de propostas foi efectuado, por ofício de 4 de Outubro de 2002, às empresas José Artur da Cruz Leal – Unipessoal, Lda., com sede em S. Roque do Pico, Inceland Drilling Co., em Reiquiavique, Vila Jardim, Lda., com sede em Santa Cruz da Graciosa, e, naturalmente, ao adjudicatário. Só a Intertec Açores apresentou proposta.

À data de remessa desses ofícios, encontrava-se em vigor a Portaria n.º 412-I/99, de 4 de Junho<sup>12</sup>, relativa às autorizações contidas nos certificados de classificação concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 61/99, de 2 de Março. Ora, dada a natureza da obra, o empreiteiro de obras públicas deveria ser titular da 2.ª classe<sup>13</sup> da 7.ª subcategoria da 4.ª categoria – captação de água.

Acontece que, nem a Vila Jardim, nem a empresa José Artur da Cruz Leal, à data de Outubro de 2002, possuíam este certificado, a fls. 1923 do processo, termos em que não podiam apresentar propostas nem executar a obra. Ora, face ao enquadramento legislativo em vigor, e ainda que fosse possível solicitar a apresentação de propostas a empresas sedeadas fora de Portugal, dificilmente um empreiteiro com sede na Islândia viria a demonstrar interesse em executar esta obra, financeiramente pouco apelativa para uma empresa que tivesse que montar estruturas mínimas de funcionamento.

Em conclusão, a consulta promovida pela CMM foi aparente e o procedimento pré-contratual foi, na realidade, um ajuste directo. Recorde-se que, face ao regime estatuído pela alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, o procedimento aplicável deveria ter sido o do concurso público ou o do concurso limitado com publicação de anúncio.

Na verdade, os interesses protegidos por esses procedimentos – dos quais se destaca o da concorrência, mas também os da transparência, igualdade entre particulares e publicidade – foram de tal forma postergados, que essa omissão é susceptível de criar na esfera jurídica do senhor Presidente da Câmara e dos restantes membros do executivo um facto qualifica-

<sup>12</sup> Com a redacção dada pela Portaria n.º 600/99, de 17 de Agosto.

<sup>13</sup> *Cfr.* n.º 1 da Portaria n.º 1221/2001, de 24 de Outubro.



do de infracção financeira sancionatória<sup>14</sup>, uma vez que o vício transmitiu-se para o contrato e sua execução, nos termos do n.º 1 do artigo 185.º do CPA.

Os factos descritos são, pois, susceptíveis de serem qualificados de forma a integrarem os elementos constitutivos de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por contrariarem o disposto pela alínea a) do n.º 2 do artigo 48.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, assim como o disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Em sede de apuramento de responsabilidade financeira, releva o facto dos membros do órgão executivo presentes na reunião ordinária de 30 de Setembro de 2002, terem aprovado, por unanimidade, o despacho do senhor Presidente da Câmara, de 25 de Setembro de 2002, autorizando a consulta a quatro empreiteiros, com vista ao ajuste directo, no âmbito das competências que para o efeito lhe haviam sido delegadas, conforme cópias das actas insertas a fls. 590 e seguintes. Assim, e para além do Presidente da Câmara, senhor Jorge Manuel Pereira Rodrigues, são responsáveis os Vereadores, senhores Jaime António da Silveira Jorge, Maria de Lurdes Rodrigues Luís Silva e Manuel Tomás Gaspar da Costa.

**3.4.6.** No âmbito do processamento da despesa, constatou-se a existência de seis fundos de maneiio, constituídos por deliberação camarária de 11 de Janeiro de 2002, conforme documento inserto a fls. 1889 do processo, cujo responsável pela respectiva utilização era o Chefe da Divisão Administrativa e Financeira.

Importa referir o que a este nível se encontra previsto no POCAL, nomeadamente no ponto 2.3.4.3. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o POCAL: *“Em caso de reconhecida necessidade poderá ser autorizada a constituição de fundos de maneiio, correspondendo a cada um uma dotação orçamental, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis. Cada um destes fundos tem de ser regularizado no fim de cada mês e saldado no fim do ano, não podendo conter em caso algum despesas não documentadas”*.

Por seu turno, através do ponto 2.9.10.1.11. do referido anexo, são definidos os mecanismos e procedimentos de controlo a adoptar na utilização daquelas dotações, designadamente a aprovação de *“...um regulamento que estabeleça a sua constituição e regulariza-*

---

<sup>14</sup> Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



ção, devendo definir a natureza da despesa a pagar pelo fundo, bem como o seu limite máximo, e ainda: a) A afectação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas da classificação económica; b) A sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas; c) A sua reposição até 31 de Dezembro”.

Tendo presente a mencionada deliberação, verificou-se que foi invocada como norma permissiva o artigo 30.º do DL n.º 341/83, de 21 de Julho, diploma que já se encontrava revogado, por força do disposto pelo artigo 12.º do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o POCAL, com a redacção que lhe fora conferida pelo DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, e, ainda, o supra referenciado ponto 2.9.10.1.11. do anexo ao POCAL, omitindo-se, contudo, a norma que legitima a constituição de fundos de maneiço, ponto 2.3.4.3. do referido anexo.

Os fundos de maneiço constituídos, que perfizeram 2.394,23 euros, referiam-se às seguintes rubricas:

- 02/01.02.01 – Deslocação e Ajudas de Custo – 1.496,39 euros;
- 02/03.05 – Consumos de Secretaria – 149,64 euros;
- 02/04.03 – Transportes e Comunicações – 249,40 euros;
- 03.02/03.06 – Bens não duradouros – Outros – 249,40 euros;
- 01.03/03.06 – Bens não duradouros – Outros (Representação) – 149,64 euros;
- 01.03/01.02.04 – Alimentação e Alojamento – 99,76 euros.

Porém, analisando o mapa de controlo orçamental da despesa, constata-se que:

- a rubrica 02/01.02.01 correspondia a “Remunerações base do pessoal” e não a “Deslocação e ajudas de custo”;
- as rubricas 02/03.05 e 02/04.03 não existiam em termos de classificação económica;
- as rubricas 01.03/01.02.04, 01.03/03.06 e 03.02/03.06 também não existiam, quer em termos orgânicos, quer em termos de classificação económica.

A situação descrita consubstancia, assim, o desrespeito pelo princípio orçamental da especificação, estatuído pela alínea f) do ponto 3.1.1. anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.



ro, em conformidade com o qual “o orçamento discrimina suficientemente todas as despesas e receitas nele previstas”<sup>15</sup>, desconhecendo-se, deste modo, as rubricas através das quais foram efectivamente processadas as despesas.

Outro aspecto que releva dos fundos de maneiio constituídos, relaciona-se com as despesas a que os mesmos se encontravam afectos, designadamente “deslocações e ajudas de custo” e “alimentação e alojamento” que, de acordo com a argumentação aduzida pelo executivo, se destinavam a “ocorrer ao abono adiantado de ajudas de custo e transportes aquando da deslocação em serviço oficial dos funcionários e agentes...”.

Ora, os encargos associados a deslocações e estadias não revestem a natureza de despesas urgentes, inadiáveis e de pequeno montante, requisitos que legitimam a constituição dos fundos de maneiio, nos termos do disposto pelo ponto 2.3.4.3., anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro. De facto, por norma, é possível prever as deslocações em serviço a efectuar pelos funcionários e proceder, atempadamente, ao cálculo e processamento das ajudas de custo.

À data da realização dos trabalhos de campo da auditoria, foi ainda possível observar que o órgão executivo não tinha aprovado o regulamento destinado a estabelecer os métodos e procedimentos de controlo a observar na constituição, utilização e regularização dos fundos de maneiio, não acatando, por conseguinte, o disposto pelo ponto 2.9.10.1.11. do anexo ao mencionado diploma legal.

Em sede de contraditório, os responsáveis referiram o seguinte:

*“Atendendo a que esta Autarquia só implementou o POCAL em 01 de Maio de 2002, uma vez que os Documentos Previsionais só foram aprovados em 30 de Abril, aquando da constituição do fundo de maneiio em 11 de Janeiro fê-lo com base nas classificações orçamentais do ano anterior, só fazendo a respectiva conversão para o novo classificador depois do orçamento aprovado e lançado no novo sistema informático desde o início do ano.*

*Não existe, de facto, um Regulamento de Constituição e Regularização de Fundos de Maneio. No entanto, no nosso Sistema de Controlo Interno, no Art.º 51 – Fundos de Maneio, estão contempladas as regras de constituição e manuseamento, sendo que as rubricas orçamentais e respectivos montantes constam de Proposta de Fundo de Maneio presente e aprovada em Reunião Camarária”.*

---

<sup>15</sup> Se na fase de elaboração do orçamento o legislador achou por bem introduzir este princípio, entende-se que, por maioria de razão, deverá o mesmo ser observado aquando da execução orçamental.



**3.4.7.** Até Setembro de 2003, data em que decorreram os trabalhos de campo, mantiveram-se, na generalidade, as irregularidades evidenciadas no ponto anterior quanto à constituição e utilização dos fundos de maneiio.

Com efeito, foi novamente invocado como norma permissiva para a constituição dos fundos de maneiio o referido no ponto 2.9.10.1.11. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que estabelece as medidas e procedimentos de controlo a adoptar, quando, na realidade, é o disposto no ponto 2.3.4.3. do citado anexo que confere aquela faculdade ao órgão executivo. Tal facto pode ser constatado através das propostas de constituição e subsequente alteração dos fundos de maneiio, aprovadas, por unanimidade, pelo executivo, em reuniões ocorridas, respectivamente, a 16 de Janeiro e 10 de Março de 2003, conforme documentos insertos a fls. 1893 e seguintes do processo.

Comparativamente à gerência anterior foram criados mais dois fundos de maneiio, elevando o respectivo número para oito, mantendo-se como responsável pela sua utilização o Chefe de Divisão Administrativa e Financeira.

O montante das disponibilidades afectas àqueles fundos era de 2.400,00 euros, de acordo com as seguintes rubricas:

- 02/01.02.04 – Ajudas de custo – 1.500,00 euros;
- 02/02.01.08 – Material de Escritório – 150,00 euros;
- 02/02.02.09 – Comunicações – 130,00 euros;
- 02/02.02.10 – Transportes – 120,00 euros;
- 02/02.01.21 – Outros bens – 150,00 euros;
- 03.02/02.01.14 – Outro material – Peças – 150,00 euros;
- 01.02/02.01.15 – Prémios, condecorações e ofertas – 100,00 euros;
- 01.02/01.02.03 – Alimentação e alojamento – 100,00 euros.

Relativamente ao fundo de maneiio destinado ao processamento de despesas através da rubrica 01.02/01.02.03 – Alimentação e alojamento, constatou-se a violação do princípio orçamental da especificação, constante da alínea f), do ponto 3.1.1. anexo ao DL n.º 54-



A/99, de 22 de Fevereiro, uma vez que tal rubrica nem sequer estava inscrita no orçamento para 2003.

De igual modo, voltou a ser constituído um fundo de maneiio afecto a despesas relacionadas com ajudas de custo que, pelos motivos expendidos no ponto anterior, não se enquadram no conceito legal de “...pequenas despesas urgentes e inadiáveis”.

Os factos descritos consubstanciam, assim, o não cumprimento das normas relacionadas com a elaboração e execução do orçamento, designadamente as constantes do ponto 2.3.4.3. e alínea f) do ponto 3.1.1. do anexo ao diploma legal acima mencionado.



### **3.5. CIRCUITO E PROCESSAMENTO DA RECEITA**

**3.5.1.** Com o intuito de se proceder ao levantamento do circuito documental do processo de arrecadação de receitas provenientes da disponibilização de bens e da prestação de serviços, decorreram reuniões com o Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, com a funcionária responsável pela Contabilidade e com funcionárias dos serviços emissores.

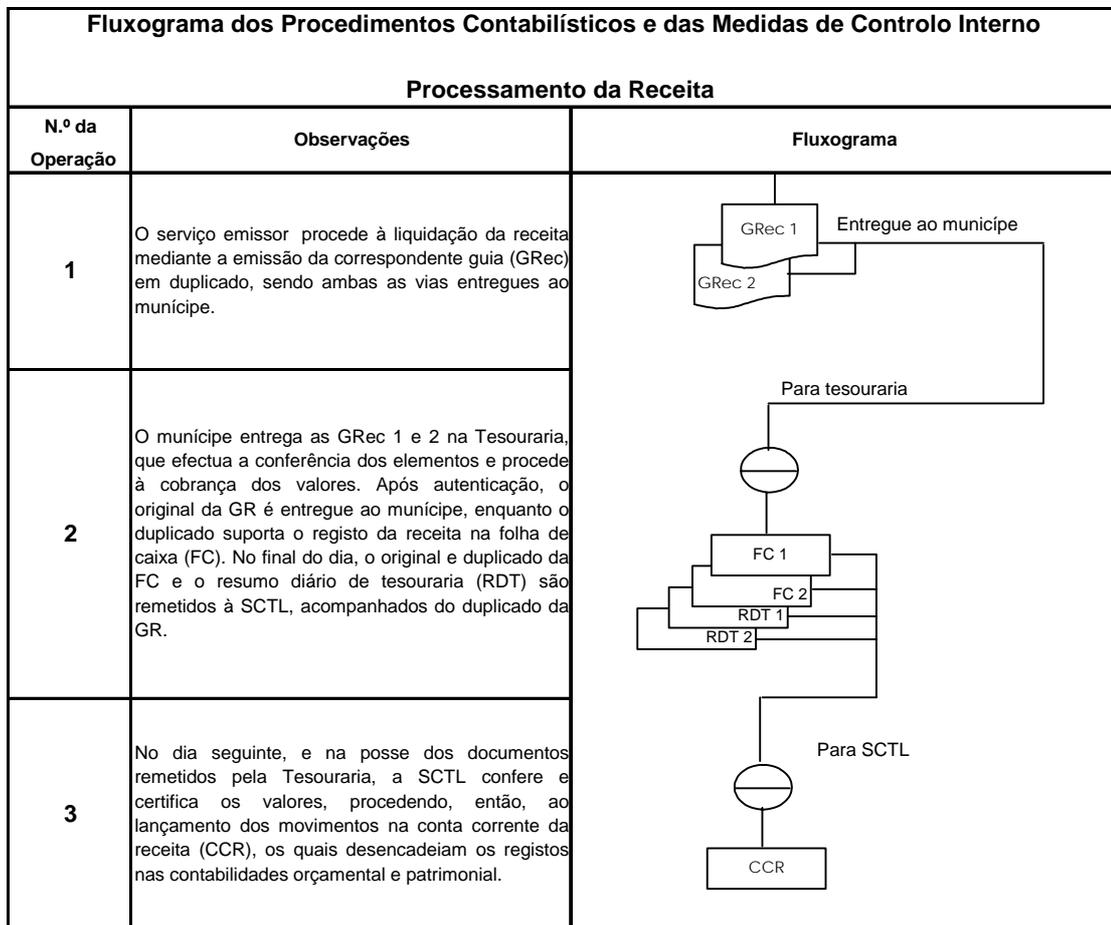
À data de realização dos trabalhos de campo da presente auditoria, existiam quatro serviços emissores de receitas: Serviços de Águas, de Contabilidade e Sectores de Obras e de Atendimento ao Público, respeitantes à arrecadação e controlo dos seguintes tipos de receitas:

- 01 – Receitas Diversas;
- 02 – Alvarás e Licenças de Obras;
- 03 – Receitas de Água;
- 05 – Cemitérios;
- 07 – Licenças de Uso e Porte de Armas de Caça;
- 08 – Imposto de Selo;
- 09 – Licenças Diversas;
- 12 – Licenças para Condução.

O circuito e processamento da receita encontra-se descrito no fluxograma que se passa a apresentar:



**Quadro XXIV: Fluxograma do Processamento da Receita**



3.5.2. Face aos procedimentos descritos, apuraram-se os seguintes pontos fortes e pontos fracos:

**Pontos Fortes**

existência de regulamentos para o abastecimento de água, obras particulares e licenças não urbanísticas, que estabelecem as tarifas, preços e taxas a aplicar no fornecimento de bens e prestação de serviços;

segregação de funções nas fases de liquidação, cobrança e conferência;

processamento da receita completamente informatizado.



### **Pontos Fracos**

os serviços emissores não ficavam na posse de uma via das guias de receita emitidas, nem elaboravam qualquer mapa auxiliar que permitisse à SCTL certificar os registos constantes das folhas de caixa remetidas pela “Tesouraria”;

a Autarquia não dispunha de Tesouraria própria, recorrendo, por isso, à Tesouraria da Fazenda Pública, localizada noutra edificação;

entre os serviços emissores da receita e a “Tesouraria”, e entre esta e a SCTL não existia interligação do sistema informático, razão pela qual: a) ambas as vias das guias de receita emitidas eram entregues ao município, que se dirigia à Tesouraria para pagar; b) no dia seguinte a SCTL procedia à conferência das guias de receita enviadas pela Tesouraria e dos registos efectuados nas folhas de caixa, sem, contudo, ter por suporte qualquer registo independente; c) de seguida, efectuava o correspondente processamento contabilístico.

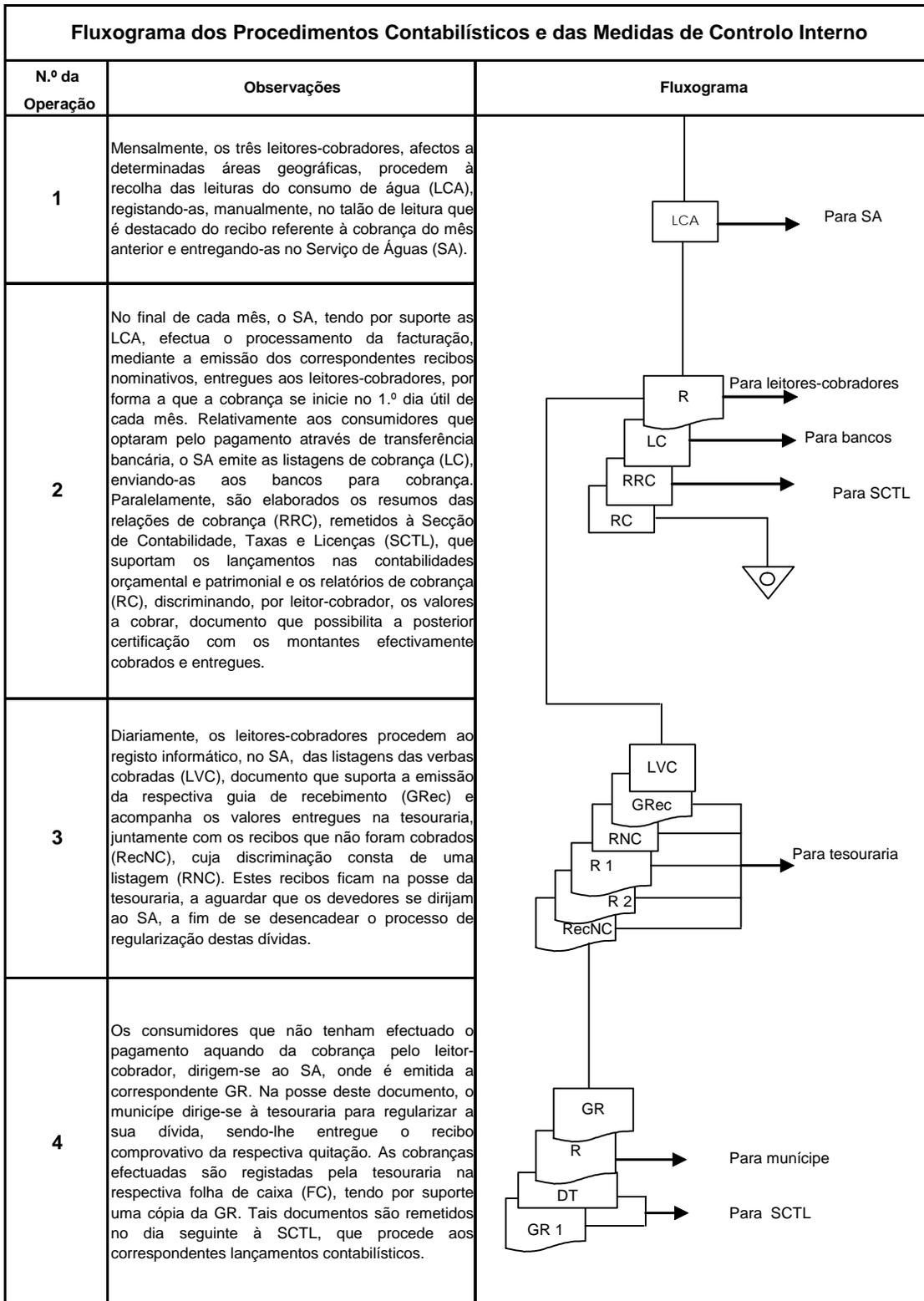
**3.5.3.** Considerando a expressão financeira das receitas associadas ao Serviço de Águas<sup>16</sup> e o facto de se estar perante a cobrança de receitas municipais por diversos funcionários da CMM, procedeu-se ao levantamento das medidas e procedimentos utilizados ao nível do controlo interno:

---

<sup>16</sup> Em 2002 ascenderam a 132.010,20 euros, correspondentes a uma média mensal, por cobrador, na ordem dos 3.666,95 euros.



**Quadro XXV: Fluxograma do Processamento da Receita – Serviço de Águas**



Da análise efectuada, foi possível observar os seguintes pontos fortes e pontos fracos:



### **Pontos Fortes**

segregação de funções nas fases de liquidação e cobrança;

existência de rotinas de conferência independentes.

### **Pontos Fracos**

inexistência de equipamentos que possibilitem a recolha automática dos consumos, a qual continuava a processar-se manualmente, sendo, por isso, mais susceptível à ocorrência de erros e omissões;

ineficiências no processamento contabilístico da receita, decorrentes do método utilizado na recolha dos respectivos consumos;

inexistência de rotação dos três leitores-cobreadores pelas diversas áreas geográficas;

reduzido índice de utilização de processos de cobrança alternativos, nomeadamente através de multibanco, transferência bancária ou débito em conta<sup>17</sup>;

inexistência de interligação, em termos de sistema informático, entre o Serviço de Águas e a SCTL, pelo que, na fase de liquidação o processamento contabilístico das receitas era efectuado de acordo com o valor global das listagens de cobrança referentes a cada área geográfica, facto que obviava a que se dispusesse de informação individualizada por cliente/entidade e, conseqüentemente, da antiguidade dos respectivos saldos;

desconhecimento da antiguidade dos saldos devedores, o que inviabilizava a constituição de eventuais provisões para cobranças duvidosas, nos termos estatuídos pelo ponto 2.7.1. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

---

<sup>17</sup> Dos 2.826 consumidores, apenas 793 procediam ao pagamento por transferência bancária.



**3.5.4.** O controlo dos meios financeiros era exercido pela tesoureira, que elaborava as reconciliações bancárias. Constatou-se, igualmente, que o referido procedimento de controlo era efectuado com significativos atrasos. Por exemplo, em Outubro de 2003, aquando da realização da auditoria, as últimas reconciliações bancárias efectuadas datavam de Junho, apesar da norma de controlo interno aprovada pelo órgão executivo estabelecer uma periodicidade mensal e pertencer à Secção de Contabilidade a responsabilidade de efectuar tal procedimento.

Ainda no âmbito do controlo dos meios financeiros, dispõe o POCAL a obrigatoriedade da realização de contagens físicas do numerário e documentos sob a responsabilidade do tesoureiro, no mínimo com uma periodicidade trimestral e, também, no encerramento do exercício<sup>18</sup>, das quais deverão ser lavrados os correspondentes termos de contagem – pontos 2.9.10.1.9. e 2.9.10.1.10., constantes do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro. Refira-se, a propósito, que a norma de controlo interno da Autarquia transcreve, no essencial, as disposições contidas no POCAL, competindo ao Chefe da Divisão Administrativa e Financeira a aplicação dos respectivos procedimentos.

Refira-se, também, que não existiam evidências de que tivesse sido apurado o estado de responsabilidade do tesoureiro, no que concerne às importâncias referentes à CMM, facto que consubstancia o não cumprimento das normas acima referenciadas, designadamente as constantes do ponto 2.9.3., anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, segundo as quais, compete ao órgão executivo assegurar o acompanhamento e avaliação permanentes do sistema de controlo interno e a efectiva aplicação dos procedimentos de controlo estatuídos.

Em sede de contraditório, os responsáveis referiram o seguinte:

*“Atendendo a que no ano de 2002 foi o ano de implementação do POCAL, em que nos debatíamos, na altura, mais do que hoje, com graves problemas quer informáticos quer humanos;*

*- Atendendo a que no final do ano ainda se faziam lançamentos, quer na receita, quer na despesa, de documentos tratados pelo anterior sistema contabilístico;*

---

<sup>18</sup> O estado de responsabilidade do tesoureiro é ainda verificado: **i)** no início e no final do mandato do órgão executivo; **ii)** quando for substituído o tesoureiro. Os termos de contagem, devidamente assinados, constituem a evidência da realização deste procedimento de controlo.



*- Atendendo a que se detectaram erros de lançamento aquando da elaboração da Prestação de Contas de 2002, que tiveram de ser rectificadas;*

*Face ao exposto foi impossível cumprir prazos legalmente estabelecidos, bem como apresentar um trabalho isento de erros e omissões. Assim sendo, e tendo em atenção todos estes problemas, dos quais alguns ainda persistem, vamos tentar ultrapassá-los da melhor maneira possível, tendo em conta a formação dos funcionários e os meios informáticos disponíveis. De salientar que ainda não existe programa informático para a contabilidade de custos, que, segundo a AIRC, só estará, eventualmente disponível, no final do ano de 2005'.*



### 3.6. APROVEITAMENTO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS – PRODESA

**3.6.1.** O reconhecimento do importante papel desempenhado pelas autarquias no processo de desenvolvimento regional, motivou a definição de um eixo prioritário de intervenção no âmbito do PRODESA – Eixo Prioritário 4 – Apoiar o Desenvolvimento Local do Potencial Endógeno –, essencialmente vocacionado para apoiar o investimento municipal.

Aquando da sua preparação, as autoridades regionais decidiram integrar no referido eixo “... os apoios dirigidos às autoridades municipais para a prossecução, em articulação com as linhas de orientação gerais, do desenvolvimento a nível local, em áreas como o ambiente, as acessibilidades, a educação, a cultura, o desporto e o ordenamento industrial e comercial”.<sup>19</sup>

Deste modo, foi inscrita uma dotação financeira global, na ordem dos 203 milhões de euros, destinada a potenciar o investimento municipal, estruturado em quatro “medidas”, a saber:

#### Quadro XXVI: PRODESA – Eixo 4 – Medidas

1.000 Euros		
<b>Eixo 4 - Apoiar o Desenvolvimento Local do Potencial Endógeno</b>	<b>2000-2006</b>	<b>%</b>
Medida 4.1 - Infra-Estruturas de Saneamento Básico	76.027,06	37,4
Medida 4.2 - Rede Viária Municipal	51.940,00	25,6
Medida 4.3 - Educação e Desporto	21.303,53	10,5
Medida 4.4 - Valorização do Potencial Endógeno	53.820,00	26,5
<b>TOTAL</b>	<b>203.090,6</b>	<b>100,0</b>

Fonte: PRODESA 2000-2006; DREPA, 13/2000

De salientar a primazia atribuída à Medida 4.1 – Infra-Estruturas de Saneamento Básico – cerca de 76 milhões de euros, 37,4% da respectiva dotação –, reconhecidas que eram as insuficiências decorrentes do não cumprimento dos requisitos constantes nas directivas comunitárias, referentes, designadamente, ao abastecimento de água e ao controlo regular da sua qualidade.

A distribuição dos 203 milhões de euros pelos 19 municípios da Região consta do Quadro XXVII e do Gráfico I, correspondendo a comparticipação do FEDER a 85% da dotação global inscrita, assumindo os municípios os restantes 15%.

<sup>19</sup> PRODESA 2000-2006; DREPA, 13/2000.



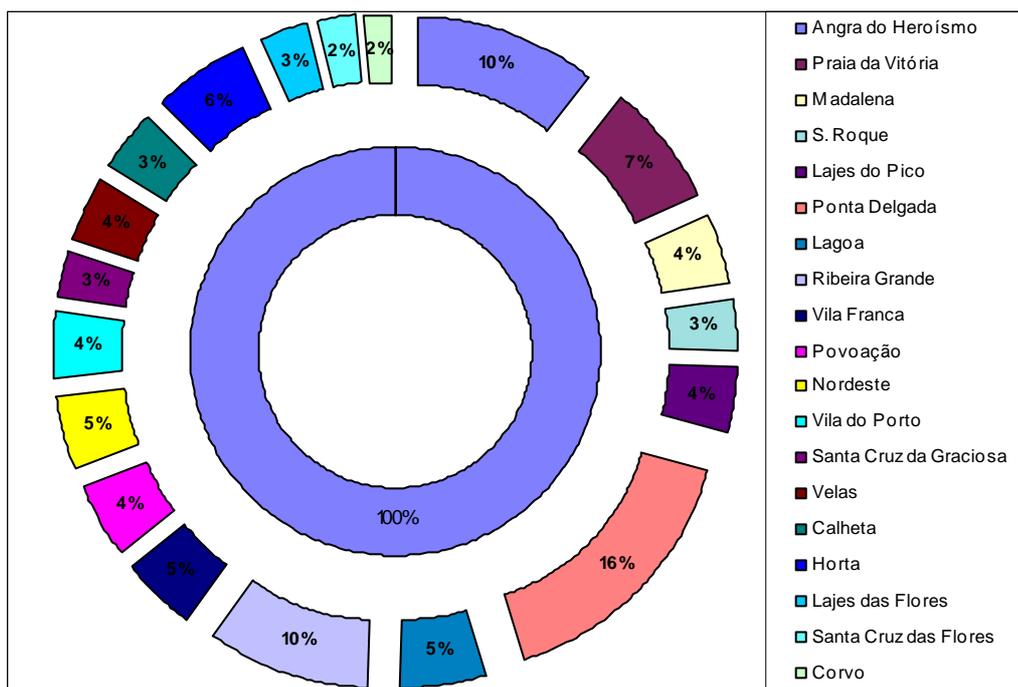
**Quadro XXVII: Atribuição das Verbas do PRODESA às Câmaras Municipais**

CÂMARAS MUNICIPAIS	Verbas Globais		Origem dos Recursos	
	Coeficiente	Montante	Feder	Próprios
Angra do Heroísmo	10,8%	21.861.219,40	18.582.036,49	3.279.182,91
Praia da Vitória	7,3%	14.792.664,73	12.573.765,02	2.218.899,71
<b>Madalena</b>	<b>4,2%</b>	<b>8.493.860,01</b>	<b>7.219.781,00</b>	<b>1.274.079,00</b>
S. Roque	3,1%	6.364.314,63	5.409.667,43	954.647,19
Lajes do Pico	3,9%	7.972.655,72	6.776.757,37	1.195.898,36
Ponta Delgada	16,0%	32.431.692,28	27.566.938,44	4.864.753,84
Lagoa	4,9%	9.976.553,85	8.480.070,78	1.496.483,08
Ribeira Grande	9,8%	19.859.736,62	16.880.776,13	2.978.960,49
Vila Franca	4,6%	9.280.809,69	7.888.688,24	1.392.121,45
Povoação	4,3%	8.719.291,74	7.411.397,98	1.307.893,76
Nordeste	4,5%	9.156.245,32	7.782.808,52	1.373.436,80
Vila do Porto	3,9%	7.832.140,82	6.657.319,70	1.174.821,12
Santa Cruz da Graciosa	2,9%	5.805.045,49	4.934.288,67	870.756,82
Velas	4,0%	8.063.986,16	6.854.388,23	1.209.597,92
Calheta	3,4%	6.970.061,03	5.924.551,88	1.045.509,16
Horta	5,9%	11.987.198,86	10.189.119,03	1.798.079,83
Lajes das Flores	2,7%	5.531.012,36	4.701.360,51	829.651,85
Santa Cruz das Flores	2,4%	4.821.608,13	4.098.366,91	723.241,22
Corvo	1,6%	3.170.454,73	2.694.886,52	475.568,21
<b>TOTAL AÇORES</b>	<b>100,0%</b>	<b>203.090.551,57</b>	<b>172.626.968,83</b>	<b>30.463.582,74</b>

Euros

Fonte: DREPA

**Gráfico I: Distribuição do PRODESA**





- 3.6.2.** Os trabalhos desenvolvidos na CMM tiveram por objectivo aferir:
- o grau de eficácia no aproveitamento dos fundos comunitários disponibilizados pelo PRODESA;
  - o diagnóstico e eventuais desvios na execução dos projectos participados;
  - a eficiência inculcada na tramitação processual das candidaturas;
  - a celeridade na libertação de verbas correspondentes às participações financeiras atribuídas;
  - a organização dos processos referentes aos projectos candidatados;
  - os mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos investimentos, instituídos pelo executivo municipal.

**3.6.3.** Para o período de vigência do PRODESA, foi aprovado um “plafond” de 8.493.860,01 euros para CMM, dos quais, 1.274.079 euros correspondentes à participação municipal na estrutura de financiamento dos investimentos, reportando-se os restantes 7.219.781 euros à componente FEDER.

A percepção de tais verbas pressupõe, necessariamente, dinamismo e competência na elaboração e consequente formalização de candidaturas junto do organismo gestor do programa, já que a sua não utilização é susceptível de implicar, numa fase posterior, a reafecção de dotações a outras autarquias.

Com o intuito de avaliar o grau de eficácia no aproveitamento dos fundos comunitários, apresentam-se as candidaturas propostas e aprovadas no âmbito do PRODESA, discriminadas por cada uma das medidas:



**Quadro XXVIII: Investimentos Comparticipados pelo PRODESA**

Medida 4.2. - Rede Viária Municipal (10<sup>3</sup> euros)

PROJECTOS	VERBAS APROVADAS		NÍVEIS DE EXECUÇÃO			COMPARTICIPAÇÃO PRODESA				
	Investi-mento	Comparti-cipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Despesas Elegíveis	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Beneficiação de arruamentos municipais nas freguesias das Bandeiras, Madalena, Candelária e S. Mateus	1.116,59	949,10	1.116,59	1.116,59	100,00%	949,10	901,64	0,00	47,45	95,00%
Reabilitação e correcção das estradas nas freguesias da Madalena, Criação Velha, S. Mateus e S. Caetano	1.016,91	864,37	1.012,02	1.012,02	99,52%	860,22	860,22	0,00	0,00	99,52%
<b>TOTAL</b>	<b>2.133,50</b>	<b>1.813,47</b>	<b>2.128,61</b>	<b>2.128,61</b>	<b>99,77%</b>	<b>1.809,32</b>	<b>1.761,86</b>	<b>0,00</b>	<b>47,45</b>	<b>97,15%</b>

**Quadro XXIX: Investimentos Comparticipados pelo PRODESA (continuação)**

Medida 4.3. - Educação e Desporto (10<sup>3</sup> euros)

PROJECTOS	VERBAS APROVADAS		NÍVEIS DE EXECUÇÃO			COMPARTICIPAÇÃO PRODESA				
	Investi-mento	Comparti-cipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Despesas Elegíveis	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Campo de futebol em relva sintética	492,73	418,82	490,36	490,36	99,52%	416,81	416,81	0,00	0,00	99,52%
Construção de balneários e vedação do campo de futebol da Madalena, incluindo reparação da bancada topo leste	154,55	131,37	153,80	153,80	99,52%	130,73	124,80	0,00	5,94	95,00%
<b>TOTAL</b>	<b>647,28</b>	<b>550,19</b>	<b>644,17</b>	<b>644,17</b>	<b>99,52%</b>	<b>547,54</b>	<b>541,61</b>	<b>0,00</b>	<b>5,94</b>	<b>98,44%</b>

**Quadro XXX: Investimentos Comparticipados pelo PRODESA (continuação)**

Medida 4.4. - Valorização do Potencial Endógeno (10<sup>3</sup> euros)

PROJECTOS	VERBAS APROVADAS		NÍVEIS DE EXECUÇÃO			COMPARTICIPAÇÃO PRODESA				
	Investi-mento	Comparti-cipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Despesas Elegíveis	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Elaboração do Plano de pormenor da freguesia de S. Mateus	81,00	68,85	48,89	48,89	60,36%	41,56	41,56	0,00	0,00	60,36%
Revisão do plano de urbanização da Madalena	82,68	70,28	49,90	49,90	60,36%	42,42	42,42	0,00	0,00	60,36%
<b>TOTAL</b>	<b>163,69</b>	<b>139,13</b>	<b>98,80</b>	<b>98,80</b>	<b>60,36%</b>	<b>83,98</b>	<b>83,98</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>60,36%</b>

**Quadro XXXI: Investimentos Comparticipados pelo PRODESA – MEDIDAS**

(10<sup>3</sup> euros)

MEDIDAS	VERBAS APROVADAS		NÍVEIS DE EXECUÇÃO			COMPARTICIPAÇÃO PRODESA				
	Investi-mento	Comparti-cipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Despesas Elegíveis	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Medida 4.2. Rede Viária Municipal	2.133,50	1.813,47	2.128,61	2.128,61	99,77%	1.809,32	1.761,86	0,00	47,45	97,15%
Medida 4.3. Educação e Desporto	647,28	550,19	644,17	644,17	99,52%	547,54	541,61	0,00	5,94	98,44%
Medida 4.4. Valorização do Potencial Endógeno	163,69	139,13	98,80	98,80	60,36%	83,98	83,98	0,00	0,00	60,36%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2.944,46</b>	<b>2.502,79</b>	<b>2.871,57</b>	<b>2.871,57</b>	<b>97,52%</b>	<b>2.440,83</b>	<b>2.387,45</b>	<b>0,00</b>	<b>53,39</b>	<b>95,39%</b>



Da análise aos elementos referenciados nos quadros apresentados, constatou-se que os 6 projectos aprovados atingiram 2.944,46 milhares de euros, isto é, 34,7% da dotação que lhe foi afectada para o período de vigência do programa (2000-2006).

Aquando dos trabalhos de campo, verificou-se, também, que 4 dos projectos de investimento aprovados estavam praticamente concluídos, enquanto os restantes se encontravam com uma taxa média de execução física de 60,4%.

Em termos globais, a supra mencionada taxa ascendia a 97,5%, enquanto a respectiva execução financeira atingia 95,4%. Ao tempo, a CMM aguardava pela transferência das correspondentes verbas do PRODESA, no montante de 53,39 milhares de euros, dos quais, 47,45 milhares de euros reportavam-se a investimentos na rede viária municipal.

**3.6.4.** A fim de se aferir da eficiência na tramitação processual das candidaturas ao PRODESA, que é resultado do período de tempo que medeia entre a formalização, a aprovação e a consequente homologação pelo membro do governo competente, procedeu-se à elaboração do Quadro XXXII:

**Quadro XXXII: Eficiência na Tramitação Processual das Candidaturas PRODESA**

CANDIDATURAS	DATAS			PRAZOS (DIAS)			OBSERVAÇÕES
	Formalização da Candidatura	Aprovação da Unidade de Gestão	Homologação	Formalização Candidatura/Aprovação	Aprovação/Homologação	Total	
Beneficiação de arruamentos municipais nas freguesias das Bandeiras, Madalena, Candelária e S. Mateus	20-06-2001	14-11-2001	15-11-2001	147	1	148	Em 15/10/2001, <b>117 dias</b> após a formalização da candidatura, a CMM remeteu à DROAP os últimos elementos a instruí-la correctamente. Em 4/11/2002, foi aprovada e homologada uma reprogramação financeira da candidatura.
Reabilitação e correcção das estradas nas freguesias da Madalena, Criação Velha, S. Mateus e S. Caetano	31-01-2001	11-05-2001	11-05-2001	100	0	100	Em 7/03/2001, <b>35 dias</b> após a formalização da candidatura, a CMM remeteu à DROAP os últimos elementos a instruí-la correctamente.
Campo de futebol em relva sintética	29-05-2001	14-11-2001	15-11-2001	169	1	170	Em 16/07/2001, <b>48 dias</b> após a formalização da candidatura, a CMM remeteu à DROAP os últimos elementos a instruí-la correctamente.
Construção de balneários e vedação do campo de futebol da Madalena, incluindo reparação da bancada topo leste	03-07-2002	19-12-2002	19-12-2002	169	0	169	Em 3/09/02, <b>62 dias</b> após a formalização da candidatura, a CMM remeteu à DROAP os últimos elementos a instruí-la correctamente.
Elaboração do Plano de pormenor da freguesia de S. Mateus	06-03-2002	13-05-2002	17-05-2002	68	4	72	Em 18/04/02, <b>43 dias</b> após a formalização da candidatura, a CMM remeteu à DROAP os últimos elementos a instruí-la correctamente.
Revisão do plano de urbanização da Madalena	06-03-2002	13-05-2002	17-05-2002	68	4	72	-

De acordo com os dados apurados<sup>20</sup>, os processos de candidatura foram sujeitos a uma morosa tramitação, quer porque a CMM só muito tardiamente disponibilizou os elemen-

<sup>20</sup> Retirados dos processos na posse da CMM.



tos/esclarecimentos necessários, quer porque a estrutura de apoio técnico ao gestor do programa e respectiva unidade de gestão demoraram na apreciação e decisão sobre a sua elegibilidade.

Face ao exposto, conclui-se que se registaram ineficiências na tramitação processual das candidaturas, cometidas por todos os intervenientes – CMM, por um lado, e estrutura de apoio técnico ao gestor do programa e respectiva unidade de gestão, por outro.

**3.6.5.** Relativamente à percepção das verbas do PRODESA, à data da realização dos trabalhos de campo, a CMM já havia beneficiado de participações financeiras no montante de 2.387,44 milhares de euros, atingindo as verbas ainda não disponibilizadas o montante de 53,39 milhares de euros, correspondentes a despesas de investimento executadas e pagas, cujos documentos comprovativos já tinham sido remetidos à unidade de gestão do programa.

**3.6.6.** Com referência aos projectos identificados no ponto 3.6.4., procedeu-se à elaboração do Quadro XXXIII, onde se apresentam os montantes envolvidos e os prazos que mediam entre os pedidos de libertação de verbas e a concretização das correspondentes transferências financeiras:



**Quadro XXXIII: Transferências do PRODESA**

10<sup>3</sup> euros

PROJECTOS	DATAS REFERENTES A:		PRAZO (DIAS):	MONTANTE		
	Pedido de Lib. Verbas	Recebimento de Verbas	Pedido - Recebimento	Verbas a Transferir	Verbas Recebidas	Saldo
Beneficiação de arruamentos municipais nas freguesias das Bandeiras, Madalena, Candelária e S. Mateus	11-10-2001	13-12-2001	63	141,59	141,59	0,00
	18-02-2002	15-05-2002	86	613,44	596,08	17,36
		13-12-2002	298		17,36	0,00
	16-04-2002	13-12-2002	241	9,97	9,97	0,00
	06-05-2002	13-12-2002	221	7,81	7,81	0,00
	06-05-2002	13-12-2002	221	176,29	64,86	111,43
		09-03-2003	307		63,97	47,46
			<b>TOTAL</b>	<b>949,10</b>	<b>901,64</b>	<b>47,46</b>
Reabilitação e correcção das estradas nas freguesias da Madalena, Criação Velha, S. Mateus e S. Caetano	03-08-2001	13-09-2001	41	573,69	573,69	0,00
	03-09-2001	06-11-2001	64	261,08	247,47	13,61
		31-10-2002	423		13,61	0,00
	09-11-2001	31-10-2002	356	25,45	25,45	0,00
			<b>TOTAL</b>	<b>860,22</b>	<b>860,22</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTAL Medida 4.2. - Rede Viária Municipal</b>				<b>1.809,32</b>	<b>1.761,86</b>	<b>47,46</b>

10<sup>3</sup> euros

PROJECTOS	DATAS REFERENTES A:		PRAZO (DIAS):	MONTANTE		
	Pedido de Lib. Verbas	Recebimento de Verbas	Pedido - Recebimento	Verbas a Transferir	Verbas Recebidas	Saldo
Campo de futebol em relva sintética	11-10-2001	20-02-2002	132	250,67	150,00	100,67
		12-03-2002	152		100,66	0,01
	20-12-2001	12-03-2002	82	144,47	144,47	0,01
	28-01-2002	12-03-2002	43	21,67	2,75	18,93
		22-10-2002	267		18,93	0,00
			<b>TOTAL</b>	<b>416,81</b>	<b>416,81</b>	<b>0,00</b>
Construção de balneários e vedação do campo de futebol da Madalena, incluindo reparação da bancada topo leste	20-12-2002	14-03-2003	84	130,73	70,00	60,73
		22-05-2003	153		54,80	5,93
			<b>TOTAL</b>	<b>130,73</b>	<b>124,80</b>	<b>5,93</b>
<b>TOTAL Medida 4.3. - Educação e desporto</b>				<b>547,54</b>	<b>541,61</b>	<b>5,93</b>

10<sup>3</sup> euros

PROJECTOS	DATAS REFERENTES A:		PRAZO (DIAS):	MONTANTE		
	Pedido de Lib. Verbas	Recebimento de Verbas	Pedido - Recebimento	Verbas a Transferir	Verbas Recebidas	Saldo
Elaboração do Plano de pormenor da freguesia de S. Mateus	26-07-2002	26-08-2002	31	13,77	13,77	0,00
	03-12-2002	14-03-2003	101	13,89	13,89	0,00
	10-01-2003	14-03-2003	63	13,89	13,89	0,00
			<b>TOTAL</b>	<b>41,55</b>	<b>41,55</b>	<b>0,00</b>
Revisão do plano de urbanização da Madalena	26-07-2002	26-08-2002	31	14,06	14,06	0,00
	03-12-2002	14-03-2003	101	14,18	14,18	0,00
	10-01-2003	14-03-2003	63	14,18	14,18	0,00
			<b>TOTAL</b>	<b>42,42</b>	<b>42,42</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTAL Medida 4.4. - Valorização do Potencial Endógeno</b>				<b>83,97</b>	<b>83,97</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTAL GERAL</b>				<b>2.440,84</b>	<b>2.387,44</b>	<b>53,40</b>



Os pedidos de libertação de verbas foram atendidos em prazos compreendidos entre 31 e 423 dias. Dito de outro modo, por norma, a demora média referente à libertação efectiva de verbas por parte do PRODESA foi de cerca de 151 dias.

**3.6.7.** Os processos referentes às candidaturas ao PRODESA encontravam-se organizados individualmente por pastas.

Os documentos referentes à execução dos investimentos que suportavam os pedidos de libertação de verbas, nomeadamente os autos de medição, as facturas e os recibos do empreiteiro e da fiscalização, foram arquivados nos processos, de forma ordenada.

Periodicamente, era elaborado um mapa de controlo, que continha informação relevante acerca da respectiva execução física e financeira, verificando-se, contudo, a inexistência de relatórios periódicos de acompanhamento e de controlo técnico, referentes à execução das empreitadas.

**3.6.8.** No sentido de se tentar descortinar as medidas e procedimentos de controlo na vertente do investimento municipal, procedeu-se à consulta das actas das reuniões do executivo camarário, dos respectivos processos, tendo-se efectuado, ainda, reuniões de trabalho com os funcionários que tinham a seu cargo a respectiva gestão administrativa.

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos, concluiu-se pela existência de algumas insuficiências no sistema de controlo interno, na medida em que: **a)** não se obteve qualquer registo formal que comprovasse, no decurso das reuniões do executivo camarário, a avaliação da execução do plano plurianual de investimentos e/ou eventuais soluções correctivas; **b)** não eram periodicamente elaborados relatórios técnicos de acompanhamento da execução física dos projectos; **c)** não existia um normativo ajustado à organização dos processos referentes a investimentos municipais.



**3.6.9.** Na gerência de 2003, foram consideradas inelegíveis duas candidaturas ao PRODESA, conforme análise efectuada no Quadro XXXIV:

**Quadro XXXIV: Investimentos Inelegíveis**

CANDIDATURAS	DATAS		Investimento Global (10 <sup>3</sup> euros)	OBSERVAÇÕES	Pagamentos já efectuados (10 <sup>3</sup> euros) a)
	Formalização da Candidatura	Decisão da Unidade de Gestão			
Abertura de um furo para captação de água no lugar da Miragaia - Bandeiras	27-01-2003	14-04-2003	174,15	Tendo por suporte um parecer jurídico da DROAP, a candidatura foi considerada inelegível, por preterição do procedimento concursal adequado face ao valor da empreitada (concurso público ou concurso limitado com publicação de anúncio), já que a CMM procedeu à respectiva adjudicação através de um ajuste directo.	0,00
Construção de balneários e bancadas - estádio municipal da Madalena - 2.ª fase	17-02-2003	26-03-2003	821,78	Em conformidade com um parecer da DREPA, a candidatura foi considerada inelegível, em virtude da medida do PRODESA em que a mesma se enquadra ter " ... uma disponibilidade financeira muito limitada para novas aprovações", associado ao facto de a CMM já dispôr de duas candidaturas aprovadas no âmbito do programa, relativas a este equipamento desportivo.	266,05
<b>TOTAL</b>			<b>995,93</b>		<b>266,05</b>

a) À data da realização da auditoria - Outubro/2003.

**3.6.10.** De acordo com o exposto, enunciam-se os seguintes pontos fortes e pontos fracos:

**Pontos Fortes**

a organização processual das candidaturas revelou-se adequada;

existia informação periódica e circunstanciada acerca da execução financeira dos projectos.

**Pontos Fracos**

foram detectadas ineficiências na tramitação processual das candidaturas ao PRODESA, imputáveis, não só à CMM, mas, também, ao organismo gestor do programa;

não foram elaborados relatórios periódicos de acompanhamento e controlo da execução física dos investimentos que permitissem ao executivo municipal conhecer formalmente a evolução das diversas frentes de trabalho;



não existia um normativo ajustado à organização processual dos projectos de investimento municipal;

as candidaturas apresentadas perfizeram intenções de investimento de 2.944,46 milhares de euros, correspondentes a uma taxa de utilização de 34,7% do respectivo “plafond”;

a preterição de um procedimento concursal adequado, bem como um planeamento incorrecto dos investimentos a realizar numa das “medidas” do PRODESA, implicou que fossem consideradas inelegíveis duas candidaturas, correspondentes a um investimento global de 995,93 milhares de euros.

**3.6.11.** Em suma, detectaram-se insuficiências nas medidas de controlo implementadas, designadamente na vertente técnica da respectiva execução, que deveria ter sido exercido por técnicos habilitados para o efeito e formalmente assumido em relatórios técnicos, elaborados com periodicidade regular.



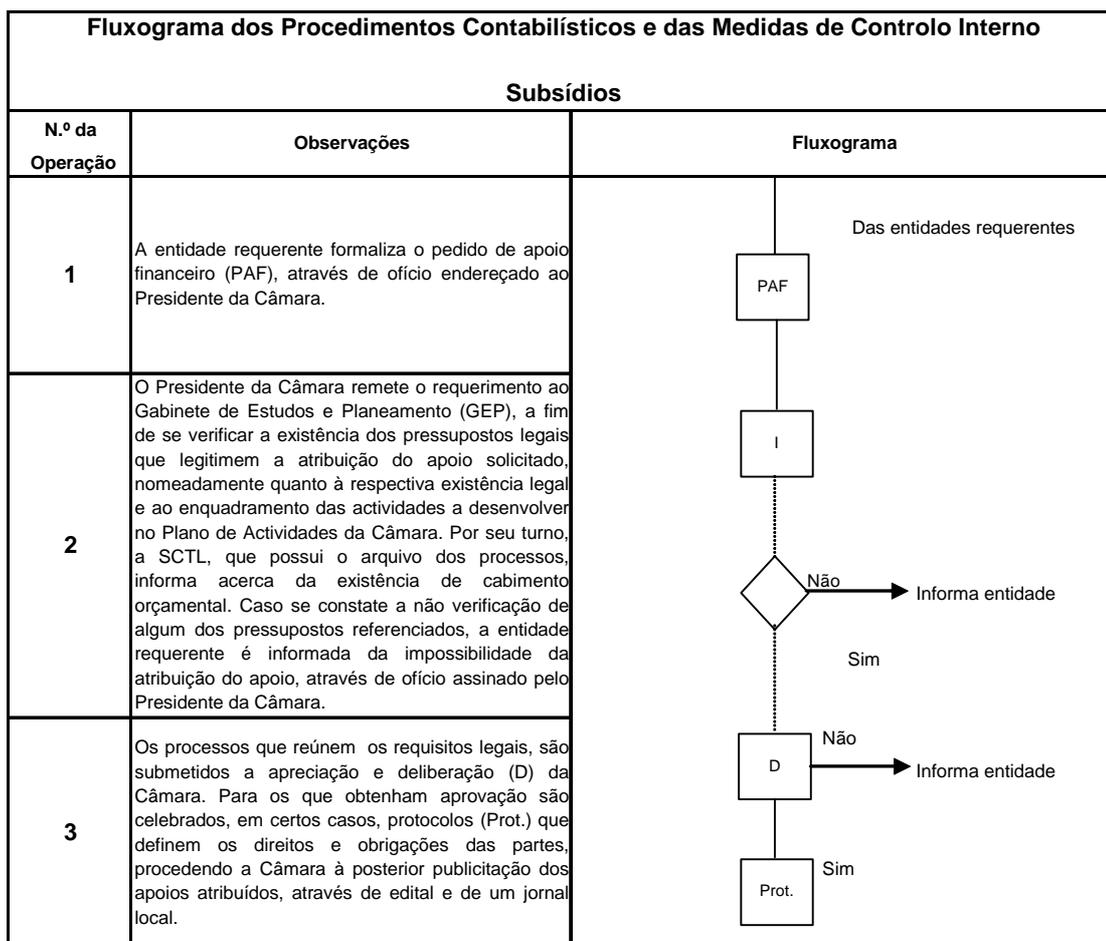
### 3.7. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

**3.7.1.** Na gerência em apreço, a CMM processou 827.412,97 euros referentes a Subsídios e Transferências, correspondentes a 14,2% das despesas totais.

Parte substancial das Transferências tiveram como destinatários as Juntas de Freguesia do Concelho, que actuam por delegação de competências, 163.361 euros, o Futebol Clube da Madalena, 135.012,12 euros e a Associação de Desenvolvimento Cultural da Madalena, 100.000,00 euros.

No Quadro XXXV, apresenta-se o fluxograma de controlo interno no âmbito da atribuição de subsídios e transferências:

**Quadro XXXV: Fluxograma de Controlo Interno – Subsídios e Transferências**





Os testes executados tiveram por objectivos essenciais verificar:

o fundamento legal para a atribuição das referidas verbas;

os mecanismos de controlo e acompanhamento instituídos, com vista a garantir a sua correcta aplicação;

se as entidades beneficiárias elaboravam relatórios de actividades e de prestação de contas pelas verbas despendidas;

se eram publicitados os apoios atribuídos.

Pretendeu-se, igualmente, comprovar se o relacionamento com as entidades beneficiárias se processava no âmbito de um quadro regulamentar que estabelecesse, nomeadamente, os objectivos, as condições de acesso, a tipologia das despesas elegíveis, os critérios subjacentes à apreciação e consequente selecção dos pedidos, bem como os mecanismos de controlo instituídos.

A constituição da amostra, objecto de verificação, foi definida de acordo com o critério da relevância material dos apoios, tendo-se seleccionado as seguintes entidades:

Futebol Clube da Madalena;

Associação de Desenvolvimento Cultural da Madalena;

Sociedade Filarmónica União e Progresso Madalense;

Associação dos Bombeiros Voluntários da Madalena.

**3.7.2.** Os princípios orientadores pelos quais se rege a atribuição de apoios encontram-se vertidos na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. Assim, dispõe a alínea a), n.º 4 do artigo 64.º do citado diploma, que:

“4 - Compete à câmara municipal, no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal:

a) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com



vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal...” (sublinhado nosso).

Relativamente aos requisitos essenciais para a atribuição de subsídios – existência legal das entidades e organismos beneficiários dos apoios e prossecução de fins de interesse público no município –, constatou-se que as entidades referidas foram constituídas através do recurso à forma legal prevista, decorrendo da sua análise o interesse público subjacente às respectivas actividades.

Contudo, em 2002, a verba transferida para a Associação de Desenvolvimento Cultural da Madalena, no âmbito das “Festas de Santa Maria Madalena”, 100.000,00 euros, foi classificada, indevidamente, como despesa de capital (rubrica 04.08.02.01. – Transferências de Capital – Administrações Privadas – Instituições Particulares), razão pela qual se procedeu à respectiva reclassificação para efeitos da análise do equilíbrio corrente<sup>21</sup>.

Tal facto contraria o disposto pelo ponto 2.5.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro – classificação económica das receitas e despesas em correntes e de capital.

Observou-se, igualmente, que os processos não se encontravam devidamente organizados por entidade. Apesar disto, foi possível reunir, na maior parte dos casos, a documentação que cada um deveria conter, nomeadamente, os estatutos, o n.º de contribuinte, os pedidos de subsídios e respectivas fundamentações, os despachos de aprovação, as actas, os protocolos ou contratos, as ordens de pagamento e os recibos.

Em termos de prestação de contas, confirmou-se a inexistência de evidências de que se tivesse procedido ao efectivo controlo da aplicação das verbas atribuídas, desconhecendo-se se tais verbas foram efectivamente aplicadas nos fins a que se destinaram, já que os protocolos celebrados apenas referiam que “*competete à CMM verificar a utilização do apoio concedido (...)*” e que “*competete à (...) remeter no final do ano económico declaração comprovativa de utilização do montante identificado no presente protocolo*”, ou, ainda, que “*(...) compromete-se a enviar ao primeiro outorgante uma declaração de início de obra (...) e de fim de obra*”.

De facto, uma declaração de obra, por exemplo, é manifestamente insuficiente para comprovar que as verbas atribuídas foram afectas, exclusivamente, nas obras mencionadas nos respectivos protocolos.

---

<sup>21</sup> Vide análise posterior – Ponto 4.5.2. Equilíbrio Orçamental.



Refira-se, por exemplo, que, em 24/09/2002, a CMM atribuiu um subsídio no montante de 22.512,12 euros ao Futebol Clube da Madalena, destinado a obras de reparação e beneficiação do edifício sede<sup>22</sup>, designadamente:

para o afagamento e envernizamento do soalho do 1º piso;

para a reparação e pintura de todo o exterior do edifício;

para a substituição de várias portas nos balneários com respectivo envernizamento;

para rectificação do telhado do edifício com desmontagem da telha, montagem de tela asfáltica e reposição de telha nova (sublinhado nosso).

Em 05/05/2003, foi, de novo, entregue um apoio, no montante de 9.975,96 euros, destinado à beneficiação do edifício sede, conforme acta da reunião ordinária de 21/04/2003.

Por último, em 20/08/2003, e nos termos do protocolo celebrado entre a CMM e o Futebol Clube da Madalena, foi concedido um outro apoio, no montante de 75.000 euros para a realização de “*obras de beneficiação e conservação do edifício sede*”.

No dia seguinte, a coberto do ofício n.º 163, o Futebol Clube da Madalena remeteu a Declaração de Início de Obras, mencionando que “*Hoje mesmo, em consequência das grandes chuvadas ocorridas pela manhã, o edifício ficou, mais uma vez, todo inundado* (sublinhado nosso), *resultando novos danos ao nível do tabique, do pavimento do salão, bem como do espólio fotográfico, entre outros*”.

Os factos descritos indiciam pois, que, na prática, os responsáveis autárquicos desconheciam se tais verbas eram efectivamente aplicadas nos fins a que se destinaram, já que os protocolos celebrados eram omissos relativamente a qualquer medida ou procedimento de controlo e, designadamente, à elaboração, por parte das entidades beneficiárias, de relatórios de actividades ou outros documentos reveladores da aplicação dos recursos financeiros recebidos.

Os apoios atribuídos foram publicitados, conforme estipula a Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, adaptada à Região pelo DLR n.º 12/95/A, de 26 de Julho.

---

<sup>22</sup> Conforme orçamento da empresa de construção.



O Projecto de Regulamento para a Concessão de Subsídios<sup>23</sup>, a fls. 828, encontrava-se em apreciação. Trata-se de um documento que pretende definir os critérios para a concessão de apoios financeiros, proporcionando mecanismos de controlo, de forma a assegurar maior transparência e rigor na gestão e a regulamentar as seguintes vertentes: objecto, âmbito material, celebração de contratos-programa, apresentação e prazos de entrega dos pedidos, instrução e avaliação dos pedidos, critérios de selecção, formas de financiamento e avaliação da aplicação dos subsídios, incumprimento e rescisão do contrato e publicidade das acções.

**3.7.3.** À data da realização dos trabalhos de campo da auditoria subsistiam, ainda, os seguintes pontos fracos:

inexistência de um cadastro das entidades beneficiárias;

ausência de adequados mecanismos de controlo que permitissem aferir a aplicação das verbas atribuídas;

inexistência de prestação de contas, por parte das entidades beneficiárias, pelas verbas recebidas e despendidas;

indevida classificação económica, como despesas de capital, das verbas atribuídas no âmbito das “Festas de Santa Maria Madalena”;

inexistência de um regulamento que enquadre a actuação do executivo municipal, no âmbito da atribuição de subsídios.

Tais factos, associados à ausência de um quadro regulamentar para a atribuição de subsídios, contrariam o estipulado no ponto 2.9.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, segundo o qual, “o órgão executivo aprova e mantém em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às actividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente”.

---

<sup>23</sup> Em apreciação – Fase de audiência pública, nos termos do CPA.



**3.7.4.** Face ao exposto, torna-se conveniente a implementação de mecanismos adequados ao exercício de um efectivo controlo da aplicação dos recursos financeiros atribuídos, como sejam, e sem prejuízo de outros que se considerem relevantes:

a inserção, nos respectivos protocolos, de cláusulas que salvaguardem a possibilidade de se proceder à avaliação do grau de cumprimento dos objectivos, bem como, garantir a obrigatoriedade das entidades beneficiárias disporem de informação devidamente organizada, comprovativa das despesas financiadas;

a elaboração de um relatório sucinto, destinado a proceder à avaliação qualitativa e quantitativa das actividades desenvolvidas, inventariando-se, com rigor, os eventuais pontos fracos registados;

a aprovação de um regulamento que estabeleça critérios objectivos para a concessão de apoios financeiros e que, de entre outros aspectos, preveja a existência de adequados mecanismos de controlo, com vista a assegurar maior transparência e rigor na respectiva gestão;

no caso específico da “Associação de Desenvolvimento Cultural da Madalena – Festas de Santa Maria Madalena”, os pagamentos devem ser domiciliados e registados numa conta bancária específica, movimentada apenas pelos membros designados pela comissão, convindo, no entanto, assegurar que os pagamentos sejam efectuados através de cheque nominativo e cruzado ou por transferência bancária;

os documentos de suporte às despesas devem, igualmente, ser anexados a uma cópia da ordem de transferência ou do cheque emitido para proceder ao respectivo pagamento, no sentido de facilitar a certificação com os extractos bancários.

Em sede de contraditório, os responsáveis referiram o seguinte:

*“Neste momento já está em vigor o «Regulamento para a concessão de subsídios a actividades, obras ou eventos de interesse municipal e/ou a entidades e organismos que prossigam fins de interesse público municipal», publicado a 16-03-2004 – n.º 11 – II SÉRIE no Jornal Oficial e Apêndice n.º 42 de 06-04-2004 no Diário da República”.*



### **3.8. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO**

O controlo interno compreende o plano de organização e os métodos e medidas coordenadamente adoptadas, com vista à salvaguarda dos dados contabilísticos, e visa promover a eficiência operacional e encorajar as políticas de gestão prescritas. Pretende, pois, identificar os procedimentos a seguir e assegurar o cumprimento de todas as normas legais e internas, com vista à viabilização dos pressupostos e objectivos.

Segundo o DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, o SCI visa, designadamente, o plano de organização, as políticas, os métodos e os procedimentos de controlo, definidos pelos responsáveis autárquicos, que contribuam para assegurar o desenvolvimento das actividades, de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos activos, a prevenção e detecção de situações de ilegalidade, fraude ou erro, a exactidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável.

Assim, os métodos e procedimentos de controlo devem ser preparados, de forma a serem atingidos os seguintes objectivos:

salvaguarda da legalidade e regularidade, no que respeita à elaboração, execução e modificação dos documentos previsionais, à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico;

cumprimento das deliberações dos órgãos e das decisões dos respectivos titulares;

salvaguarda do património;

aprovação e controlo de documentos;

exactidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida;

incremento da eficiência das operações;

adequada utilização dos fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos;

controlo das aplicações e do ambiente informático;

transparência e concorrência no âmbito dos mercados públicos;



registo oportuno das operações pela quantia correcta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito pelas normas legais.

Nesse sentido, o órgão executivo deve aprovar e manter em funcionamento um SCI adequado às actividades da autarquia, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente, ao passo que os órgãos executivo e deliberativo dos municípios devem estabelecer procedimentos de controlo específicos.

Na definição das funções de controlo e na nomeação dos responsáveis, deverá ser assegurada a existência de fluxogramas, identificadas as responsabilidades funcionais e os circuitos documentais e garantida uma adequada segregação de funções, com vista à salvaguarda dos documentos de suporte e de todo o tipo de rotinas, bem como o correcto processamento dos registos contabilísticos.

Deverá, também, ser salvaguardada a necessidade/existência de um manual de procedimentos do controlo interno, onde se incluam, os documentos utilizados e o respectivo circuito crítico, o tipo de arquivo, a identificação dos responsáveis com poderes sub-estabelecidos e dos funcionários, por funções e por responsável, bem como outras que se revelem apropriadas, designadamente as previstas no DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, no que concerne às disponibilidades, contas de terceiros, existências e imobilizações, de forma a garantir um sistema contabilístico e administrativo operacional e funcionalmente adequado.

Importa, ainda, referir como elementos estruturantes de um sistema de controlo interno, os seguintes:

empenhamento do executivo municipal na sua concepção e implementação;

clara definição de responsabilidades do pessoal, através da identificação das respectivas funções e, conseqüentemente, da avaliação do desempenho;

segregação de funções;

controlo das operações, definindo-se, concretamente, a sequência autorização/aprovação/execução/registo/custódia;

adopção de conferências independentes, nomeadamente através da circularização de fornecedores e outros credores;



numeração sequencial de todos os documentos de circulação interna, como por exemplo, as requisições internas e as guias de movimentação de existências dos armazéns.

Considerando os aspectos referidos em cada uma das áreas objecto da auditoria, conclui-se que o sistema de controlo interno implementado padecia de insuficiências, já que nem todos os métodos e procedimentos de controlo estatuídos pelo POCAL eram efectivamente aplicados, a saber:

regras previsionais na elaboração do orçamento – relativamente à previsão das receitas não foi adoptada a metodologia expressa pelo ponto 3.3. anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, parcialmente transcrita pelo artigo 6.º da referida norma de controlo interno;

controlo das disponibilidades – foram registados atrasos na elaboração das reconciliações bancárias, tendo-se constatado que não eram implementadas as medidas atinentes ao apuramento do estado de responsabilidade do tesoureiro, nem tinha sido aprovado o regulamento dos fundos de maneio;

ausência de segregação de funções – à tesoureira estavam cometidas as tarefas inerentes à guarda, emissão e assinatura dos cheques, elaboração das reconciliações bancárias e registos nas contas correntes com instituições de crédito;

controlo das contas de terceiros – não eram adoptados os procedimentos de controlo relacionados com as contas de fornecedores, empréstimos e outros devedores e credores, visando a certificação de saldos através da circularização;

controlo das existências e do imobilizado – não se procedia à inventariação física das existências, nem à verificação física dos bens do imobilizado, descurando-se, por conseguinte, a respectiva conciliação com os registos contabilísticos;

atribuição de subsídios – não se encontravam instituídos mecanismos de controlo adequados, destinados a assegurar a correcta aplicação das verbas atribuídas;

a contabilidade de custos, apesar de obrigatória, não se encontrava implementada.

Acresce referir que o sistema informático evidenciava limitações, na medida em que não assegurava a integração da informação contabilística entre o serviço de Contabilidade e a



“Tesouraria” e o Aprovisionamento/Armazém, facto que condicionava o registo oportuno das operações.

Em sede de contraditório, os responsáveis alegaram o seguinte:

*“Atendendo a que no ano de 2002 foi o ano de implementação do POCAL, em que nos debatíamos, na altura, mais do que hoje, com graves problemas quer informáticos quer humanos;*

*- Atendendo a que no final do ano ainda se faziam lançamentos, quer na receita, quer na despesa, de documentos tratados pelo anterior sistema contabilístico;*

*- Atendendo a que se detectaram erros de lançamento aquando da elaboração da Prestação de Contas de 2002, que tiveram de ser rectificadas;*

*Face ao exposto foi impossível cumprir prazos legalmente estabelecidos, bem como apresentar um trabalho isento de erros e omissões. Assim sendo, e tendo em atenção todos estes problemas, dos quais alguns ainda persistem, vamos tentar ultrapassá-los da melhor maneira possível, tendo em conta a formação dos funcionários e os meios informáticos disponíveis. De salientar que ainda não existe programa informático para a contabilidade de custos, que, segundo a AIRC, só estará, eventualmente disponível, no final do ano de 2005”.*



### **3.9. IMPLEMENTAÇÃO DO POCAL**

**3.9.1.** A missão central das autarquias passa pela satisfação das necessidades colectivas nos domínios de actividade que legalmente lhe estão cometidos, nos termos da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Com vista à prossecução de tal desiderato, e considerando a escassez dos recursos, reconhece-se a importância dos sistemas de informação de suporte à gestão, que possibilitem a obtenção daqueles meios, ao menor custo possível, e auxiliem os responsáveis no processo de decisão.

Em conformidade com o n.º 4, artigo 10.º do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, e pelo DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, “A elaboração das contas das autarquias locais segundo o Plano... ( POCAL) ... é obrigatório a partir do exercício relativo ao ano de 2002” (sublinhado nosso).

Dispõem, ainda, os n.ºs 1 e 2 da mencionada cláusula legal que, até 1 de Janeiro de 2002, as autarquias locais deveriam ter elaborado e aprovado “... o inventário e respectiva avaliação, bem como o balanço inicial, os documentos previsionais e o sistema de controlo interno” (sublinhado nosso).

**3.9.2.** Os documentos previsionais consubstanciam-se nas Grandes Opções do Plano e no Orçamento, tal como estatui o ponto 2.3. do POCAL.

O primeiro daqueles documentos inclui o plano plurianual de investimentos e das actividades mais relevantes da gestão autárquica, o qual tem por horizonte temporal um período de 4 anos.

O Orçamento propriamente dito é apresentado através de mapas de receitas e despesas, desagregados segundo a classificação económica.

Os documentos previsionais para 2002, remetidos pela CMM, obedeceram formalmente aos requisitos enunciados.



No que concerne aos restantes documentos, *“já se encontram elaborados e aprovados o inventário e respectiva avaliação, bem como o balanço inicial, os documentos previsionais e o sistema de controlo interno”*.

*“O programa informático de stocks só foi instalado em Março de 2003, por isso, só em Janeiro do próximo ano é que entrará em funcionamento a ligação entre a contabilidade e o aprovisionamento”*.

*“O Programa de Contabilidade, SCA, encontra-se a funcionar segundo as disponibilidades actuais da AIRC”*.

De acordo com o Relatório de Gestão e Contas de 2002, *“(...) a falta por parte dos armazéns de registos informáticos não foi possível movimentar as contas de existências e de custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas, daí deve-se o facto do acerto feito a 31 de Dezembro de 2002 nas contas de existências utilizando a conta de Regularização Existências, (...) veio a provocar que fosse considerado como proveito extraordinário na conta 7932 Sobras, (...). “Tudo isto deve-se ao facto de no ano 2003 a autarquia já estar a implementar ao nível da contabilidade os armazéns, e ser necessária a conta de existências com o seu valor real”*.

**3.9.3.** Na linha destas preocupações, é importante conhecer a composição e expressão financeira do património, não só por um imperativo de gestão, mas, também, pela necessidade legal de implementação do POCAL.

O presente trabalho de auditoria foi, pois, orientado no sentido de se tomar conhecimento da extensão e expressão financeira do património municipal, enquanto conjunto de recursos afectos à satisfação das necessidades da comunidade local e também da avaliação das condições para a introdução da contabilidade patrimonial.

Neste sentido, foi possível constatar os atrasos nos trabalhos atinentes à elaboração do inventário, facto que motivou o incumprimento do prazo legalmente estabelecido para a implementação do POCAL, 1 de Janeiro de 2002. Na realidade, o inventário e respectiva avaliação e o balanço inicial apenas foram aprovados em 11 de Junho de 2003, enquanto a norma de controlo interno foi apreciada em 4 de Fevereiro de 2002, conforme cópias das actas das reuniões do órgão executivo, a fls. 548 e seguintes do processo.



Relativamente ao exposto, os responsáveis referiram o seguinte:

*“Atendendo a que no ano de 2002 foi o ano de implementação do POCAL, em que nos debatíamos, na altura, mais do que hoje, com graves problemas quer informáticos quer humanos;*

*- Atendendo a que no final do ano ainda se faziam lançamentos, quer na receita, quer na despesa, de documentos tratados pelo anterior sistema contabilístico;*

*- Atendendo a que se detectaram erros de lançamento aquando da elaboração da Prestação de Contas de 2002, que tiveram de ser rectificadas;*

*Face ao exposto foi impossível cumprir prazos legalmente estabelecidos, bem como apresentar um trabalho isento de erros e omissões. Assim sendo, e tendo em atenção todos estes problemas, dos quais alguns ainda persistem, vamos tentar ultrapassá-los da melhor maneira possível, tendo em conta a formação dos funcionários e os meios informáticos disponíveis. De salientar que ainda não existe programa informático para a contabilidade de custos, que, segundo a AIRC, só estará, eventualmente disponível, no final do ano de 2005”.*

O processo de levantamento do património municipal distingue três tipos de bens – móveis, imóveis e viaturas. Nesse sentido, foram criadas “fichas tipológicas de inventário” individuais, as quais permitem o registo de diversa informação, como por exemplo:

Identificação do bem (n.º de ordem, n.º de inventário, classificações contabilísticas, designação e localização);

Caracterização do bem (tipo de aquisição, natureza dos direitos, localização, etc.);

Valorização e registo;

Outros elementos (seguros);

Outras informações;

Abate;

Observações;

Fotografia(s) do bem;



Planta de localização;

Etc..

Para os bens imóveis, regista-se, igualmente, a possibilidade de obter informações sobre a inscrição matricial, a inscrição na Conservatória do Registo Predial, o registo das despesas resultantes de grandes reparações e modificações, a especificação contabilística das amortizações e reavaliações, entre outras.

Relativamente aos bens de domínio público, constatou-se um relativo atraso nos trabalhos, devido à inexistência de critérios normalizados que permitam o levantamento correcto e eficaz, nomeadamente no que concerne às avaliações.

**3.9.4.** Assim, e face ao que foi dado observar, conclui-se que, à data da entrada em vigor, 1 de Janeiro de 2002, o grau de implementação do POCAL era reduzido. Tal facto prende-se com a escassez de recursos humanos qualificados na área da contabilidade digráfica, susceptível de constituir uma importante condicionante ao integral aproveitamento das suas potencialidades, no âmbito de um sistema integrado de informação de gestão.

Em consequência, a ausência do inventário e respectiva avaliação, do balanço inicial e da norma de controlo interno, na data legalmente exigível, significa que não foram respeitadas as disposições legais e regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, à tesouraria e ao património.

Nestes termos, considera-se a necessidade de salvaguardar, no âmbito do SCI, as seguintes situações:

as fichas do imobilizado sejam mantidas permanentemente actualizadas;

as aquisições de imobilizado sejam efectuadas de acordo com o plano plurianual de investimentos e com base em deliberações do órgão executivo, através de requisições externas ou documento equivalente e, nomeadamente, o contrato seja emitido pelos responsáveis designados para o efeito, após verificação do cumprimento das normas legais aplicáveis, especialmente em matéria de empreitadas e fornecimentos;



se realizem conciliações entre os registos dos bens constantes das fichas e os registos contabilísticos, com especial incidência nas aquisições e nas amortizações acumuladas, em função dos exercícios económicos entretanto decorridos;

seja efectuada a conciliação da verificação física periódica dos bens do activo imobilizado com os registos contabilísticos, procedendo-se, prontamente, à regularização de eventuais erros e ao apuramento de responsabilidades, quando for o caso.



## **4. EXAME À CONTA DE GERÊNCIA**

### **4.1. DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS E CONTABILIDADE DE CUSTOS**

Uma das principais inovações introduzidas pelo POCAL prende-se com a contabilidade patrimonial e consequente inclusão do balanço e da demonstração de resultados nos documentos de prestação de contas, devidamente acompanhados dos respectivos anexos e, ainda, a obrigatoriedade da adopção da contabilidade de custos, que não se encontrava implementada na gerência em apreço, apesar da norma de controlo interno proceder à transcrição do que a este nível se encontra estatuído pelo anexo ao POCAL, desrespeitando-se, deste modo, o preceituado na norma financeira estatuída pelo ponto 2.8.3.1. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, obviando, ainda, a que o órgão executivo dispusesse de um referencial para a fixação das tarifas e preços da prestação de serviços ao público, que “... *não devem, em princípio, ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados com o fornecimento dos bens e com a prestação dos serviços*”, tal como dispõe o n.º 3, artigo 20.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto – LFL.

Quanto às demonstrações financeiras, pretende-se que reflectam, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da entidade e suas alterações no período em análise, bem como o resultado das operações efectuadas no decurso do exercício económico. Com vista à consecução deste objectivo, foram definidos os princípios contabilísticos<sup>24</sup> que deverão enformar a elaboração do balanço e da demonstração de resultados, nos termos do disposto no ponto 3.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e os critérios de valorimetria a adoptar na contabilização dos bens, direitos e obrigações, ponto 4. do anexo ao supracitado diploma legal.

Em conformidade com a análise efectuada às demonstrações financeiras, respectivo anexo e demais documentos que instruem o processo de prestação de contas da CMM, constataram-se as seguintes situações:

---

<sup>24</sup> Princípios contabilísticos: da entidade contabilística, da continuidade, da consistência, da especialização ou do acréscimo, do custo histórico, da prudência, da materialidade e da não compensação.



### **a) Derrogação do princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo)**

Este princípio refere que os proveitos e os custos são reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitam. Com este intuito foi criada a conta 27 – «Acréscimos e Diferimentos».

Na sequência da análise dos documentos de prestação de contas da CMM, constata-se que aquela conta apenas foi utilizada para proceder à contabilização dos subsídios para investimentos, facto que obviou a que as demonstrações financeiras evidenciassem, correctamente, todos os elementos relevantes.

Com efeito, a não utilização das subcontas 271 – «Acréscimos de proveitos», 272 – «Custos diferidos» e 273 – «Acréscimos de custos», impediu que fossem registados como custos e proveitos do exercício, as correspondentes despesas/receitas e pagamentos/recebimentos que ocorrem com desfasamento temporal, como por exemplo, o caso do subsídio de férias e a remuneração do mês de férias, cujo processamento e pagamento apenas se verifica no exercício seguinte, os seguros a liquidar e juros a suportar, em que apenas uma parte é referente ao exercício, etc.. Estas omissões distorceram, pois, o resultado líquido do exercício e, em consequência, a demonstração de resultados e a própria proposta de aplicação de resultados.

Os factos descritos consubstanciam o não acatamento de uma norma estruturante do novo sistema contabilístico – o princípio da especialização (ou do acréscimo), constante da alínea d), ponto 3.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

### **b) Imputação dos juros suportados no exercício ao imobilizado**

De acordo com a informação da CMM, constante do anexo às demonstrações financeiras, foi capitalizada, em 2002, uma verba de 457.284,42 euros, referente aos encargos resultantes dos empréstimos contratados para o financiamento de investimentos.

No entanto, no mapa de empréstimos a médio e longo prazos, aquela verba reportava-se não só a juros, mas incluía, igualmente, a componente das prestações que corresponderam à amortização do capital, no montante de 305.300,54 euros, desrespeitando-se, deste modo, o disposto no ponto 4.1.12. anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, em conformidade com o qual “...quando os financiamentos se destinarem a imobilizações, os respectivos custos poderão ser imputados à compra e produção das mesmas, durante o período



*em que elas estiverem em curso, desde que isso se considere mais adequando e se mostre consistente”.*

Como se depreende da leitura do citado preceito legal, somente os juros suportados, e nunca as amortizações do capital, poderão ser imputados ao custo de aquisição ou produção dos bens do imobilizado, mas apenas durante a fase da execução dos investimentos, isto é, enquanto os bens não estiverem em condições de serem utilizados.

Ora, em 2002, não só foram indevidamente adicionados ao custo do imobilizado os 305.300,54 euros, correspondentes às amortizações de capital efectuadas na gerência, como ainda se procedeu à capitalização de uma verba de 151.983,88 euros, referente aos juros dos empréstimos que financiaram a aquisição ou produção de bens que, no entanto, já se encontravam em fase de exploração.

A incorrecta metodologia adoptada no tratamento contabilístico dos empréstimos e encargos inerentes implicou a sobreavaliação, em 457.284,42 euros, do valor do imobilizado que consta do balanço, afectando, igualmente, a demonstração de resultados. Tal facto implica, pois, que o resultado líquido não expresse, de forma apropriada, as operações efectuadas no decurso da gerência, em virtude da incorrecta contabilização dos juros suportados.

### **c) Execução anual do Plano Plurianual de Investimentos**

Contrariamente ao disposto pelos pontos 2.3.3. e 7.4., ambos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, o mapa constante do processo de prestação de contas não procede à desagregação, por projecto de investimento, dos níveis de execução financeira anual e global, apresentando esta informação apenas por programa.

Por outro lado, relativamente à forma de realização – administração directa (A), empreitada (E) e fornecimentos e outras (O) – foram utilizados códigos diferentes dos definidos, sem que, no entanto, tenha havido a preocupação de proceder à respectiva identificação.

No que concerne ao conteúdo deste mapa, o investimento realizado em 2002 ascendeu a 264.424,48 euros. Entretanto, quando se procedeu à conciliação desta informação com a inscrita no mapa do imobilizado bruto, verificou-se que, na coluna “aumentos”, a verba inscrita era substancialmente superior, 1.293.469,79 euros. Por outro lado, o relatório de gestão faz menção a uma importância de 2.357.495,48 euros, a fls. 245 do processo, correspondente à aquisição de bens de investimento, verba que coincide com aquela que foi apurada nos mapas de controlo da execução orçamental da despesa e dos fluxos de caixa.



Uma vez que, no final da gerência, não se encontravam contabilizadas dívidas a fornecedores de imobilizado,<sup>25</sup> não foi possível encontrar justificação para as divergências apuradas, que indiciam a ocorrência de despesas de investimento, sem a correspondente e adequada relevação contabilística.

Os factos descritos consubstanciam o não cumprimento do disposto nos pontos 2.3.3., 2.9.2., alíneas e) e j), e 7.4., todos anexos ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e, também, do ponto 2.9.3., que atribui ao órgão executivo a missão de aprovar e manter em funcionamento o sistema de controlo interno adequado, com vista a promover, designadamente, a exactidão e integridade dos processamentos contabilísticos, a garantia da fiabilidade da informação produzida, bem como o registo oportuno das operações.

#### **d) Divergência verificada na desagregação das Disponibilidades**

Apesar de ter sido possível certificar as disponibilidades inscritas no balanço, no montante de 1.532.611,27 euros de depósitos em instituições financeiras e de 3.971,14 euros em caixa, com o mapa de fluxos de caixa e as reconciliações bancárias, verificou-se que, no resumo diário de tesouraria, constava, em depósitos, o valor global das disponibilidades.

Ao que foi possível apurar, a divergência detectada decorreu do atraso com que se procedeu ao registo contabilístico das operações processadas na “Tesouraria”, referentes ao último dia útil da gerência.

#### **e) Operações de Tesouraria**

A análise do mapa referente às “Operações de Tesouraria” permitiu evidenciar um saldo, a débito, de 58,29 euros, e a crédito, de 14.497,62 euros. Observando os valores inscritos no balanço, nas correspondentes contas da contabilidade patrimonial, não foi possível certificar tais saldos, apurando-se, inclusivamente, divergências significativas, já que:

a conta 24 – «Estado e outros entes públicos», apresentava, a débito, um saldo de 10.419,45 euros, e a crédito, um saldo de 4.423,48 euros;

a conta 217 – «Clientes e utentes com cauções», com um saldo credor de 5.352,10 euros, constava do mapa das “Operações de Tesouraria” com saldo nulo;

---

<sup>25</sup> Ainda se ponderou a hipótese das divergências advirem das diferentes ópticas adoptadas na elaboração dos mencionados documentos – patrimonial no balanço e de caixa nos restantes. Dito de outro modo, seria o eventual saldo credor da conta de fornecedores de imobilizado, resultante da diferença daquelas ópticas, a justificar a discrepância de valores, facto que não se verificou.



nas diversas subcontas de «Outros credores», não se encontravam evidenciados determinados saldos correspondentes a fundos provenientes de “Operações de Tesouraria”.

Os factos descritos colocam em causa a exactidão e integridade dos registos contabilísticos e, conseqüentemente, a fiabilidade da informação produzida, contrariando, assim, o disposto na alínea e) do ponto 2.9.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, descurando-se, deste modo, a eficácia do sistema de controlo interno implementado, de acordo com o estabelecido pelo ponto 2.9.3. do anexo ao mencionado DL.

#### **f) Valorização dos trabalhos para a própria entidade**

No mapa referente à execução anual do plano plurianual de investimentos são referenciados projectos realizados por administração directa que, no entanto, não foram objecto de adequada relevação contabilística na conta 75 – «Trabalhos para a própria entidade», desconhecendo-se, em consequência, a metodologia utilizada para a determinação da natureza dos respectivos custos associados.

Em virtude desta omissão, a demonstração de resultados evidencia os custos incorridos com a realização de tais projectos sem, contudo, expressar a adequada contrapartida naquela conta de proveitos, pelo que o resultado líquido não reflecte, de forma apropriada, o contributo destas actividades para a sua formação.

A situação descrita colide com o disposto na alínea e) do ponto 2.9.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, pois não concorre para a fiabilidade da informação expressa nas demonstrações financeiras, contrariando-se, deste modo, o disposto no ponto 2.9.3. do anexo ao mencionado DL.

#### **g) Não apuramento do custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas**

Como consequência das fragilidades evidenciadas na aplicação do novo sistema contabilístico e, em consequência, do sistema de controlo interno implementado, não foi possível proceder ao registo contabilístico da conta 61 – Custo das Mercadorias Vendidas e das Matérias Consumidas, facto que consubstancia a derrogação do princípio da especialização (ou do acréscimo), com consequências objectivas na formação do resultado líquido do exercício, desrespeitando-se, deste modo, o referido no ponto 3.1. do relatório, nos termos e fundamentos expressos na alínea anterior.



Em sede de contraditório, os responsáveis referiram o seguinte:

*“Atendendo a que no ano de 2002 foi o ano de implementação do POCAL, em que nos debatíamos, na altura, mais do que hoje, com graves problemas quer informáticos quer humanos;*

*- Atendendo a que no final do ano ainda se faziam lançamentos, quer na receita, quer na despesa, de documentos tratados pelo anterior sistema contabilístico;*

*- Atendendo a que se detectaram erros de lançamento aquando da elaboração da Prestação de Contas de 2002, que tiveram de ser rectificadas;*

*Face ao exposto foi impossível cumprir prazos legalmente estabelecidos, bem como apresentar um trabalho isento de erros e omissões. Assim sendo, e tendo em atenção todos estes problemas, dos quais alguns ainda persistem, vamos tentar ultrapassá-los da melhor maneira possível, tendo em conta a formação dos funcionários e os meios informáticos disponíveis. De salientar que ainda não existe programa informático para a contabilidade de custos, que, segundo a AIRC, só estará, eventualmente disponível, no final do ano de 2005”.*



## 4.2. BALANÇO E DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS

A apreciação efectuada às demonstrações financeiras teve em linha de conta as especificidades das autarquias locais, designadamente as relacionadas com a satisfação das necessidades colectivas das populações locais, já que tal facto não se compadece com a perspectiva da maximização do lucro, que constitui o móbil das organizações empresariais privadas, em cujo sistema contabilístico o POCAL se baseou para a definição de alguns dos seus princípios e regras.

Todavia, a inserção, como documentos de prestação de contas, do balanço e da demonstração de resultados, vieram incutir uma visão mais transparente do desempenho dos executivos municipais. Na realidade, o anterior sistema limitava-se a servir de instrumento de apoio ao controlo da legalidade e regularidade da execução orçamental<sup>26</sup>, sendo, no entanto, omissos quanto à relevação do património para a prossecução dos seus objectivos, e, designadamente, ao contributo da actividade desenvolvida para a sua consolidação, com as consequências decorrentes na situação económica e financeira da entidade.

A gestão financeira das entidades carecia, pois, de informação devidamente sistematizada para que fosse convenientemente apreciada.

Na sequência das inovações operadas, passou a poder determinar-se o resultado económico do exercício – demonstração de resultados – e a evidenciar-se a respectiva posição financeira no termo desse mesmo exercício – balanço. A utilidade da informação assim prestada pode ser aferida a diversos níveis, nomeadamente, porque:

o apuramento do resultado económico faculta uma medida acerca da sustentabilidade da própria entidade, pois permite evidenciar se: **a)** as tarifas e preços fixados para o fornecimento de determinados bens e serviços são compatíveis com os custos incorridos para a sua disponibilização, na perspectiva da aplicação do princípio do “utilizador-pagador”<sup>27</sup>; **b)** os demais proveitos são suficientes para fazer face aos restantes custos, gerando, ainda, um excedente susceptível de constituir uma reserva

---

<sup>26</sup> De acordo com CARLOS MORENO, in «Finanças Públicas – Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos», pág. 214, “O princípio da legalidade significa que a execução do orçamento tem de ter como pressuposto e fundamento, não só as leis em geral...”, e no caso das autarquias, os respectivos orçamento e plano de actividades. Ainda segundo o mesmo autor “... a realização das receitas e das despesas, ao longo do ano, depende, em absoluto, da inscrição qualitativa das receitas e da inscrição qualitativa e quantitativa das despesas ...” no orçamento (sublinhado nosso).

<sup>27</sup> Daí o POCAL preconizar a implementação da contabilidade de custos.



afecta à reposição dos imobilizados no termo da respectiva vida útil, de modo a assegurar, pelo menos, idêntica capacidade operacional da entidade no futuro ou, inclusivamente, para fazer face a novos investimentos que a satisfação das necessidades colectivas das populações locais venha a requerer, atenuando, deste modo, o recurso ao endividamento;

permite verificar até que ponto se encontra salvaguardado o conceito da equidade inter-geracional que deverá presidir à utilização dos recursos públicos, segundo o qual, toda a despesa cuja utilidade se esgote no período em que é realizada, deverá corresponder à afectação de receitas geradas nesse mesmo exercício, sob pena de, se assim não acontecer, passarem a onerar-se as gerações vindouras com encargos resultantes da prestação de serviços relativamente aos quais não retirarão qualquer benefício;

possibilita, ainda, conhecer a evolução da situação financeira da entidade no decurso do exercício, nomeadamente quanto à adequação da estratégia adoptada no financiamento dos seus activos, o grau de exigibilidade das suas responsabilidades e, em consequência, determinar a capacidade para solver, atempadamente, os compromissos assumidos perante terceiros.

Atendendo, contudo, às incorrecções evidenciadas nas demonstrações financeiras, de entre as quais avultam, por exemplo, a derrogação do princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo) e a não relevação contabilística de determinadas operações ou a impossibilidade de certificação de alguns saldos, conclui-se que não é possível obter uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira e dos resultados obtidos no exercício em apreço, razão pela qual não se procede à análise económica e financeira da demonstração de resultados e do balanço.



#### 4.3. PROPOSTA DE APLICAÇÃO DE RESULTADOS

Relativamente à aplicação do resultado líquido do exercício, o POCAL dispõe o seguinte:

“2.7.3.2 – No início de cada exercício, o resultado do exercício anterior é transferido para a conta 59 «Resultados transitados».

(...)

2.7.3.4 – É obrigatório o reforço do património até que o valor contabilístico da conta 51 «Património» corresponda a 20% do activo líquido (sublinhado nosso).

2.7.3.5 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, deve constituir-se o reforço anual da conta 571 «Reservas legais», no valor mínimo de 5% do resultado líquido do exercício” (sublinhado nosso).

Ora, tendo presente a proposta de aplicação do resultado constante do relatório e contas de 2002, formulada pelo executivo da CMM, constata-se que a mesma obedece, em termos meramente formais, ao legalmente exigido.

O mesmo já não se poderá afirmar quanto à sua substância. Na realidade, atendendo aos factos descritos, o resultado líquido do exercício não oferece garantias de fiabilidade quanto à respectiva expressão financeira, aspecto que condiciona a consistência técnica daquela proposta.



#### 4.4. SÍNTESE DO AJUSTAMENTO

O processo encontra-se instruído com os documentos necessários à análise e conferência da conta e, pelo seu exame, verificou-se que o resultado da gerência foi o seguinte:

##### Quadro XXXVI: Síntese do Ajustamento – 2002

		Euros
<b>DÉBITO</b>		<b>7.674.585,40</b>
<b>Saldo da Gerência Anterior:</b>		<b>193.799,69</b>
Execução Orçamental	173.238,93	
Operações de Tesouraria	20.560,76	
<b>Total das Receitas Orçamentais:</b>		<b>7.171.579,50</b>
Receitas Correntes	2.613.106,96	
Receitas de Capital	4.558.472,54	
<b>Operações de Tesouraria</b>		<b>309.206,21</b>
<b>CRÉDITO</b>		<b>7.674.585,40</b>
<b>Total das Despesas Orçamentais:</b>		<b>5.826.476,44</b>
Despesas Correntes	2.554.097,37	
Despesas de Capital	3.272.379,07	
<b>Operações de Tesouraria</b>		<b>311.526,55</b>
<b>Saldo para Gerência Seguinte:</b>		<b>1.536.582,41</b>
Execução Orçamental	1.518.341,99	
Operações de Tesouraria	18.240,42	

Fonte: Fluxos de caixa

A presente conta abriu com um “saldo da gerência anterior” no montante de 173.238,93 euros, devidamente confirmado na Conta de Gerência de 2001.

As importâncias constantes do ajustamento, tanto a débito, como a crédito, demonstram-se e comprovam-se pelos documentos anexos.

Durante a gerência, em referência, a CMM não manteve Serviços Municipalizados autónomos.

A última conta objecto de verificação nesta Secção Regional consta do Processo n.º 148/00, de 24 de Janeiro de 2002.



## 4.5. ANÁLISE DOS LIMITES LEGAIS

### 4.5.1. Encargos com o Pessoal

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do DL n.º 116/84, de 6 de Abril, com a nova redacção que lhe foi conferida pela Lei n.º 44/85, de 13 de Setembro, estabelecem o seguinte:

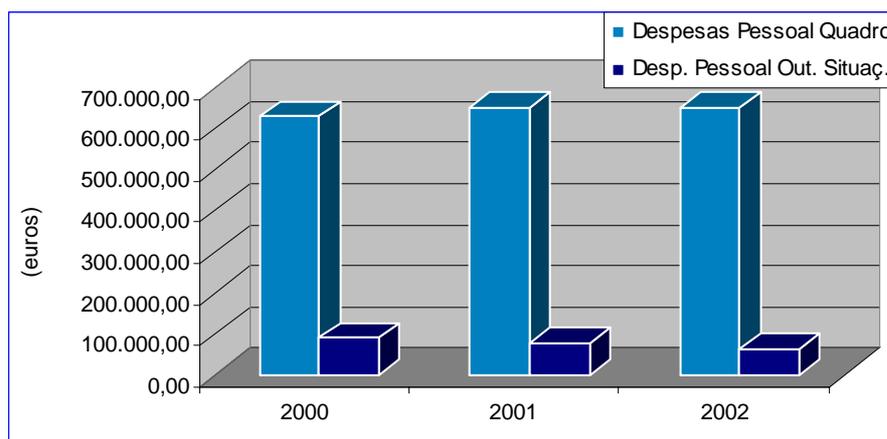
“As despesas efectuadas com o pessoal do quadro... não poderão exceder 60% das receitas correntes do ano económico anterior ao respectivo exercício”, enquanto “As despesas com o pessoal pago pela rubrica «Pessoal em qualquer outra situação» não podem ultrapassar os 25% do limite dos encargos referidos no número anterior”.

#### Quadro XXXVII: Limite dos Encargos com o Pessoal

MADALENA	RECEITAS CORRENTES (n-1)	1º limite 60%	2º limite 25%	Euros			
				DESPESAS PESSOAL QUADRO	%	DESPESAS PESSOAL OUT. SITUAÇÃO	%
2002	2.430.425,55	1.458.255,33	364.563,83	650.158,79	44,6	63.260,66	17,4

Fonte: Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

#### Gráfico II: Despesas com o Pessoal do Quadro e Noutras Situações



Em 2002, os encargos contabilizados na rubrica “Pessoal do Quadro” ascenderam a 650.158,79 euros, ou seja, 44,6% do limite permitido por lei; os encargos com o “Pessoal Noutras Situações” representaram 17,4% do limite legal, 63.260,66 euros.



Na determinação dos limites, não foram consideradas as verbas referentes a “Suplementos de Remunerações”, “Prestações Sociais Directas”, “Encargos sobre Remunerações”, “Seguros de Acidentes de Trabalho e Doenças” e “Outros Custos com o Pessoal”.

Nos quadros e gráfico seguintes apresenta-se a estrutura dos “Encargos com o Pessoal”:

**Quadro XXXVIII: Estrutura dos Encargos com o Pessoal – 2000/2001**

RUBRICAS	Euros			
	2000	%	2001	%
Membros dos Órgãos Autárquicos	66.852,39	6	69.383,59	7
Pessoal do Quadro	629.397,06	61	652.574,69	62
Pessoal em Qual. Outra Situação	90.691,02	9	79.776,46	8
Segurança Social	165.387,68	16	156.248,77	15
Outras Despesas com o Pessoal	77.834,17	8	86.319,03	8
<b>TOTAL</b>	<b>1.030.162,31</b>	<b>100</b>	<b>1.044.302,54</b>	<b>100</b>

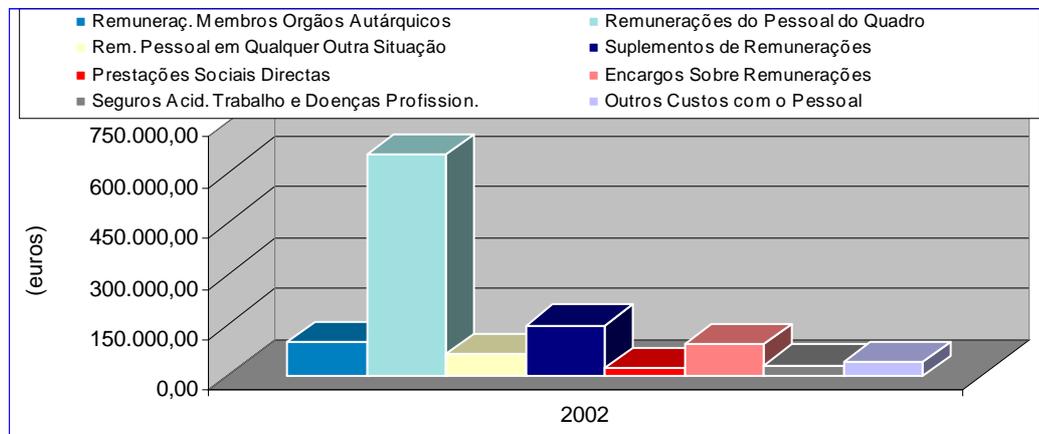
**Quadro XXXIX: Estrutura dos Encargos com o Pessoal – 2002**

RUBRICA	Euros	
	2002	%
Remuneraç. Membros Orgãos Autárquicos	99.509,66	9
Remunerações do Pessoal do Quadro	650.158,79	57
Rem. Pessoal em Qualquer Outra Situação	63.260,66	6
Suplementos de Remunerações	149.077,92	13
Prestações Sociais Directas	22.862,17	2
Encargos Sobre Remunerações	92.812,08	8
Seguros Acid. Trabalho e Doenças Profission.	30.778,05	3
Outros Custos com o Pessoal	41.203,70	4
<b>Total</b>	<b>1.149.663,03</b>	<b>100</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa



**Gráfico III: Estrutura dos Encargos com o Pessoal**



As “Remunerações do Pessoal do Quadro” assumiram natural primazia, 650.158,79 euros, correspondentes a 57% das “Despesas com o Pessoal”. Num segundo plano surgem os “Suplementos de Remuneração”, 149.077,92 euros, 13%.

Comparativamente com 2001, constatou-se um crescimento das “Remunerações dos Membros dos Órgãos Autárquicos” de 43,4%, mais 30.126,07 euros. Variação contrária ocorreu nas “Remunerações do Pessoal em Qualquer Outra Situação”, ou seja, um decréscimo de 20,7%, correspondente a menos 16.515,80 euros.

Com o intuito de se aferir a importância relativa dos “Encargos com o Pessoal” no contexto das Despesas Totais e respectiva expressão ao nível das Receitas Correntes, apresenta-se o Quadro XL:

**Quadro XL: Encargos com Pessoal vs. Receitas Correntes e Despesas Totais**

DESIGNAÇÃO	2002	Euros
Despesas com o Pessoal	1.149.663,03	
Despesas Totais	5.826.476,44	
Receitas Correntes	2.613.106,96	
<b>Desp.Pessoal/Desp.Totais</b>	<b>19,7%</b>	
<b>Desp.Pessoal/Rec.Correntes</b>	<b>44,0%</b>	

Fonte: Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

Na estrutura das Despesas Totais, as “Despesas com o Pessoal” representaram 19,7%. Por outro lado, o peso destas rubricas nas Receitas Correntes foi de 44%.



#### 4.5.2. Equilíbrio Orçamental

O POCAL inclui determinados princípios orçamentais, cuja observância é obrigatória na elaboração e execução dos orçamentos e que devem ser igualmente respeitados em qualquer alteração orçamental.

(...)

- “e) Princípio do equilíbrio – o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes”.

Este princípio tem-se mantido praticamente inalterado relativamente aos diplomas anteriores, impondo o equilíbrio corrente como condição obrigatória. Não exclui, no entanto, a possibilidade da existência de superavit corrente, embora a escassez de recursos tenda para a apresentação de um saldo global nulo.

Pretende-se, assim, que na elaboração do orçamento se respeite o equilíbrio efectivo, devendo as despesas efectivas, com excepção dos encargos de dívida, ser financiadas por receitas efectivas, com exclusão de passivos financeiros, em obediência à regra da boa gestão financeira e da protecção dos activos patrimoniais.

Por outro lado, se os orçamentos não estiverem equilibrados e houver necessidade do recurso ao crédito a médio e longo prazos, isto é, se as autarquias locais se endividarem para cobrir orçamentos deficitários, os financiamentos contratados deverão destinar-se, exclusivamente, a despesas de investimento.

Este conceito de equidade inter-geracional significa, também, que não devam ser contraídos empréstimos para financiar despesas correntes, pelo que o sistema contabilístico deverá proporcionar informação sobre se estes objectivos são, ou não, respeitados.



**Quadro XLI: Equilíbrio Orçamental**

	Euros		
<b>C.M. Madalena</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Receitas Correntes	1.883.327,43	2.430.425,55	2.613.106,96
Despesas Correntes	2.105.547,59	1.913.549,60	2.554.097,37
<b>Saldo Corrente</b>	<b>-222.220,16</b>	<b>516.875,95</b>	<b>59.009,59</b>
Receitas Capital	2.593.160,86	4.308.285,82	4.558.472,54
Despesas Capital	2.260.463,90	4.829.515,68	3.272.379,07
<b>Saldo Capital</b>	<b>332.696,96</b>	<b>-521.229,86</b>	<b>1.286.093,47</b>
<b>SALDO TOTAL</b>	<b>110.476,80</b>	<b>-4.353,91</b>	<b>1.345.103,06</b>
<i>Saldo Inicial</i>	67.116,03	177.592,82	173.238,93
<i>Saldo Final</i>	177.592,82	173.238,91	1.518.341,99

Fonte: Fluxos de caixa

Na gerência em apreço – 2002 –, as receitas excederam em 1.345.103,06 euros as despesas realizadas, verba que, acrescida do excedente orçamental transitado da gerência anterior, 173.238,93 euros, possibilitou a obtenção de um saldo de execução orçamental de 1.518.341,99 euros, que foi inscrito na conta de 2003 como “saldo da gerência anterior”, verificando-se, deste modo, o cumprimento da regra supracitada.

No entanto, foi indevidamente classificada, como despesa de capital<sup>28</sup>, a transferência para a Associação de Desenvolvimento Cultural da Madalena do Pico, no âmbito das “Festas de Santa Maria Madalena”, no montante de 100.000,00 euros, contrariando-se, assim, o disposto no ponto 2.5.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Depois da reclassificação desta verba como despesa corrente, obteve-se um saldo corrente negativo de 40.990,41 euros<sup>29</sup>, desrespeitando-se, deste modo, o estatuído pela alínea e) do ponto 3.1.1. em anexo ao supracitado DL:

<sup>28</sup> Rubrica 04.08.02.01. – Transferências de Capital – Administração Privada – Instituições Particulares.

<sup>29</sup> Admitindo que as restantes despesas correntes foram correcta e efectivamente relevadas nas correspondentes rubricas orçamentais.



**Quadro XLII: Equilíbrio Orçamental Corrigido**

	Euros
	<b>2002</b>
Receitas Correntes	2.613.106,96
Despesas Correntes	2.654.097,37
<b>Saldo Corrente</b>	<b>-40.990,41</b>
Receitas Capital	4.558.472,54
Despesas Capital	3.172.379,07
<b>Saldo Capital</b>	<b>1.386.093,47</b>
<b>SALDO TOTAL</b>	<b>1.345.103,06</b>
<i>Saldo Inicial</i>	173.238,93
<i>Saldo Final</i>	1.518.341,99

Fonte: Fluxos de caixa



#### 4.6. ENVIDAMENTO

**4.6.1.** O recurso ao crédito por parte dos municípios encontra-se regulamentado pela Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto – LFL –, com as alterações que entretanto lhe foram introduzidas por diversos diplomas legais, já referenciados.

Relativamente à dívida fundada, refere o n.º 3 do artigo 24.<sup>o30</sup> da mencionada Lei que “Os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os dos empréstimos obrigacionistas, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município ou a 20% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior”.

Um dos aspectos inovadores da nova LFL relaciona-se, precisamente, com a criação de um regime transitório do endividamento<sup>31</sup>, o qual exclui, para efeitos do cálculo destes limites, os encargos inerentes ao endividamento de médio e longo prazos contraído pelos municípios, posteriormente a 1 de Janeiro de 1999, com o objectivo de complementar a cobertura financeira de investimentos comparticipados por fundos comunitários.

Face aos condicionalismos associados ao contexto desfavorável das finanças públicas, que motivaram a aprovação das leis de alteração ao OE de 2002<sup>32</sup> e da estabilidade orçamental, a lei do OE para 2003<sup>33</sup> veio concretizar a imposição de limites de endividamento inferiores aos que resultariam da aplicação da LFL, suspendendo, igualmente, aquele regime transitório. Por outro lado, em 2003, o acesso dos municípios a novos empréstimos ficou condicionado ao valor do montante global das amortizações efectuadas em 2001 que, por rateio<sup>34</sup>, lhes coubesse.

---

<sup>30</sup> Nova redacção introduzida pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, em vigor desde 1 de Janeiro de 2002.

<sup>31</sup> Artigo 32.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

<sup>32</sup> Em conformidade com a qual as autarquias locais, no exercício de 2002, e a partir da data da entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, ficaram impossibilitadas de contrair quaisquer empréstimos que implicassem o aumento do respectivo endividamento líquido, a não ser que fossem afectos ao financiamento de projectos comparticipados por fundos comunitários, à habitação social e ao Euro 2004.

<sup>33</sup> Artigo 19.º, n.º 1 da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, e 57.º do DL n.º 54/2003, de 28 de Março (estabelece normas de execução do OE para 2003).

<sup>34</sup> Rateio efectuado proporcionalmente à soma dos valores dos FGM, FCM e FBM atribuídos a cada município, incumbindo à DGAL o respectivo cálculo.



No que respeita à dívida flutuante, considerando-se, como tal, os financiamentos contratados e liquidados na própria gerência, dispõe o n.º 1 do artigo 24.<sup>o35</sup> da referida Lei que “Os empréstimos a curto prazo são contraídos para acorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante médio anual exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal”.

**4.6.2.** Os trabalhos de auditoria visaram, também, a análise dos seguintes procedimentos:

cumprimento dos limites legais no recurso ao endividamento, estatuídos pelo artigo 24.<sup>o</sup> da LFL;

conformidade das taxas de juro contratadas com o perfil de risco da entidade e das operações que se pretendiam financiar e, designadamente, se reflectiam as condições vigentes no mercado financeiro e se eram periodicamente renegociadas;

avaliação da rotina de controlo da certificação do serviço da dívida debitado pelas instituições de crédito, por forma a assegurar que eventuais divergências possam ser tempestivamente detectadas e regularizadas;

confirmação periódica dos saldos das entidades credoras (dívidas a fornecedores, fornecedores de imobilizado e outros credores), através da respectiva circularização.

**4.6.3.** No final de 2002, a dívida administrativa era de 9.775,58 euros, correspondente a 0,14% das receitas arrecadadas. Reportava-se, essencialmente, a depósitos de garantia de consumo de água, 5.352,10 euros, e a dívidas à Direcção Geral do Tesouro, 1.733,38 euros.

**4.6.4.** Na gerência em apreço, foi contratado um financiamento a médio e longo prazos, destinado a assegurar a cobertura financeira de investimentos comparticipados pelo

---

<sup>35</sup> A nova redacção introduzida pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, apenas acrescenta o Fundo de Base Municipal aos restantes fundos, para efeitos de determinação daquele limite de endividamento.



PRODESA. Trata-se de um empréstimo de 995.000 euros<sup>36</sup>, contratado no BTA, por um prazo de 17 anos e vencendo juros à taxa Euribor a 6 meses, acrescida de 0,4 pontos percentuais nos 3 primeiros anos, de 0,45 entre o 4.º e o 10.º ano e de 0,6 nos restantes anos.

O quadro seguinte permite a análise dos limites do recurso ao crédito de médio e longo prazos.

**Quadro XLIII: Limites ao Recurso ao Crédito a Médio e Longo Prazos**

MADALENA	FGM+FCM +FBM (n)	Investim. (n-1)	Limites		Serviço da Dívida (n)	
			25%(Fundos)	20% Invest.(n-1)	Total	p/ Efeitos Limite
2002	3.508.591,00	4.101.084,24	877.147,75	820.216,85	457.284,42	264.459,79

Euros

Fonte: Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

**Quadro XLIV: Endividamento Municipal**

DÍVIDA BANCÁRIA	
Utilizado na Gerência	995.000,00
Capital em Dívida no Final do Ano	4.648.344,35
% Capacidade Endividamento utilizado em relação à permitida por lei	30,1%
DÍVIDA ADMINISTRATIVA	
Encargos Assumidos e não Pagos	9.775,58
<b>TOTAL</b>	<b>4.658.119,93</b>

Euros

Fonte: Empréstimos; Endividamento

À data de 31/12/2002, a CMM tinha utilizado 30,1% da capacidade de endividamento a médio e longo prazos – a qual ascenderia a 52,1%, caso não fosse aplicado o regime transitório de endividamento –, encontrando-se, assim, em conformidade com os limites legalmente estabelecidos.

À priori, a capacidade de endividamento disponível indicia a existência de uma boa margem para o recurso ao crédito, susceptível de potenciar novos investimentos. Porém, a conjuntu-

<sup>36</sup> Visado pela SRATC em 26/06/2002.



ra desfavorável ao nível das finanças públicas<sup>37</sup> tem induzido fortes constrangimentos na concretização de tal estratégia.

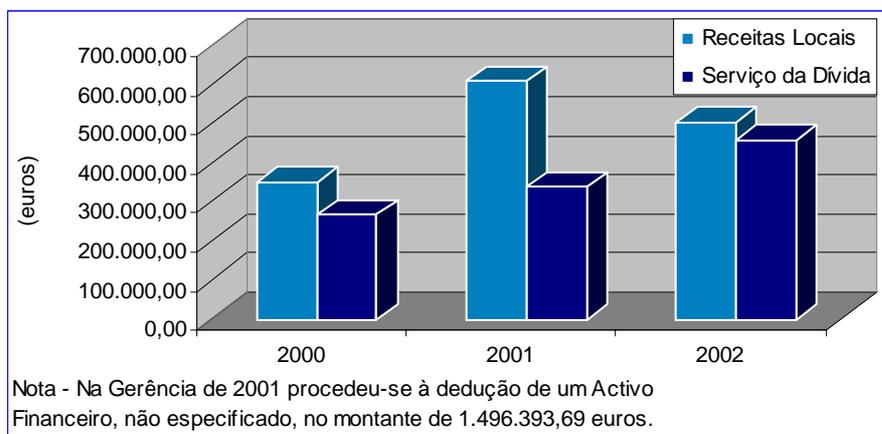
Foi igualmente objecto de estudo a capacidade de autofinanciamento do serviço da dívida, 457.284,42 euros, que se afere pelo grau de cobertura proporcionado pelas receitas locais, 502.848,69 euros, que representavam 110% dos encargos suportados, conforme quadro e gráfico seguintes:

**Quadro XLV: Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais**

Euros	
RUBRICAS	2002
Receitas Locais	502.848,69
Serviço da Dívida	457.284,42
<b>GRAU DE COBERTURA</b>	<b>110,0%</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

**Gráfico IV: Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais**



**4.6.5.** Em 31/12/2002, a CMM possuía um nível global de endividamento de 4.658.119,93 euros, equivalente a 65% das receitas arrecadadas, que totalizaram 7.171.579,50 euros, aguardando-se, ainda, as transferências de verbas do PRODESA, no montante de 53.387,46 euros. A quase generalidade do endividamento correspondia à dívida financeira, 4.648.344,35 euros, 99,79% do total, assumindo a designada dívida administrativa uma expressão residual, 9.775,58 euros, isto é, a 0,21% do montante global.

<sup>37</sup> A qual, inclusivamente, já motivou a adopção de medidas de carácter excepcional, nomeadamente através das restrições impostas ao endividamento municipal pela lei do OE para 2003, tal como já se referiu.



A implementação do POCAL poderá, no entanto, ajudar a alterar a perspectiva de análise ao endividamento, na medida em que passará a estar disponibilizada informação suficiente sobre a situação económica, financeira e patrimonial, permitindo, ainda, aferir a qualidade e o mérito da respectiva gestão, aspectos essenciais para a definição do perfil de risco das futuras operações, que, em condições normais de funcionamento do mercado, passarão a determinar a efectiva capacidade de recurso ao crédito.

**4.6.6.** Quanto ao endividamento bancário e aos custos que lhe estão associados, e tendo por referência as taxas de juro contratadas, procedeu-se à elaboração do estudo da evolução de um dos indexantes mais utilizados nas operações de crédito – a Euribor a 6 meses –, com vista a aferir a adequação das condições vigentes no mercado financeiro às contratadas pela Autarquia, Gráfico V.

No quadro e gráficos seguintes constam os financiamentos a médio e longo prazos, as taxas de juro em vigor, à data de 31/12/2002, e a respectiva confrontação com o indexante utilizado:

**Quadro XLVI: Dívida Fundada Global em 31/12/2002**

DATA CON- TRATAÇÃO	INSTITUIÇ. FINANC.	CAPITAL UTILIZADO (Euros)	TAXA DE JURO			PRAZO (anos)
			Spread's	Inicial	Actual - a)	
25-09-1995	B.C.A.	847.956,43	1%	12,349%	3,672%	12
02-04-1996	B.C.A.	49.006,90	Prime-Rate	10,776%	3,500%	8
02-04-1996	B.C.A.	102.956,88	Prime-Rate	10,776%	3,500%	8
26-05-1997	B.C.A.	897.836,22	0,25%	6,090%	3,530%	12
15-05-1998	C.G.D.	498.797,90	0,05%	4,336%	4,336%	15
06-04-1999	B.C.A.	59.526,55	ARAAL - 0%	3,276%	3,276%	10
06-04-1999	B.C.A.	208.043,62	ARAAL - 0%	3,276%	3,276%	10
06-04-1999	B.C.A.	80.116,92	ARAAL - 0%	3,276%	3,276%	10
06-04-1999	B.C.A.	82.216,86	ARAAL - 0%	3,276%	3,276%	10
06-04-1999	B.C.A.	85.828,16	ARAAL - 0%	3,276%	3,276%	10
06-04-1999	B.C.A.	62.479,43	ARAAL - 0%	3,276%	3,276%	10
18-10-1999	B.C.A.	498.797,90	0%	3,168%	3,458%	15
18-05-2000	B.C.A.	180.814,24	ARAAL - 0%	3,905%	3,868%	10
Jul. 2000	B.C.A.	195.224,51	ARAAL - 0%	4,934%	4,934%	10
17-05-2001	C.G.D.	997.595,80		5,065%	3,618%	17
26-06-2002	B.T.A.	995.000,00	0,4% - 0,45% - 0,6%	4,168%	4,133%	17

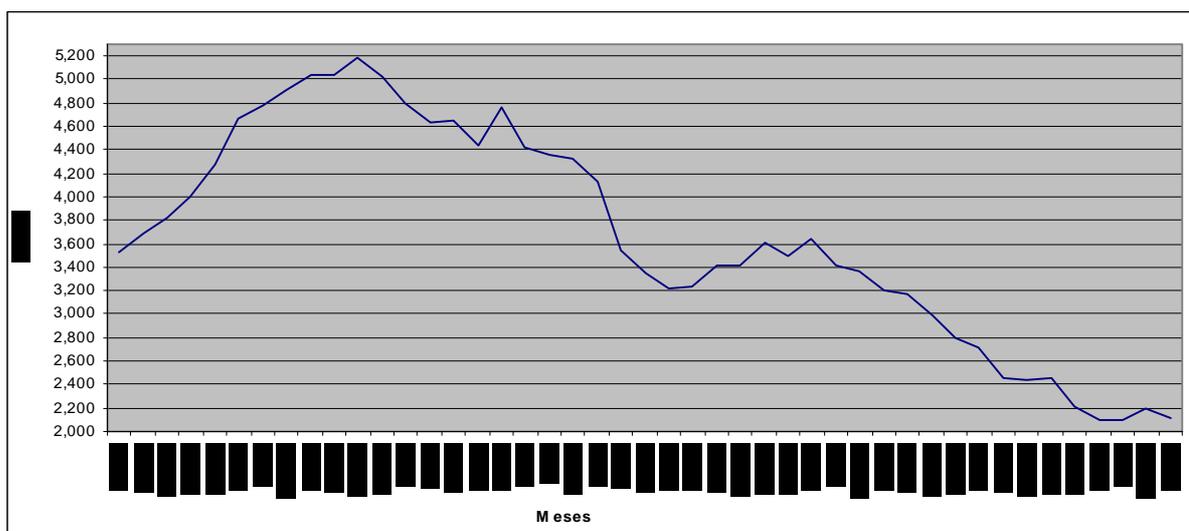
a) 31/12/2002 ; Taxas inscritas na Conta de Gerência - Mapa de Endividamento

Fonte: Contratos; Mapa de Endividamento

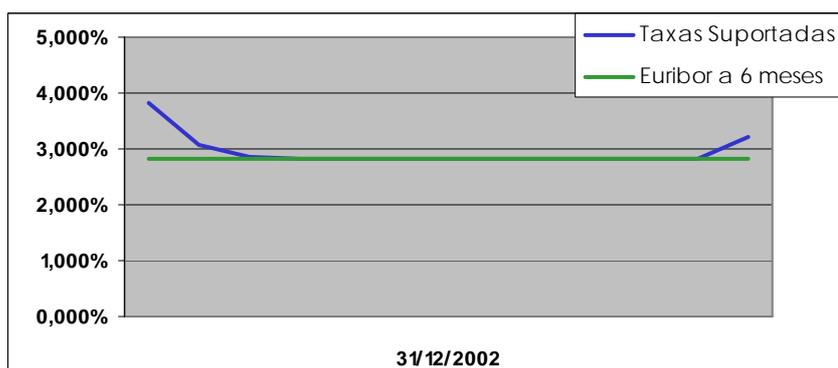


À data de 31/12/2002, as “taxas actuais” inscritas no mapa de endividamento não correspondiam ao somatório da Euribor a 3 ou a 6 meses, com os respectivos spread’s, desconhecendo-se se as taxas referidas foram efectivamente as aplicadas e se a Autarquia procedia, com frequência regular, à certificação dos montantes debitados pelas instituições bancárias, através do cálculo das respectivas prestações.

**Gráfico V: Euribor a 6 Meses**



**Gráfico VI: Taxas de Juro dos Financiamentos Contratados**



Salvaguardando os eventuais efeitos resultantes do desfasamento temporal entre o período de refixação das taxas para cada empréstimo e a data de referência adoptada para a presente análise<sup>38</sup>, conclui-se que os financiamentos contratados até à gerência de 2002 ven-

<sup>38</sup> Em 31 de Dezembro de 2002, o valor médio da Euribor a 6 meses, calculado com base em 360 dias, era de 2,804%.



ciam juros a taxas indexadas à Euribor a 3 ou a 6 meses, com spread's até 1%, isto é, a taxas ajustadas ao perfil de risco das operações e das condições então vigentes no mercado financeiro.

No entanto, verificou-se que não se encontrava instituída qualquer rotina de controlo que procedesse à atempada certificação, quer dos montantes debitados pelas instituições de crédito, a título de serviço da dívida, quer dos saldos das contas correntes de fornecedores e outros credores. Com efeito, no serviço de contabilidade apenas se confrontavam os documentos enviados pelo banco com o montante efectivamente descontado na respectiva conta de depósitos à ordem, não se procedendo à certificação dos respectivos cálculos, pelo que, a inexistência de conferências independentes penalizou o exercício da função controlo, com todas as consequências daí resultantes.



## 5. CONTROLO ORÇAMENTAL

### 5.1. CONTROLO ORÇAMENTAL DA RECEITA

#### 5.1.1. Execução Orçamental da Receita

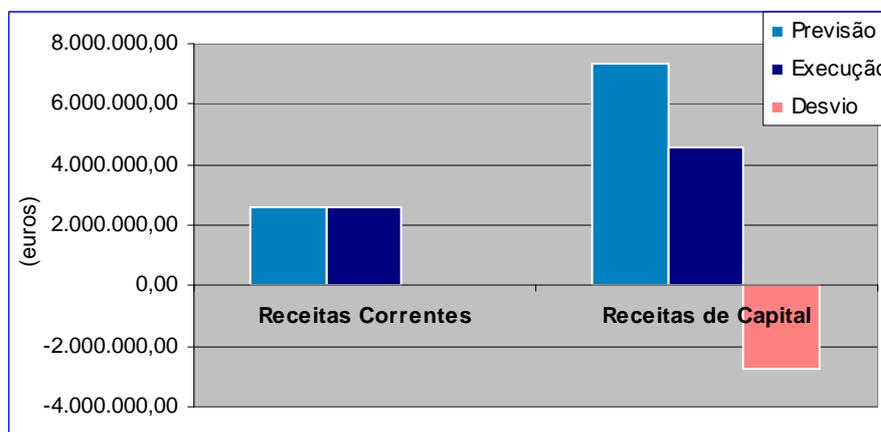
O processo orçamental foi caracterizado pela sobreavaliação das receitas de capital, como se depreende do quadro e gráfico seguintes:

**Quadro XLVII: Execução Orçamental da Receita**

RECEITAS	2002			Tx. Ex.
	Previsão	Execução	Desvio	
Correntes	2.582.414,00	2.613.106,96	30.692,96	101
Capital	7.309.609,00	4.558.472,54	-2.751.136,46	62
<b>Total</b>	<b>9.892.023,00</b>	<b>7.171.579,50</b>	<b>-2.720.443,50</b>	<b>72</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

**Gráfico VII: Execução Orçamental – Receitas Correntes e de Capital**



Se ao nível das Receitas Correntes os montantes arrecadados excederam as dotações inscritas, evidenciando uma taxa de execução orçamental de 101%, o desvio apurado nas Receitas de Capital, -2.751.136,46 euros, correspondeu a uma taxa de execução de 62%.

Refira-se, a propósito, que a sobreavaliação de receitas pode gerar expectativas ilusórias de disponibilidade financeira para a assunção de compromissos, relativamente aos quais, por vezes, se vem a constatar a dificuldade de proceder à respectiva regularização.



Por outro lado, a falta de rigor no processo orçamental pode desvirtuar os documentos previsionais aprovados pela Assembleia Municipal. Aliás, uma das inovações deste novo sistema contabilístico relaciona-se precisamente com a definição de um conjunto de regras que deverão ser tidas em linha de conta aquando da elaboração do orçamento, com especial incidência na previsão das receitas – ponto 3.3.<sup>39</sup> do anexo ao POCAL.

A definição destas regras reside, pois, no facto de se encontrar vulgarizado um processo orçamental caracterizado pela sistemática sobreavaliação das receitas, que constituem um referencial para a fixação das despesas, geradoras, como se referiu, de falsas expectativas quanto à disponibilidade futura de meios financeiros, tendo como consequência, por norma, a acumulação de encargos assumidos e não pagos.

Assim, com o objectivo de evitar a inscrição de estimativas pouco aderentes à realidade, o POCAL permite que, ao longo do exercício orçamental, se proceda ao ajustamento das previsões, através de alterações e revisões, pelo que, no orçamento inicial, apenas deverão ser inscritas as despesas com financiamento definido, remetendo-se para as Grandes Opções do Plano as eventuais despesas associadas a outros projectos ou acções susceptíveis de serem viabilizadas.

Por exemplo, no caso de um empréstimo a contratar ou da apresentação de uma candidatura a fundos comunitários, somente após a contratualização dos financiamentos é que as dotações da receita deverão ser reforçadas, mediante alterações orçamentais, procedendo-se à transição da despesa inscrita em “financiamento não definido”, para despesa com “financiamento definido”, com o conseqüente reforço das respectivas rubricas orçamentais.

Ora, os dados referentes à execução orçamental da CMM indiciam a preterição de algumas destas regras e princípios, contrariando-se, assim, o disposto no ponto 3.3. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Da análise da execução orçamental, observa-se que o mencionado desvio ficou a dever-se, essencialmente:

ao defraudar das expectativas relativamente às transferências de verbas no âmbito do PRODESA – dos 3.994.245 euros inscritos no orçamento, apenas foram arrecadados 2.154.139,15 euros, correspondentes a uma taxa de execução de 54%;

---

<sup>39</sup> Alterado pelo DL n.º 84-A/2002, de 5 de Abril, com efeitos na elaboração do orçamento para 2003.



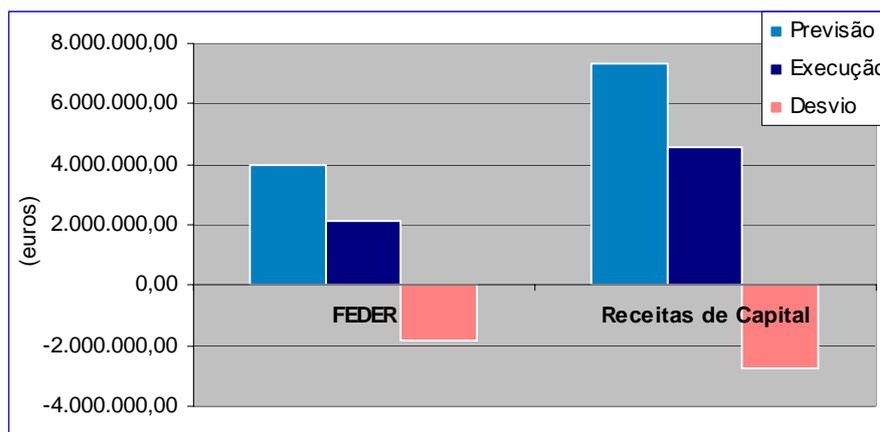
à percepção de verbas provenientes da “Venda de Bens de Investimento” ter ficado substancialmente aquém das dotações inscritas – apenas foram concretizados 1.647,82 euros dos 665.595 euros inscritos, isto é, 0,25% da dotação prevista.

### Quadro XLVIII: FEDER vs. Receitas de Capital

RUBRICAS	2002			Tx. Ex.
	Previsão	Execução	Desvio	
1. FEDER	3.994.245,00	2.154.139,15	-1.840.105,85	54
2. Receitas Capital	7.309.609,00	4.558.472,54	-2.751.136,46	62
<b>3. FEDER/Rec.Capital</b>	<b>55%</b>	<b>47%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

### Gráfico VIII: FEDER vs. Receitas de Capital





### 5.1.2. Estrutura das Receitas

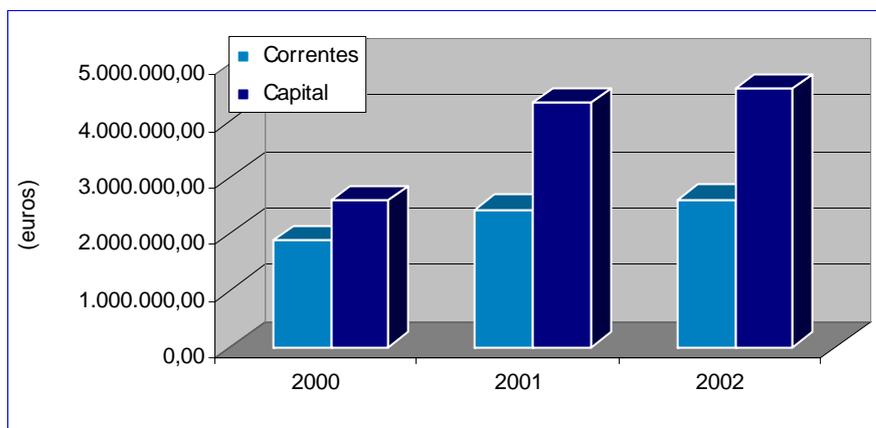
Em 2002, a estrutura das receitas foi determinada, maioritariamente, pelas Receitas de Capital – 4.558.472,54 euros –, ao passo que as Receitas Correntes – 2.613.106,96 euros – representaram 36% das Receitas Totais.

**Quadro XLIX: Estrutura das Receitas**

RECEITAS	2000		2001		2002	
		%		%		%
Correntes	1.883.326,18	42	2.430.425,55	36	2.613.106,96	36
Capital	2.593.160,48	58	4.308.285,82	64	4.558.472,54	64
<b>Total</b>	<b>4.476.486,67</b>	<b>100</b>	<b>6.738.711,37</b>	<b>100</b>	<b>7.171.579,50</b>	<b>100</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

**Gráfico IX: Receitas Correntes / Receitas de Capital**



No ano em referência – 2002 –, as Receitas Totais registaram um crescimento de 6,4% relativamente à gerência anterior.



### 5.1.3. Origem das Receitas

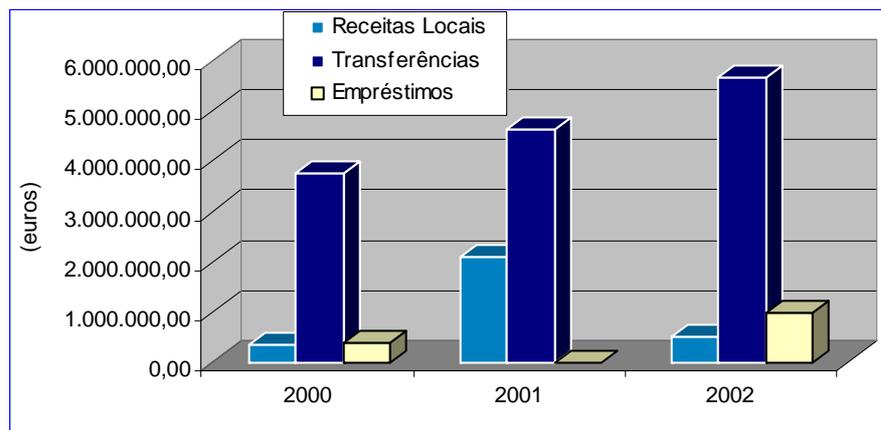
O financiamento das actividades da CMM foi assegurado pelas seguintes fontes:

**Quadro L: Origem das Receitas**

RECEITAS	2000		2001		2002	
		%		%		%
Receitas Locais	351.690,42	8	2.102.833,36	31	502.848,69	7
Transferências	3.748.759,13	84	4.635.878,02	69	5.673.730,81	79
Empréstimos	376.038,75	8	0,00	0	995.000,00	14
<b>Total</b>	<b>4.476.488,29</b>	<b>100</b>	<b>6.738.711,37</b>	<b>100</b>	<b>7.171.579,50</b>	<b>100</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

**Gráfico X: Origem das Receitas**



As Transferências – 5.673.730,81 euros –, correspondentes a 79% das Receitas Totais, resultaram, praticamente, das verbas provenientes do OE (FCM, FGM e FBM) – 3.508.591 euros – e dos fundos comunitários do PRODESA – 2.154.139,15 euros.



#### 5.1.4. Receitas Correntes e de Capital

No Quadro LI evidencia-se a natureza e relevância das diferentes rubricas da receita, em termos de execução orçamental:

#### Quadro LI: Estrutura Desagregada das Receitas Correntes e de Capital

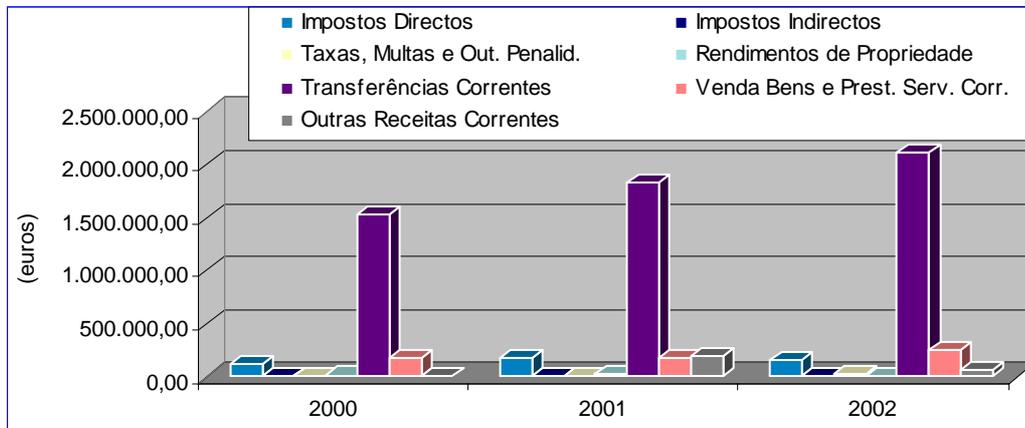
RECEITAS	2000		2001		2002		Euros
		%		%		%	
<b>RECEITAS CORRENTES</b>							
Impostos Directos	129.221,54	3	178.718,07	3	154.100,56	2	
Impostos Indirectos	21,77	0	0,00	0	3.912,87	0	
Taxas, Multas e Out. Penalid.	10.595,14	0	15.511,53	0	19.062,59	0	
Rendimentos de Propriedade	16.380,60	0	20.518,21	0	3.391,29	0	
Transferências Correntes	1.534.754,50	34	1.829.946,52	27	2.116.154,66	30	
Venda Bens e Prest. Serv. Corr.	182.072,41	4	181.327,36	3	249.625,90	3	
Outras Receitas Correntes	10.281,47	0	204.403,87	3	66.859,09	1	
<b>Sub-Total</b>	<b>1.883.327,43</b>	<b>42</b>	<b>2.430.425,55</b>	<b>36</b>	<b>2.613.106,96</b>	<b>36</b>	
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>							
Venda de Bens Investimento	3.117,49	0	5.960,63	0	1.647,82	0	
Transferências de Capital	2.214.004,62	49	2.805.931,50	42	3.557.576,15	50	
Activos Financeiros	0,00	0	1.496.393,69	22	0,00	0	
Passivos Financeiros	376.038,75	8	0,00	0	995.000,00	14	
Outras Receitas de Capital	0,00	0	0,00	0	4.248,57	0	
<b>Sub-Total</b>	<b>2.593.160,86</b>	<b>58</b>	<b>4.308.285,82</b>	<b>64</b>	<b>4.558.472,54</b>	<b>64</b>	
<b>Total</b>	<b>4.476.488,29</b>	<b>100</b>	<b>6.738.711,37</b>	<b>100</b>	<b>7.171.579,50</b>	<b>100</b>	

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

Nas Receitas Correntes, as Transferências Correntes contribuíram com 2.116.154,66 euros (mais 15,6% do que em 2001), seguidas da Venda de Bens e Prestação de Serviços – 249.625,90 euros – e dos Impostos Directos – 154.100,56 euros.

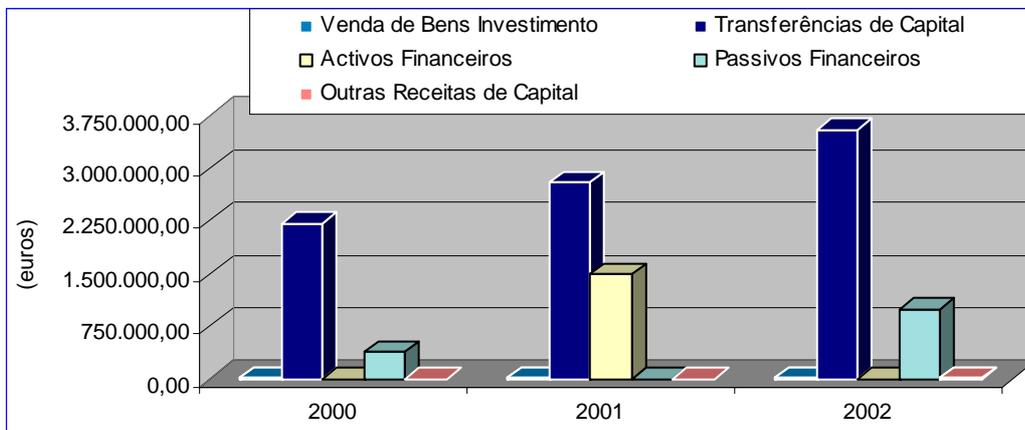


**Gráfico XI: Estrutura Desagregada das Receitas Correntes**



Nas Receitas de Capital, as Transferências assumiram primordial importância, atingindo 3.557.576,15 euros, ou seja, 78%, mais 26,8% do que na gestão anterior, enquanto os Passivos Financeiros – 995.000 euros – representaram 21,8%.

**Gráfico XII: Estrutura Desagregada das Receitas de Capital**





### 5.1.5. Estrutura das Transferências

A reforma operada pela Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto<sup>40</sup>, alterou o esquema de transferências, substituindo o FEF por quatro novos fundos: o FGM – Fundo Geral Municipal – que mantém as características de partilha de rendimento; o FCM – Fundo de Coesão Municipal – que tem objectivos de equalização; o FBM – Fundo de Base Municipal – que visa dotar os municípios de capacidade financeira mínima para o seu funcionamento e o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF).

#### Quadro LII: Evolução dos Critérios de Distribuição e das Transferências do OE

CRITÉRIOS	LEI 1/79	LEI 98/84	LEI 1/87 (FEF)	O.E./92 (FEF)	LEI 42/98 FGM FCM
Habitantes	35%	45%	45%	40%	40%
Habitantes < 15 anos				5%	5%
Área	15%	10%	10%	15%*	30%
Capitação Impostos		15%	10%	5% (ICF)	ICF**
N.º Freguesias	15%	5%	5%	5%	15%
Repartição igual pelos municípios		5%	10%	15%	
Rede Viária	(*)	(*)	10%	10%	
N.º Alojamentos	-	-	5%	-	
Índice Carências <sup>A</sup>	35%	20%	5%	-	IDO <sup>1</sup>
Acessibilidade				5%	
IRS colecta local					10%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Quadro construído por Ana Bela Santos Bravo e Jorge A. Vasconcellos e Sá.

<sup>A</sup> Indicadores incluídos: Capitação do consumo doméstico de electricidade e de água canalizada; rede viária; n.º de crianças > 6 anos e adultos > 65 anos; n.º de médicos por habitante.

(\*) Incluído no índice de carências.

(\*\*) Indicador de Carência Fiscal.

<sup>1</sup> Índice de desigualdade de oportunidades.

### FGM – Fundo Geral Municipal

É através do FGM que é distribuída a maior parte das transferências. Segundo o artigo 10.º da Lei n.º 42/98, com a nova redacção dada pelo artigo 1.º da Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, os três fundos representam, em cada ano, uma percentagem de 30,5% das receitas do IRS, IRC e IVA cobradas no ano anterior, dos quais 20,5% para o FGM, 5,5% para o FCM e os restantes 4,5% para o FBM.

<sup>40</sup> Com a redacção que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 3-B/2000, de 4 de Abril, 15/2001, de 5 de Junho e 94/2001, de 20 de Agosto.



### FCM – Fundo de Coesão Municipal

O FCM visa a correcção das assimetrias e o aprofundamento da igualdade distributiva para municípios do mesmo grau. Tem uma natureza de instrumento de equalização com duas componentes: uma, tendo como referência a capacidade tributária média, apresentando-se a outra como um indicador de carências sociais médio. Com efeito, o FCM destina-se a fomentar a coesão económica através da redução de assimetrias a favor dos municípios menos desenvolvidos. É distribuído com base nos indicadores de carência fiscal (ICF) e de desigualdades de oportunidades (IDO), como consta dos artigos 13.º e 14.º daquela Lei. O ICF resulta da diferença entre a capitação média nacional dos impostos municipais (contribuição autárquica, sisa, derrama e veículos) e a capitação desses impostos em cada município, ponderada pela população de cada um. O IDO é calculado de modo semelhante, e resulta da diferença entre o índice de desenvolvimento social (IDS) nacional e o municipal, para os municípios em que esta diferença é positiva, isto é, inferior à média (artigo 14.º, n.º 2). O IDO representa a diferença de oportunidades para os cidadãos de um município decorrente da desigualdade no acesso a condições de vida, como sejam: níveis adequados de saúde, de educação e de saneamento básico, entre outros.

### FBM – Fundo de Base Municipal

Este fundo visa assegurar aos municípios os meios financeiros considerados indispensáveis ao respectivo funcionamento, sendo distribuído igualmente por todos.

### FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias

Em conformidade com a actual redacção do artigo 10.º, n.º 2 da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, corresponde a 2,5% das receitas do IRS, IRC e IVA cobradas no ano anterior, sendo distribuído, à semelhança dos outros fundos, pelas três unidades territoriais, designadamente pelo continente e pelas regiões autónomas dos Açores e da Madeira (artigo 15.º, n.º 1), tendo por base critérios relacionados com a população (50%), o número de freguesias (30%) e a área (20%) de cada uma das mencionadas unidades territoriais. Dentro de cada uma destas, a distribuição pelas freguesias processa-se de acordo com os seguintes critérios (artigo 15.º, n.º 2):

25% igualmente por todas;

50% na razão directa do número de habitantes;



25% na razão directa da área.

De salientar, ainda, a existência de uma cláusula de salvaguarda (artigo 15.º, n.º 4) que visa assegurar a cada freguesia um crescimento mínimo da respectiva participação no FFF, ponderado em função do número de habitantes e tendo em consideração a taxa de inflação prevista.

**5.1.5.2.** A composição das Transferências Correntes e de Capital encontra-se desagregada pelas seguintes rubricas:

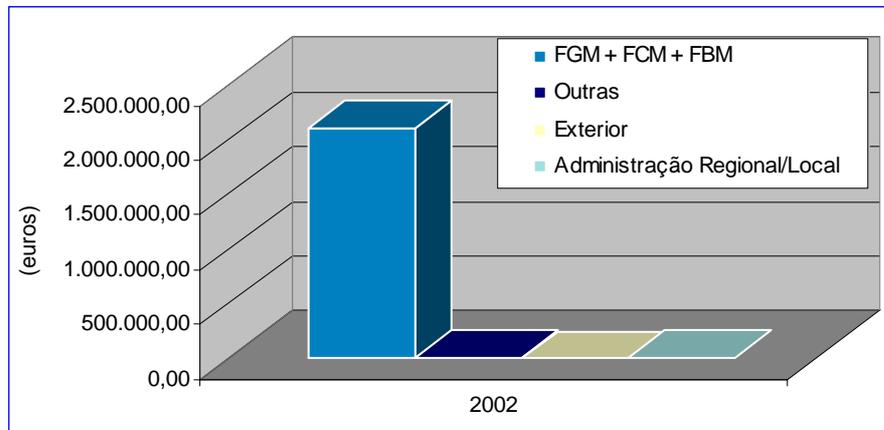
**Quadro LIII: Estrutura das Transferências**

Euros		
TRANSFERÊNCIAS	2002	
CORRENTES		%
<b>Administração Central</b>		
F.G.M. + F.C.M. + F.B.M.	2.105.154,00	37
Outras	5.349,28	0
Exterior	0,00	0
<b>Administração Regional/Local</b>	5.651,38	0
<b>Sub-Total</b>	<b>2.116.154,66</b>	<b>37</b>
<b>TRANSFERÊNCIAS</b>		
<b>CAPITAL</b>		
<b>Administração Central</b>		
F.G.M. + F.C.M. + F.B.M.	1.403.437,00	25
Outras	0,00	0
<b>Administração Regional/Local</b>	0,00	0
Exterior	2.154.139,15	38
<b>Sub-Total</b>	<b>3.557.576,15</b>	<b>63</b>
<b>Total</b>	<b>5.673.730,81</b>	<b>100</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

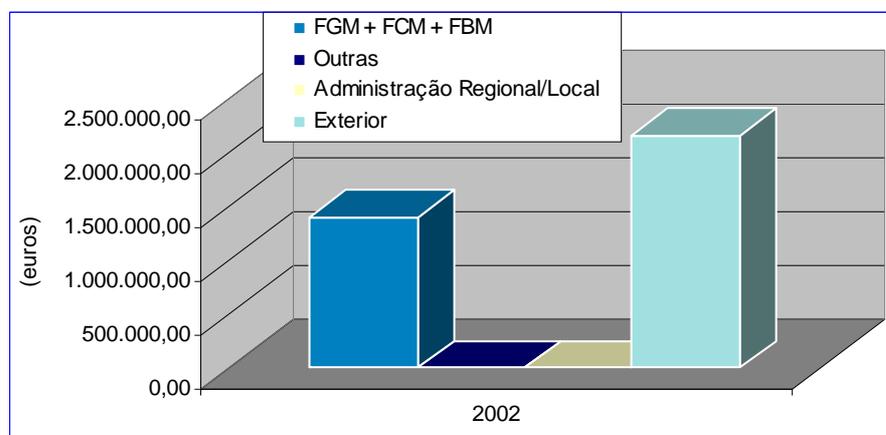


**Gráfico XIII: Estrutura das Transferências Correntes**



As Transferências Correntes – 2.116.154,66 euros – respeitaram, quase exclusivamente, às verbas provenientes do OE (FGM, FCM e FBM) – 2.105.154 euros.

**Gráfico XIV: Estrutura das Transferências de Capital**



As Transferências de Capital, correspondentes a 63% das Transferências Totais, apresentaram uma estrutura repartida pela rubrica Exterior – 2.154.139,15 euros –, resultantes dos fundos comunitários no âmbito do PRODESA, e pelas verbas provenientes do OE (FGM, FCM e FBM) – 1.403.437 euros.



## 5.2. CONTROLO ORÇAMENTAL DA DESPESA

### 5.2.1. Execução Orçamental da Despesa

A insuficiente arrecadação de Receitas de Capital reflectiu-se na execução da despesa, que atingiu 5.826.476,44 euros, verificando-se, em consequência, uma taxa de execução de 59% relativamente às dotações previstas.

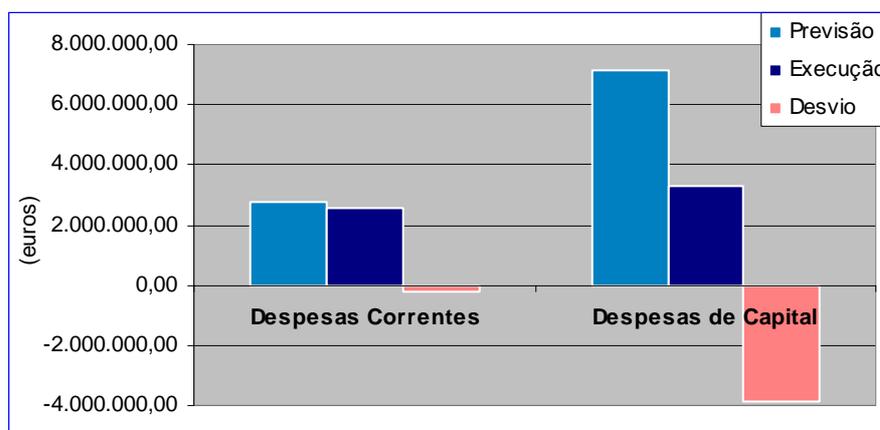
#### Quadro LIV: Execução Orçamental da Despesa

DESPESAS	2002			Tx. Ex.
	Previsão	Execução	Desvio	
Correntes	2.755.652,00	2.554.097,37	-201.554,63	93
Capital	7.136.371,00	3.272.379,07	-3.863.991,93	46
<b>Total</b>	<b>9.892.023,00</b>	<b>5.826.476,44</b>	<b>-4.065.546,56</b>	<b>59</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

Atendendo a que as transferências provenientes do PRODESA constituem uma importante fonte de financiamento do Investimento Municipal, os desvios apurados na sua percepção condicionaram o nível de execução das Despesas de Capital, como se depreende do gráfico e quadro seguintes:

#### Gráfico XV: Execução Orçamental – Despesas Correntes e de Capital



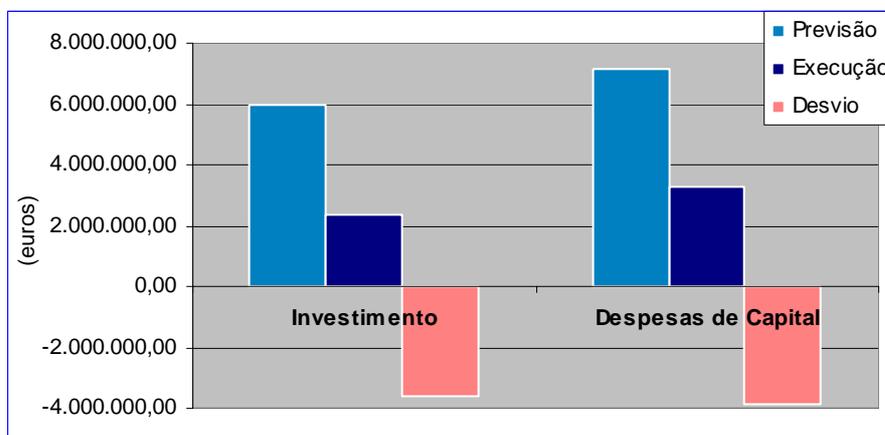


**Quadro LV: Investimento vs. Despesas de Capital**

RUBRICAS	2002			Tx. Ex.
	Previsão	Execução	Desvio	
Investimento	5.987.001,00	2.357.495,48	-3.629.505,52	39
Despesas Capital	7.136.371,00	3.272.379,07	-3.863.991,93	46
<b>Invest./Desp.Capital</b>	<b>84%</b>	<b>72%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

**Gráfico XVI: Investimento vs. Despesas de Capital**



Em consequência, o Investimento Municipal foi significativamente penalizado, ficando aquém do previsto – dos 5.987.001 euros orçamentados, apenas foram despendidos 2.357.495,48 euros, o que originou um desvio de –3.629.505,52 euros, correspondente a uma taxa de execução de 39%.

Como aquela componente da despesa representou 72% das Despesas de Capital, condicionou a própria execução da despesa, tendo contribuído com 89,3% do desvio global apurado, –4.065.546,56 euros.



### 5.2.2. Estrutura das Despesas

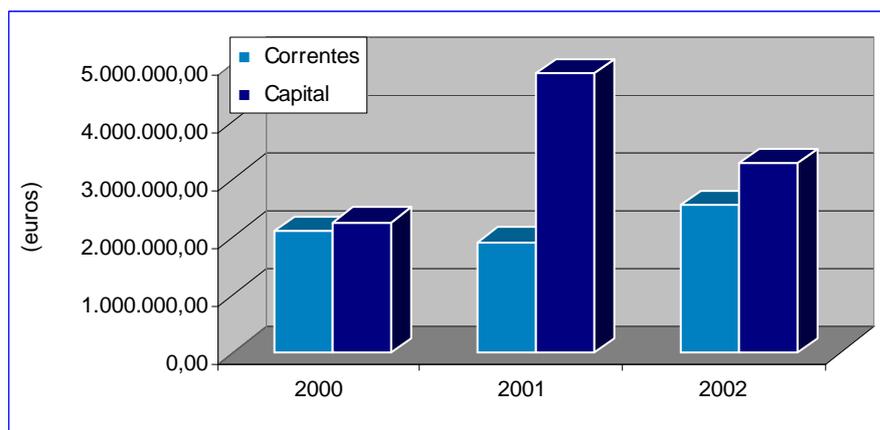
As Despesas Totais ascenderam a 5.826.476,44 euros, das quais, 2.554.097,37 euros referentes a Despesas Correntes e 3.272.379,07 euros a Despesas de Capital.

**Quadro LVI: Estrutura das Despesas**

DESPESAS	2000		2001		2002	
		%		%		%
Correntes	2.105.547,59	36	1.913.549,60	28	2.554.097,37	44
Capital	2.260.463,90	39	4.829.515,68	72	3.272.379,07	56
<b>Total</b>	<b>4.366.011,49</b>	<b>74,9</b>	<b>6.743.065,28</b>	<b>100</b>	<b>5.826.476,44</b>	<b>100</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

**Gráfico XVII: Despesas Correntes / Despesas de Capital**



Relativamente a 2001, as Despesas Correntes cresceram 33,5%, enquanto as Despesas de Capital registaram uma quebra de 32,2%, provocando um decréscimo das Despesas Totais de 13,6% (menos 916.588,84 euros).



### 5.2.3. Despesas Correntes e de Capital

Nas Despesas Correntes, a rubrica Pessoal – 1.149.663,03 euros – foi responsável por 45% das verbas despendidas, equivalente a 20% das Despesas Totais.

#### Quadro LVII: Estrutura Desagregada das Despesas Correntes e de Capital

DESPESAS	2000		2001		2002		Euros
		%		%		%	
<b>DESPESAS CORRENTES</b>							
Pessoal	1.030.162,31	24	1.044.302,54	15	1.149.663,03	20	
Bens Duradouros	11.657,94	0	2.143,45	0	9.720,35	0	
Bens não Duradouros	116.659,57	3	87.889,83	1	223.155,48	4	
Aquisição de Serviços	586.554,51	13	398.043,09	6	703.729,75	12	
Encargos Correntes da Dívida	80.930,61	2	96.007,12	1	151.983,88	3	
Transferências Correntes	279.454,39	6	276.380,97	4	301.768,44	5	
Subsídios	0,00	0	0,00	0	13.691,44	0	
Outras Despesas Correntes	128,26	0	8.782,55	0	385,00	0	
<b>Sub-Total</b>	<b>2.105.547,59</b>	<b>48</b>	<b>1.913.549,54</b>	<b>28</b>	<b>2.554.097,37</b>	<b>44</b>	
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>							
Aquisição Bens Investimento	1.792.534,18	41	4.101.084,24	61	2.357.495,48	40	
Transferências de Capital	282.389,54	6	487.490,98	7	609.583,05	10	
Activos Financeiros	0,00	0	0,00	0	0,00	0	
Passivos Financeiros	185.540,18	4	240.940,48	4	305.300,54	5	
Outras Despesas de Capital	0,00	0	0,00	0	0,00	0	
<b>Sub-Total</b>	<b>2.260.463,90</b>	<b>52</b>	<b>4.829.515,70</b>	<b>72</b>	<b>3.272.379,07</b>	<b>56</b>	
<b>Total</b>	<b>4.366.011,49</b>	<b>100</b>	<b>6.743.065,24</b>	<b>100</b>	<b>5.826.476,44</b>	<b>100</b>	

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

No que concerne às Despesas de Capital – 3.272.379,07 euros –, a Aquisição de Bens de Investimento – 2.357.495,48 euros – representou 72%, contribuindo, deste modo, com 40% da Despesa Total.

As rubricas, Aquisição de Bens de Investimento – 40% –, Pessoal – 20% –, Aquisição de Serviços – 12% – e Transferências de Capital – 10% – determinaram, pois, a execução orçamental.



Gráfico XVIII: Estrutura Desagregada das Despesas Correntes

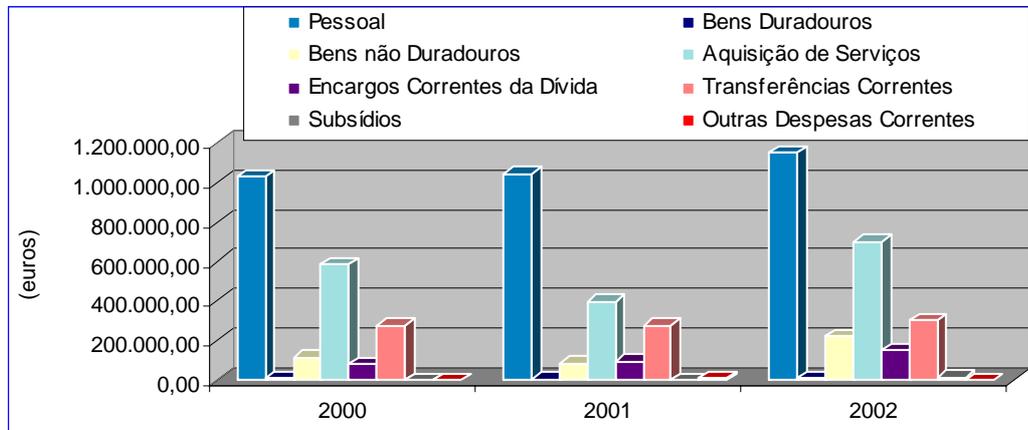
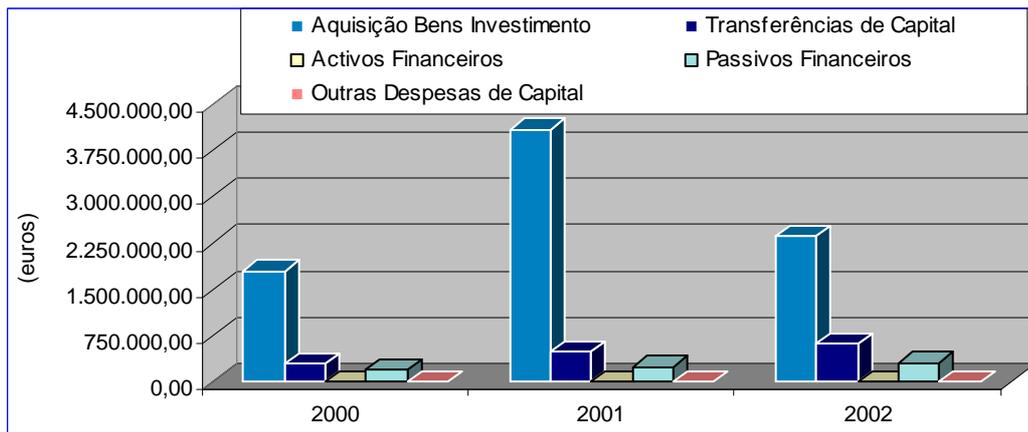


Gráfico XIX: Estrutura Desagregada das Despesas de Capital





#### 5.2.4. Estrutura do Investimento Municipal

Tendo em consideração a importância relativa do Investimento Municipal, procedeu-se à análise detalhada da sua estrutura:

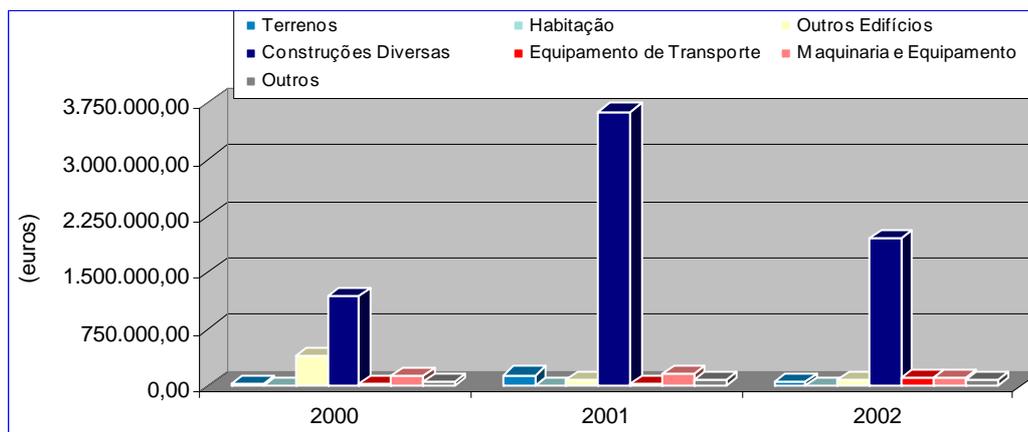
**Quadro LVIII: Estrutura do Investimento Municipal**

ÁREA	2000		2001		2002	
		%		%		%
Terrenos	14.963,94	1	139.663,41	3	42.397,82	2
Habituação	0,00	0	3.078,18	0	0,00	0
Outros Edifícios	394.189,44	22	75.243,14	2	83.687,81	4
Construções Diversas	1.184.393,62	66	3.637.989,93	89	1.950.016,52	83
Equipamento de Transporte	21.787,49	1	17.158,65	0	106.241,32	5
Maquinaria e Equipamento	122.241,52	7	157.501,45	4	109.041,71	5
Outros	54.958,18	3	70.449,48	2	66.110,30	3
<b>Total</b>	<b>1.792.534,18</b>	<b>100</b>	<b>4.101.084,24</b>	<b>100</b>	<b>2.357.495,48</b>	<b>100</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

De acordo com os dados apresentados, a rubrica Construções Diversas – 1.950.016,52 euros – constituiu o principal eixo de intervenção na gerência em apreço, correspondente a 83% do Investimento Municipal.

**Gráfico XX: Estrutura do Investimento Municipal**





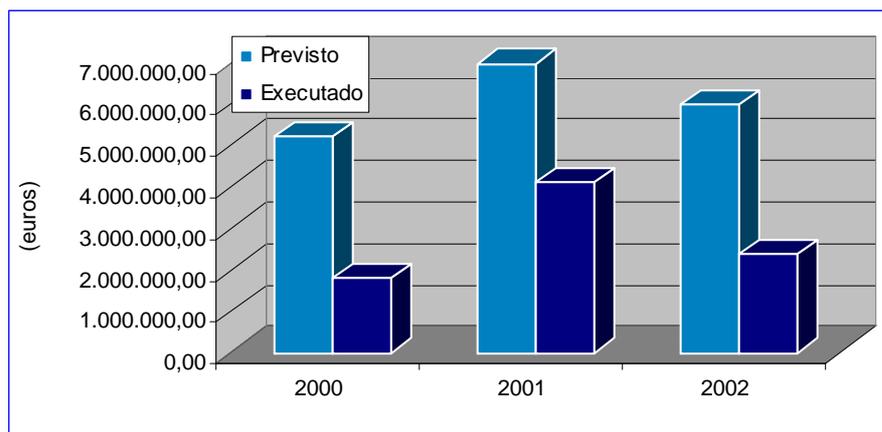
**Quadro LIX: Execução Orçamental da Rubrica Investimentos**

	2000	2001	2002
Previsto	5.213.934,42	6.964.335,95	5.987.001,00
Executado	1.792.534,18	4.101.084,24	2.357.495,48
<b>Nível de Execução (%)</b>	<b>34,4%</b>	<b>58,9%</b>	<b>39,4%</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

A taxa de execução do investimento foi de 39,4%, ou seja, dos 5.987.001 euros previstos, foram despendidos 2.357.495,48 euros, apurando-se, assim, um desvio de –3.629.505,52 euros, devido, fundamentalmente, à não concretização das transferências orçamentadas, oriundas do PRODESA.

**Gráfico XXI: Execução Orçamental do Investimento**





### 5.2.5. Estrutura das Construções Diversas

Nas Construções Diversas foram privilegiadas as intervenções ao nível da Viação Rural – 1.376.089,84 euros – e das Instalações Desportivas e Recreativas – 352.195,07 euros –, correspondentes, respectivamente, a 71% e 18% do total da rubrica.

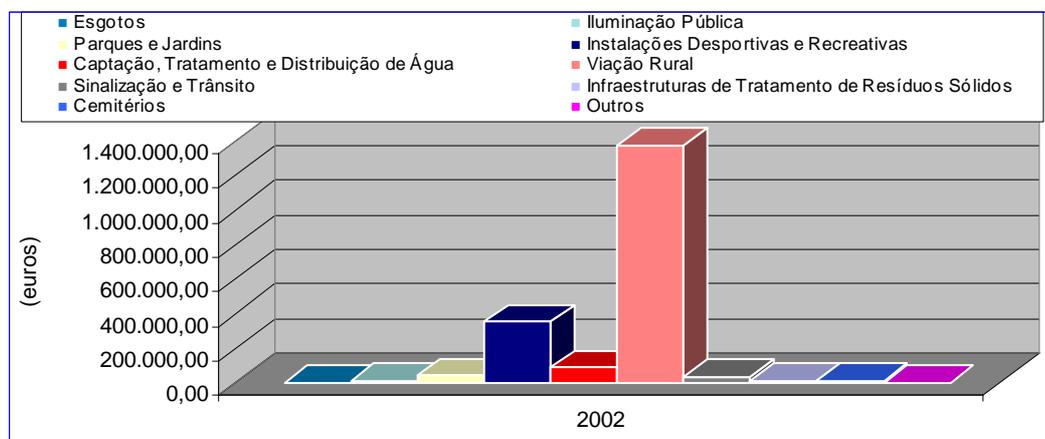
O investimento realizado nas Construções Diversas ascendeu a 1.950.016,52 euros – 83% do Investimento Municipal.

**Quadro LX: Estrutura das Construções Diversas**

RUBRICAS	Euros	
	2002	%
Esgotos	871,59	0
Iluminação Pública	15.460,09	1
Parques e Jardins	42.375,11	2
Instalações Desportivas e Recreativas	352.195,07	18
Captação, Tratamento e Distribuição de Água	89.078,25	5
Viação Rural	1.376.089,84	71
Sinalização e Trânsito	39.497,70	2
Infraestruturas de Tratamento de Resíduos Sólidos	15.958,13	1
Cemitérios	17.491,79	1
Outros	998,95	0
<b>Total</b>	<b>1.950.016,52</b>	<b>100</b>

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

**Gráfico XXII: Estrutura das Construções Diversas**





### 5.3. OUTROS INDICADORES

Em 2002, a população residente no concelho da Madalena perfazia 6.125 habitantes, dispersos por uma área de 149 Km<sup>2</sup>.

#### Quadro LXI: Indicadores de Gestão

	2002
População *	6.125
Área (Km <sup>2</sup> ) *	149
Receitas Próprias/Habitante **	82,10
Subsídios e Transfer./Habitante **	135,09
Investimento/Habitante **	384,90
Investimento/km <sup>2</sup> **	15.822,12
Despesa Total/Habitante **	951,26
Transf <sup>a</sup> Exterior/Habitante**	351,70
(FGM+FCM+FBM)/Habitante**	572,83

\* Fonte: Censos 2001 - Recenseamento Geral da População;  
Retrato dos Municípios 1999 - SREA.

\*\* Unidade: Euros

Com o objectivo de avaliar o desempenho económico e financeiro<sup>41</sup>, procedeu-se à construção de alguns indicadores de gestão, conforme Quadro LXII:

#### Quadro LXII: Indicadores Económicos e Financeiros

INDICADORES	2002
Despesas c/ pessoal / Receitas Correntes	44,00%
Despesas c/ pessoal / Receitas Totais	16,03%
Restantes Despesas Correntes / Receitas Totais	15,38%
Investimento / Receitas Totais	32,87%
Serviço da Dívida / Receitas Totais	6,38%
Encargos Assumidos e Não Pagos / Receitas Totais	0,14%
Financiamentos contratados na gerência / Receitas Totais	13,87%
(Endiv. Banc. + Comp. Assu. não Pagos) / Receitas Totais	64,95%
Nº de Trabalhadores	74
Municípios / Nº de Trabalhadores	82,8
Receitas Locais / Nº Trabalhadores	6.795,25
Receitas Locais / Municípios	82,10
Despesas Festas Municipais / Receitas Locais	19,89%
Despesas Festas Municipais / Municípios	16,33
Despesas c/ pessoal / Nº Trabalhadores	15.535,99

Fonte: Conta de Gerência

<sup>41</sup> Com as limitações inerentes ao sistema contabilístico em vigor na gerência de 2001.



As Despesas com o Pessoal, que absorveram 16% das Receitas Totais e 44% das Receitas Correntes, evidenciaram, desde logo, a importância relativa desta rubrica na estrutura de custos.

As receitas locais médias anuais geradas por funcionário atingiram 6.795,25 euros, enquanto a remuneração média anual foi de 15.535,99 euros.

No que se refere ao indicador “ Número de trabalhadores municipais / População”, constatou-se que, tal relação, era de, aproximadamente, 1 trabalhador por cada 83 munícipes.



## **6. RELATÓRIO DA INSPECÇÃO ADMINISTRATIVA REGIONAL**

Do relatório da inspecção ordinária à CMM, realizada pela Inspeção Administrativa Regional (processo n.º 56.03.24 – 2001), constam determinadas anomalias de natureza administrativa e financeira, designadamente quanto à organização e funcionamento daquela autarquia, reportadas aos anos de 1999, 2000 e primeiro semestre de 2001.

Tendo por objecto, genericamente, as actividades dos órgãos e serviços da CMM, incide, no essencial, sobre os processos de planeamento e orçamental (tanto no que concerne aos procedimentos de preparação, elaboração e execução, como no respeitante às formas de acompanhamento e controlo interno), com especial ênfase na cobrança de receitas, na análise de situações de acumulação ilegal de funções, na realização de despesas com pessoal em ajudas de custo, trabalho extraordinário e trabalho em dias de descanso semanal, complementar ou feriados, na atribuição de subsídios, na realização de despesas com a aquisição de bens e serviços e na realização de despesas com empreitadas de obras públicas<sup>42</sup>.

As situações apontadas no relatório da IAR que indiciam a prática de irregularidades e ilegalidades revestem natureza exclusivamente administrativa, com destaque para as que resultam da análise das situações directamente decorrentes das regras de instalação e funcionamento dos órgãos e serviços autárquicos, da gestão de recursos humanos e dos aspectos procedimentais no âmbito de contratos de obras públicas e de fornecimentos, verificando-se, na generalidade dos casos, que as mesmas não têm relevância em sede, quer de responsabilidade financeira sancionatória, quer de responsabilidade financeira reintegratória, por terem uma abrangência circunscrita à irregularidade de natureza administrativa.

No âmbito da gerência de 2002, tendo em consideração as áreas objecto da auditoria, conclui-se que se mantinham, na generalidade, as insuficiências constatadas ao nível do sistema de controlo interno implementado, nomeadamente, ao nível da gestão contabilística, de tesouraria e patrimonial da Autarquia, bem como ao nível do processo de decisão, conforme se fez referência ao longo deste relatório.

---

<sup>42</sup> O Relatório está estruturado por capítulos compreendendo os seguintes: Capítulo I - Órgãos do Município, Capítulo II - Gestão Económico-Financeira e Contabilidade, Capítulo III - Gestão de Recursos Humanos, Capítulo IV - Execução de Obras Públicas e Fornecimentos, Capítulo V - Exposição subscrita por João Gonçalves Martins & Filho, Lda. e Capítulo VI - Conclusões e Propostas.



Refira-se, também, que as matérias constantes do Relato Preliminar n.º 03/2003/Controlo Interno – UAT I, a fls. 532 do processo, designadamente as referenciadas nas respectivas conclusões, foram objecto de análise no decurso dos trabalhos de campo, concluindo-se que ainda persistem indícios da prática de irregularidades no âmbito do controlo dos apoios financeiros atribuídos a diversas entidades, como se refere no ponto 3.7.4. do presente relatório, bem como o desrespeito pelo princípio do equilíbrio corrente, ponto 4.5.2..



## 7. CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

Visto o processo, bem como as respostas remetidas pela CMM ao projecto de relatório de auditoria, considera-se que, no tocante às posições assumidas pelos responsáveis, as suas respostas confirmam os resultados da auditora e a generalidade das conclusões formuladas.

Assim, em sede de contraditório, e em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Serviço comentou as conclusões apresentadas no projecto de relatório, de fls. 1898 a fls. 1907.

Releva-se, também, que os comentários e as explicações referidas foram tidos na devida conta, bem como a tradução, em relatório, dos seus resultados.

À luz do que precede, delibera-se formular as seguintes recomendações:

Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
3.3.1.	- A estrutura organizacional implementada não correspondia à formalmente aprovada.	<i>“Quadro de Pessoal: informamos que no quadro II as vagas de chefia já se encontravam, na altura, totalmente preenchidas. Resultado desta situação, todos os quadros que refiram informação relativa às chefias não estão correctos. Este facto deveu-se ao Balanço Social não fazer a distinção entre Chefias e Pessoal Administrativo, estando estas, integradas neste último”.</i>	A estrutura organizacional deverá ajustar-se àquela que foi formalmente aprovada pelos órgãos executivo e deliberativo.
3.3.1.	- Em 31/12/2002, predominavam os funcionários com as categorias de “Auxiliar”, “Operário” e “Administrativo”, que representavam 86,5% dos efectivos.		
3.3.1.	- O índice de tecnicidade era reduzido – dos 6 lugares de técnicos superiores previstos no quadro, apenas 1 estava preenchido.		
3.3.1.	- 63,5% do pessoal possuía 6 ou menos anos de escolaridade.		
3.3.1.	- A média de idades dos efectivos era de cerca de 41 anos, enquanto a taxa de vínculo ao quadro era de 96,1%.		



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
3.3.2.	- Os mecanismos instituídos destinados ao controlo da assiduidade eram pouco fiáveis, sendo, por isso, susceptíveis de provocar a ocorrência de erros no processamento de salários e outros abonos de natureza pecuniária e, em consequência, distorcerem os indicadores de absentismo.	“O controlo de assiduidade dos funcionários que prestam serviço no edifício dos Paços do Concelho é feito, actualmente, por registo electrónico. Os funcionários que trabalham no exterior, e já em 2002, assinavam Livro de Ponto, conferido pelos responsáveis dos diferentes sectores”.	O controlo dos deveres de assiduidade deverá assentar em critérios cuja fiabilidade e gestão não ofereçam qualquer tipo de reserva.
3.4.4.	- Ausência / não aplicação sistemática dos procedimentos de controlo referentes às requisições emitidas e não satisfeitas, ao registo de entrada das facturas, à evidência das facturas já regularizadas e à recepção qualitativa e quantitativa dos bens.		Deverá promover-se o registo oportuno das operações, de modo a que o sistema de controlo interno ofereça informação fidedigna e de forma expedita, acerca das responsabilidades financeiras da Autarquia.
3.4.4.	- Em determinados processos de despesa, constataram-se irregularidades nos correspondentes suportes documentais, tais como, a ausência de recibos comprovativos da quitação das dívidas e ordens de pagamento sem qualquer assinatura que autorizasse o consequente pagamento.	“Quanto à existência de Ordens de Pagamento sem qualquer assinatura que autorizasse o respectivo pagamento somos a informar que tal procedimento não é de todo usual, pelo que só pode ter sido por lapso a ausência da assinatura do senhor presidente. Como sabe, nenhum pagamento é efectuado sem o seu consentimento, sendo-lhe presentes todos os documentos a pagar, bem como o respectivo cheque, posteriormente”.	Deverão passar a observar-se as disposições legais em vigor, referentes à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas.
3.4.4.	- Os cheques eram assinados pelo senhor Presidente da Câmara, sem a presença dos respectivos documentos de suporte.		



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
3.4.4.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Inexistência de segregação de funções na “Tesouraria”, na medida em que as tarefas inerentes à guarda, emissão e assinatura dos cheques e a elaboração das reconciliações bancárias, bem como a actualização das contas correntes com instituições de crédito eram asseguradas pela tesoureira.</li></ul>	<p>“Encontra-se pronto para publicação o aviso de nomeação do Tesoureiro Municipal, prevenindo-se a sua entrada ainda este ano, pelo que o funcionamento da Tesouraria em 01 de Janeiro de 2005 irá colmatar algumas das lacunas agora existentes, quer ao nível informático quer ao nível de pessoal”.</p>	<p>As rotinas decorrentes da emissão, guarda e assinatura dos cheques, deverão ser devidamente salvaguardadas, através de uma adequada segregação de funções.</p>
3.4.4.	<ul style="list-style-type: none"><li>- O circuito documental referente ao processamento da despesa gerou ineficiências, já que a guarda e emissão dos cheques implicou que os documentos de suporte aos pagamentos circulassem entre a “Tesouraria” e a Contabilidade por mais de uma vez.</li></ul>		
3.4.4.	<ul style="list-style-type: none"><li>- O sistema informático evidenciava determinadas limitações, nomeadamente, não possibilitava a interligação entre a “Tesouraria” (no que concerne aos movimentos gerados pela Autarquia), os serviços emissores de receitas e a Contabilidade, e entre esta secção e o Aproveitamento/Armazém, facto que condicionou o registo oportuno das operações e, consequentemente, a eficácia dos procedimentos de controlo instituídos nas áreas em apreço.</li></ul>		<p>Deverão implementar-se as medidas necessárias e suficientes que garantam a existência de um SCI fiável, sustentadas em soluções informáticas eficientes.</p>



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
3.4.4.	<p>- O controlo das disponibilidades não era exercido de forma apropriada. De facto, as reconciliações bancárias eram elaboradas sem a observância do princípio da segregação de funções e evidenciavam significativos atrasos; as medidas atinentes ao apuramento do estado de responsabilidade do tesoureiro não se encontravam implementadas e o regulamento referente à constituição, utilização e regularização dos fundos de maneiio ainda não tinha sido aprovado pelo órgão executivo, à data da realização da auditoria.</p>		<p>O controlo das disponibilidades deverá ser efectuado de forma permanente e sistemática, o que pressupõe a elaboração frequente/mensal de reconciliações bancárias e o respectivo confronto com os registos da contabilidade.</p>
3.4.5.	<p>- A preterição dos procedimentos de contratação legalmente exigidos para a execução da empreitada referente à abertura de um furo para captação de água no lugar da Miragaia é indiciadora de que não foram assegurados os adequados mecanismos tendentes a garantir as condições financeiras mais vantajosas para a Autarquia.</p>	<p>“No que toca à eventual infracção financeira apontada pelo Tribunal, em matéria relacionada com a empreitada do furo no Lugar da Miragaia, devemos salientar o seguinte:</p> <p>a. As razões que fundamentaram o recurso ao ajuste directo encontram-se devidamente explicitadas – e justificadas – nos documentos anexos à acta da reunião camarária respectiva;</p>	<p>Deverão ser respeitadas as disposições contidas no DL n.º 59/99, de 2 de Março – regime jurídico das empreitadas de obras públicas –, designadamente no que concerne aos procedimentos de contratação exigidos.</p>
3.4.5.	<p>- A opção/decisão pelo ajuste directo, por parte do senhor Presidente da Câmara, ratificada pelo órgão executivo, para seleccionar a entidade executora da supra mencionada empreitada, motivou a</p>	<p>b. Encontram as mesmas em situação material-real de facto atinente com a manifesta falta de água para abastecimento da população do Município directamente servida e a que, em função das necessidades então</p>	



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	<p>exclusão da candidatura ao PRODESA, obviando, assim, à percepção da respectiva comparticipação a fundo perdido que, no mínimo, poderia ascender a 142.333,35 euros.</p>	<p>verificadas, urgia atender imediatamente;</p> <p>c. Sobressaem questões que dizem respeito concomitante a situações de salubridade e de condições básicas de vida das populações;</p> <p>d. O procedimento administrativo encontrado teve de ser necessariamente célere e, como tal, foi devidamente justificado nos documentos anexos à acta da reunião respectiva – aliás, em conformidade com todos os motivos públicos de atendimento de dificuldades semelhantes do âmbito do abastecimento de água e a que, tanto o Tribunal de Contas, como a Sub-Unidade de Gestão/PRODESA e a DROAP nunca deixaram de ser, em casos idênticos, naturalmente, sensíveis;</p> <p>e. Recordamos, por exemplo, o procedimento respeitante à execução do furo de água da Candelária (pró.nº1974/97, visado pelo TC em 97/05/05), que, embora tenha também traduzido um procedimento excepcional, em função das razões então justificadas pela autarquia, a mesma Sub-Unidade de Gestão norteou-se por critério absolutamente distinto do actualmente em apreço;</p> <p>f. O parecer – mencionado pelo TC (v. fls. 36 do Relatório) –</p>	



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
		<p>produzido pela DROAP foi emitido em momento significativamente posterior à adjudicação da empreitada, e, sublinha-se, em total discrepância com o que até então a mesma DROAP defendia sobre a matéria para casos semelhantes, nesta e noutras autarquias da RAA (como referimos na alínea precedente);</p> <p>g. É sabido que a Sub-Unidade de Gestão/PRODESA exige, para a aprovação de candidaturas aos Fundos Estruturais, que as obras (que podem ainda não estar concluídas) estejam, no mínimo, adjudicadas aquando da formalização da candidatura;</p> <p>h. Ou seja, só em momento posterior à verificação das razões justificantes do recurso aos procedimentos de contratação em concreto é que a Sub-Unidade de Gestão/PRODESA vai aferir ou não da viabilidade das candidaturas;</p> <p>i. No caso, só em momento posterior à verificação das razões excepcionais justificantes do recurso ao procedimento de contratação que, como o presente ajuste directo, não encontrou nas regras gerais do concurso público, é que a Sub-Unidade de Gestão foi, selectivamente, aferir da (in)viabilidade da candidatura;</p> <p>j. É, pois, em atenção a critérios subsumíveis às políticas inter-</p>	



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
		<p>nas de gestão da Sub- Unidade/Prodesa – e nem sempre imediatamente recon- duzíveis a razões de ordem estritamente legal (basta pen- sar na política de plafonds para as candidaturas que foi inter- namente determinada, sem assento no seu mérito e ou a sua viabilidade técnica imedia- tos...) – que as candidaturas de projectos municipais são apre- ciadas e fortemente condicio- nadas;</p> <p>k. No caso, a DROAP, sem infirmar uma só que fosse das razões de facto com base nas quais a CM da Madalena havia, recorrido ao ajuste directo da empreitada em causa, antes delas fazendo “tábua-rasa”, preconizou ela própria, sem qualquer conhecimento do ter- reno e em original substituição de atribuições e competências da esfera de actuação autár- quica, que aqueles fundamen- tos de facto e aquelas necessi- dades reais com que o Municí- pio se debatia para atender à situação de urgência gritante como, indubitavelmente, a pre- sente e que fazia também emergir todas as consequên- cias para a população em matéria de salubridade pública e de condições básicas de vida, nada valiam;</p> <p>l. Acresce que o procedimento ora em causa obedeceu a rigo-</p>	



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
		<p>roso estudo técnico e, apesar de não se ter recorrido ao concurso público, encontra no DL n.º 59/99, de 2/3, acolhimento legal, não encareceu o erário público (por referência a empreendimentos de natureza semelhante) e foi concretizado mediante prévia consulta às empresas de especialidade, pelo que, também deste ponto de vista, sempre a autarquia procurou acautelar as regras de concorrência e de transparência aplicáveis na matéria, em função das suas especificidades concretas;</p> <p>m. Atente-se, finalmente, que o procedimento em apreço, em função da generalidade de procedimentos concursais na autarquia, não deixou de representar, manifestamente, uma exceção – e, ainda assim, sempre devidamente justificada, circunstância que, a juntar a todo o supra-exposto, não merecerá ser enquadrada como violação de normas sobre assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos.</p> <p>Resta-nos informar o Tribunal que, à semelhança do que já anteriormente havíamos feito em relação ao Relatório da Inspeção Administrativa Regional, por meu despacho de 03 de Novembro, foi determinado aos serviços administrati-</p>	



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
		vos competentes que dessem imediato cumprimento às orientações preconizadas pelo TC no Relatório ora em apreciação e no sentido de virem a ser supridas as deficiências apontadas (v. cópia daquele despacho, que se junta)".	
3.4.6.	- Na constituição dos fundos de maneiio não foram observadas as normas legais que regulamentam a sua existência e utilização, tendo-se constatado, inclusivamente, o não cumprimento do princípio orçamental da especificação.	<p>“Atendendo a que esta Autarquia só implementou o POCAL em 01 de Maio de 2002, uma vez que os Documentos Previsionais só foram aprovados em 30 de Abril, aquando da constituição do fundo de maneiio em 11 de Janeiro fê-lo com base nas classificações orçamentais do ano anterior, só fazendo a respectiva conversão para o novo classificador depois do orçamento aprovado e lançado no novo sistema informático desde o início do ano.</p> <p>Não existe, de facto, um Regulamento de Constituição e Regularização de Fundos de Maneio. No entanto, no nosso Sistema de Controlo Interno, no Artº. 51 – Fundos de Maneio, estão contempladas as regras de constituição e manuseamento, sendo que as rubricas orçamentais e respectivos montantes constam de Proposta de Fundo de Maneio presente e aprovada em Reunião Camarária”.</p>	<p>O órgão executivo deverá aprovar um regulamento que estabeleça a constituição e regularização dos Fundos de Maneio e que defina a natureza da despesa a pagar pelo fundo, bem como o seu limite máximo, e ainda:</p> <p>a) afectar, segundo a sua natureza, as correspondentes rubricas de classificação económica;</p> <p>b) proceder à sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;</p> <p>c) efectuar a sua reposição até 31 de Dezembro.</p>



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
3.5.2. e 3.5.3.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Verificaram-se ineficiências e fragilidades no processamento contabilístico da receita, relacionadas com os circuitos documentais instituídos e, no caso concreto do serviço de águas, devido à ausência de equipamentos de recolha automática das leituras.</li></ul>		<p>A CMM deverá definir, no âmbito do SCI, as normas e procedimentos para a arrecadação de receitas e respectivas operações de controlo.</p>
3.5.4.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Não adopção das medidas e procedimentos de controlo das disponibilidades, nos termos estatuídos pelo POCAL e constantes da norma de controlo interno aprovada pelo órgão executivo.</li></ul>	<p>“Atendendo a que no ano de 2002 foi o ano de implementação do POCAL, em que nos debatíamos, na altura, mais do que hoje, com graves problemas quer informáticos quer humanos;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Atendendo a que no final do ano ainda se faziam lançamentos, quer na receita, quer na despesa, de documentos tratados pelo anterior sistema contabilístico;</li><li>- Atendendo a que se detectaram erros de lançamento aquando da elaboração da Prestação de Contas de 2002, que tiveram de ser rectificadas;</li></ul> <p>Face ao exposto foi impossível cumprir prazos legalmente estabelecidos, bem como apresentar um trabalho isento de erros e omissões. Assim sendo, e tendo em atenção todos estes problemas, dos quais alguns ainda persistem, vamos tentar ultrapassá-los da melhor maneira possível, tendo em conta a formação dos funcioná-</p>	<p>Deverão ser implementados os métodos e procedimentos de controlo das disponibilidades estatuídos pelo POCAL.</p>



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
		rios e os meios informáticos disponíveis. De salientar que ainda não existe programa informático para a contabilidade de custos, que, segundo a AIRC, só estará, eventualmente disponível, no final do ano de 2005”.	
3.6.3.	- Os projectos de investimento em curso, com um valor estimado de 2.944,46 milhares de euros, possuíam um índice de utilização das verbas afectas pelo PRODESA de 34,7%.		
3.6.3.	- O índice de execução física dos investimentos participados era de 97,5%, enquanto a correspondente execução financeira era de 95,4%.		
3.6.4.	- Constataram-se ineficiências na tramitação processual das candidaturas ao PRODESA, cometidas por todos os intervenientes.		Deverão implementar-se as medidas necessárias e suficientes que garantam a existência de um SCI fiável, no âmbito da tramitação processual das candidaturas ao PRODESA e do respectivo controlo.
3.6.7.	- Em termos administrativos, os processos referentes aos investimentos municipais encontravam-se devidamente organizados.		
3.6.8.	- Apesar de ser elaborado um mapa de controlo financeiro referente aos projectos em curso, verificou-se a inexistência de relatórios periódicos de acompanhamento.		Face à natureza dos investimentos e consequente volume financeiro que lhe está associado, deverão ser implementadas rotinas adequadas no âmbito da função controlo.



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	to/controlo técnico das empreitadas, bem como a ausência de registos formais comprovativos da avaliação periódica da execução do plano plurianual de investimentos.		
3.7.2. 3.7.3. e 3.7.4.	- O projecto de regulamento para a concessão de subsídios encontrava-se em fase de audiência pública.	“Neste momento já está em vigor o «Regulamento para a concessão de subsídios a actividades, obras ou eventos de interesse municipal e/ou a entidades e organismos que prosigam fins de interesse público municipal», publicado a 16-03-2004 – n.º 11 – II SÉRIE no Jornal Oficial e Apêndice n.º 42 de 06-04-2004 no Diário da República”.	
3.7.2. 3.7.3. e 3.7.4.	- Não existiam mecanismos de controlo, com vista a assegurar a correcta aplicação dos subsídios.		O acompanhamento e controlo dos apoios atribuídos às entidades beneficiárias, deverá passar a ser realizado, designadamente, através da elaboração de relatórios de actividades / prestação de contas.
3.7.2. 3.7.3. e 3.7.4.	- Os cadastros individuais das entidades beneficiárias não se encontravam devidamente organizados e arquivados.		Os processos de atribuição de subsídios e transferências deverão ser devidamente organizados individualmente.
3.7.2. 3.7.3. e 3.7.4.	- A verba de 100.000,00 euros transferida para a Associação de Desenvolvimento Cultural da Madalena, no âmbito das “Festas de Santa Maria Madalena”, foi indevidamente contabilizada como despesa de capital.		Na classificação económica das despesas deverá atender-se ao disposto no respectivo classificador, pelo que deverá proceder-se à contabilização deste tipo de transferências através das rubricas das despesas de capital, já que só estas são susceptíveis de serem patrimo-



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
			niadas e, em consequência, amortizadas nos respectivos exercícios económicos.
3.8.	- Algumas das medidas e procedimentos de controlo constantes da norma de controlo interno não foram implementados de forma consistente ao longo do exercício.	“Atendendo a que no ano de 2002 foi o ano de implementação do POCAL, em que nos debatíamos, na altura, mais do que hoje, com graves problemas quer informáticos quer humanos;	
3.8.	- O software adquirido com vista à implementação do POCAL apresentava grandes limitações. Tal facto condicionou a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos e, em consequência, a transparência no controlo efectivo daquelas operações.	- Atendendo a que no final do ano ainda se faziam lançamentos, quer na receita, quer na despesa, de documentos tratados pelo anterior sistema contabilístico;  - Atendendo a que se detectaram erros de lançamento aquando da elaboração da Prestação de Contas de 2002, que tiveram de ser rectificadas;	
3.8. 3.9.3. e 4.1.	- A contabilidade de custos não se encontrava implementada. Em consequência, desconheciam-se os custos directos e indirectos susceptíveis de constituírem um referencial para a fixação dos tarifários referentes ao fornecimento de bens e serviços.	Face ao exposto foi impossível cumprir prazos legalmente estabelecidos, bem como apresentar um trabalho isento de erros e omissões. Assim sendo, e tendo em atenção todos estes problemas, dos quais alguns ainda persistem, vamos tentar ultrapassá-los da melhor maneira possível, tendo em conta a formação dos funcionários e os meios informáticos disponíveis. De salientar que ainda não existe programa informático para a contabilidade de custos, que, segundo a AIRC, só estará, eventualmente disponível, no final do ano de 2005”.	Deverão implementar-se as medidas necessárias e suficientes que garantam a existência de um SCI fiável, sustentadas em soluções informáticas eficientes.



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
3.8. 3.9.3. e 4.1.	- Não eram realizadas rotinas de controlo no âmbito da certificação do serviço da dívida debitado pelas instituições financeiras, nem se procedia à conciliação dos saldos de fornecedores e outros devedores e credores.		Deverão ser instituídos métodos e procedimentos de controlo com vista à certificação do serviço da dívida e das contas de devedores e credores.
3.8. 3.9.3. e 4.1.	- A inventariação física das existências e dos bens do imobilizado não era efectuada, descurando-se, deste modo, a conciliação com os registos contabilísticos.		
3.9.2.	- O inventário e respectiva avaliação, o balanço inicial e as normas de controlo interno foram aprovados extemporaneamente pelos órgãos competentes.		
4.1.	- O princípio da especialização (ou do acréscimo) na relevação contabilística de determinadas operações não foi respeitado.	"Atendendo a que no ano de 2002 foi o ano de implementação do POCAL, em que nos debatíamos, na altura, mais do que hoje, com graves problemas quer informáticos quer humanos;  - Atendendo a que no final do ano ainda se faziam lançamentos, quer na receita, quer na despesa, de documentos tratados pelo anterior sistema contabilístico;  - Atendendo a que se detectaram erros de lançamento aquando da elaboração da Prestação de Contas de 2002, que tiveram de ser rectificadas;	
4.1.	- O serviço da dívida não foi correctamente imputado ao valor do imobilizado.		
4.1.	- Verificou-se a impossibilidade de certificação do valor do investimento realizado em 2002, dado que o mapa da execução anual do Plano Plurianual de Investimentos não procedeu à desagregação da informação por projecto; por outro lado, quando se pretendeu conciliar aque-		



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	le mapa com outras peças contabilísticas, detectaram-se divergências de valores.	<p>Face ao exposto foi impossível cumprir prazos legalmente estabelecidos, bem como apresentar um trabalho isento de erros e omissões. Assim sendo, e tendo em atenção todos estes problemas, dos quais alguns ainda persistem, vamos tentar ultrapassá-los da melhor maneira possível, tendo em conta a formação dos funcionários e os meios informáticos disponíveis. De salientar que ainda não existe programa informático para a contabilidade de custos, que, segundo a AIRC, só estará, eventualmente disponível, no final do ano de 2005".</p>	<p>A implementação do POCAL deverá ser contínua, de modo a poderem ser aperfeiçoadas as disposições estatuídos pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, nomeadamente através da correcta aplicação dos princípios contabilísticos que garantam a fiabilidade da informação das demonstrações financeiras.</p>
4.1.	- Nem todas as "Operações de Tesouraria" foram adequadamente relevadas na contabilidade patrimonial.		
4.1.	- Os trabalhos referentes aos projectos executados por administração directa não foram objecto de valorização e, conseqüentemente, de adequada relevação contabilística.		
4.1.	- Não se procedeu ao apuramento do custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas, rubrica típica de custos da demonstração de resultados da entidade.		
4.2.	- As demonstrações financeiras, nomeadamente o balanço e a demonstração de resultados, não reflectiam, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da entidade e suas alterações, bem como o resultado das operações efectuadas no decurso do exercício.		
4.3.	- Apesar da proposta de aplicação do resultado líquido do exercício obedecer aos requisitos formais, não oferece garantias de fiabilidade quanto à respectiva expressão financeira, dadas as		



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	in correcções detectadas ao nível da aplicação de determinados princípios contabilísticos.		
4.5.1.	- Os encargos incorridos com o “Pessoal do Quadro” e o “Pessoal Noutras Situações” contiveram-se dentro dos limites legalmente estabelecidos, 44,6% e 17,4%, respectivamente.		
4.5.2.	- Foi observada a regra do equilíbrio formal do orçamento, já que as Despesas Totais foram adequadamente financiadas pelos recursos arrecadados. Porém, a reclassificação, como Despesa Corrente, da verba transferida para a Associação de Desenvolvimento Cultural da Madalena, no âmbito das “Festas de Santa Maria Madalena”, traduziu-se na obtenção de um saldo corrente negativo de 40.990,41 euros, contrariando-se, deste modo, a regra do equilíbrio corrente.		Na classificação económica das despesas deverá atender-se ao disposto no respectivo classificador, pelo que deverá proceder-se à contabilização deste tipo de transferências através das rubricas das despesas de capital, já que só estas são susceptíveis de serem patrimonizadas e, em consequência, amortizadas nos respectivos exercícios económicos.
4.6.3. e 4.6.5.	- No final de 2002, a dívida administrativa, 9.975,58 euros, era caracterizada por um grau de exigibilidade inferior a 1 ano e assumia uma expressão residual no contexto do endividamento global, 0,21%.		



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
4.6.4. e 4.6.5.	- Em 31/12/2002, o endividamento global ascendia a 4.658.119,93 euros, dos quais, 4.648.344,35 euros reportavam-se a financiamentos contratados a médio e longo prazos, sendo os restantes 9.775,58 euros referentes à dívida administrativa.		
4.6.4. e 4.6.5.	- O serviço da dívida ascendeu a 457.284,42 euros, enquanto as receitas locais foram de 502.848,69 euros, registando-se, assim, um índice de cobertura de 110,0%. Traduzia, ainda, a utilização de 30,1% da respectiva capacidade de endividamento.		
4.6.6.	- A CMM dispunha de uma estrutura financeira estável e compatível com a salvaguarda das regras do equilíbrio financeiro a curto, médio e longo prazos.		
4.6.6.	- Com referência a 31/12/2002, constatou-se que a generalidade das taxas de juro associadas aos financiamentos a médio e longo prazo apresentavam valores ajustados ao perfil de risco das operações e às condições então vigentes no mercado financeiro.		



<b>Ponto</b>	<b>Das Conclusões</b>	<b>Do Contraditório</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>
5.1.1.	- O processo orçamental foi caracterizado pela sobreevaliação da receita, designadamente na vertente de capital, devido, essencialmente, ao defraudar das expectativas relativamente às transferências de verbas no âmbito do PRODESA, correspondentes a menos 1.840.105,85 euros.		Deverá ser incutido maior rigor ao processo orçamental na previsão das receitas, nos termos do ponto 3.3. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro – POCAL.
5.1.1.	- A inscrição das dotações da receita em sede orçamental não foi efectuada de acordo com as regras previsionais estatuídas pelo POCAL.		
5.2.4.	- A execução do investimento municipal foi de 39,4%. De uma previsão inicial de 5.987.001,00 euros, foram contabilizados 2.357.495,48 euros.		
5.3.	- As receitas locais médias anuais geradas por funcionário atingiram 6.795,25 euros, enquanto a respectiva remuneração média anual foi de 15.535,99 euros.		



## 8. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS E IRREGULARIDADES

### 8.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Eventual Infracção Financeira	Base Legal
3.4.5.	<b>Facto:</b> Preterição dos procedimentos de contratação legalmente exigidos, no âmbito da execução da empreitada referente à abertura de um furo de captação de água no lugar da Miragaia, no montante de 167.451 euros.	Violação de normas sobre a assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos (responsabilidade sancionatória).	Alínea a), n.º 2 do artigo 48.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e alínea b), n.º 1, artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
<b>Responsáveis:</b> Os membros do órgão executivo que, por deliberação de 30 de Setembro de 2002, ratificaram o despacho do senhor Presidente da Câmara, de 25 de Setembro de 2002, no sentido de se recorrer a um ajuste directo para seleccionar a entidade executora da empreitada: Presidente, senhor Jorge Manuel Pereira Rodrigues; Vereadores, senhores Jaime António da Silveira Jorge, Maria de Lurdes Rodrigues Luís Silva e Manuel Tomás Gaspar da Costa.			



## 8.2. IRREGULARIDADES

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
3.4.4.	<b>Facto:</b> Existência de ordens de pagamento sem qualquer assinatura que habilitasse à regularização da despesa.	Ponto 2.8.2.3. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
3.4.6.	<b>Facto:</b> Constituição de fundos de maneiio para fazer face a despesas que não se enquadravam no conceito legal de "...pequenas despesas urgentes e inadiáveis", e que não se encontravam devidamente especificadas no orçamento.	Ponto 2.3.4.3. e alínea f) do ponto 3.1.1., ambos do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
3.4.6.	<b>Facto:</b> Inexistência de regulamento para a constituição e regularização dos fundos de maneiio.	Ponto 2.9.10.1.11. anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
3.5.4.	<b>Facto:</b> Não adopção das medidas e procedimentos de controlo das disponibilidades, nos termos estatuídos pelo POCAL e constantes da norma de controlo interno aprovada pelo órgão executivo.	Pontos 2.9.10.1.5., 2.9.10.1.9. e 2.9.10.1. 10, todos do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, e alínea d), n.º 1, artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
3.7.2.	<b>Facto:</b> Classificação, como despesa de capital, da verba de 100.000,00 euros atribuída à Associação de Desenvolvimento Cultural da Madalena, no âmbito das "Festas de Santa Maria Madalena", quando deveria ser considerada como despesa corrente.	Ponto 2.5.2. do anexo ao DL n.º 55-A/99, de 22 de Fevereiro.



Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
3.7.4.	<b>Facto:</b> Ausência de controlo no âmbito da atribuição de subsídios e transferências.	Ponto 2.9.2., anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
3.8. e 5.1.1.	<b>Facto:</b> Não observância das regras previsionais estatuídas pelo POCAL na elaboração do orçamento da receita.	Ponto 3.3. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
3.5.4., 3.8. e 4.6.3.	<b>Facto:</b> Não aplicação dos procedimentos estatuídos pelo POCAL, designadamente do disposto na norma de controlo interno relacionado com o controlo das contas de terceiros, existências e imobilizado.	Pontos 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.7., 2.9.10.3.5. e 2.9.10.4.4., todos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
3.9.3. e 3.9.4.	<b>Facto:</b> Aprovação extemporânea do inventário e respectiva avaliação, do balanço inicial e da norma de controlo interno.	N.º 2, artigo 10.º do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.1.	<b>Facto:</b> Não implementação da contabilidade de custos.	Ponto 2.8.3. anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.1.	<b>Facto:</b> O mapa de execução anual do plano plurianual de investimentos não continha informação desagregada por projecto.	Ponto 2.3.3., alíneas e) e j) do ponto 2.9.2. e ponto 7.4., todos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.



Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.1.	<b>Facto:</b> As demonstrações financeiras não reflectiam, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da entidade e suas alterações, bem como o resultado das operações efectuadas no decurso do exercício.	Alíneas e) e j) do ponto 2.9.2., alínea d) do ponto 3.2. e ponto 4.1.12., todos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.5.2.	<b>Facto:</b> A reclassificação, como despesa corrente, da verba de 100.000,00 euros atribuída à Associação de Desenvolvimento Cultural da Madalena, determinou um défice corrente de 40.990,41 euros.	Ponto 2.5.2. e alínea e) do ponto 3.1.1., ambos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.



## 9. DECISÃO

Face ao exposto, nos termos do artigo 55.º e da alínea a), n.º 2 do artigo 78.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 105.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações.

A Autarquia deverá, no prazo de seis meses após a recepção do presente relatório, informar a Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas das diligências implementadas, no sentido de dar cumprimento às recomendações formuladas.

Expressa-se ao Organismo auditado o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta acção.

Remeta-se cópia do presente relatório à CMM e guias para pagamento dos emolumentos.

Remeta-se, igualmente, cópia deste relatório ao gabinete do Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na Internet.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas dos Açores, em 16 de Dezembro de 2004

**O Juiz Conselheiro**

(Nuno Lobo Ferreira)

Fui presente  
**A representante do  
Ministério Público**

Joana Marques Vidal

**O Assessor**

(Fernando Flor de Lima)

**O Assessor**

(Carlos Bedo)



## 10. EMOLUMENTOS

Nos termos do Despacho n.º 28/99 – DG, de 22 de Abril, são devidos emolumentos, no montante de treze mil e setecentos euros e noventa e dois cêntimos, conforme conta a seguir discriminada:

### Quadro LXIII: Conta de Emolumentos e Outros Encargos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio) <sup>(1)</sup>

<b>Unidade de Apoio Técnico-Operativo IV</b>		<b>Processo n.º 189/02 – A n.º 13/2003</b>
Entidade fiscalizada:	Câmara Municipal da Madalena	
Sujeito(s) passivo(s):	Câmara Municipal da Madalena	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	<input checked="" type="checkbox"/>
	Sem receitas próprias	<input type="checkbox"/>

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo <sup>(2)</sup>	Custo standart <sup>(3)</sup>	
Preparação	20	88,29 €	1 765,80 €
Trabalhos de campo	20	119,99 €	2 399,80 €
Elaboração do relato e análise do contraditório	108	88,29 €	9 535,32 €
Emolumentos calculados			13 700,92 €
Emolumentos mínimos <sup>(4)</sup>		1 551,65 €	
Emolumentos máximos <sup>(5)</sup>		15 516,50 €	
Emolumentos a pagar			<b>13 700,92 €</b>
<b>Empresas de auditoria e consultores técnicos <sup>(6)</sup></b>			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
<b>Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo</b>			<b>13 700,92 €</b>

#### Notas

- |   |   |
|---|---|
| <p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999:<br/>— Acções fora da área da residência oficial ..... 119,99 €<br/>— Acções na área da residência oficial ..... 88,29 €</p> | <p>(4) Emolumentos mínimos (1 551,65 €) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em 310,33 €, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 303/2003, de 14 de Abril.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (15 516,50 €) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em 310,33 €, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 303/2003, de 14 de Abril.</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p> |
|---|---|



## 11. FICHA TÉCNICA

**Quadro LXIV: Ficha Técnica**

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	(Carlos Bedo)	Auditor-Coordenador
	(Carlos Barbosa)	Auditor-Chefe
Execução	(Rui Santos)	Auditor
	(Maria do Sameiro Gabriel)	Técnico Verificador Superior Principal
	(Luís Costa)	Técnico Superior de 1.ª Classe