



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 1/2005 – FS/SRATC

**Auditoria à Câmara Municipal de
Ponta Delgada**



ÍNDICE

SIGLAS UTILIZADAS	6
I. SUMÁRIO	8
II. INTRODUÇÃO	10
2.1. Fundamentos, Âmbito e Objectivos	10
2.2. Metodologia de Trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria	11
III. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL	12
3.1. Regime Jurídico	12
3.2. Regime Financeiro	13
3.3. Regime Contabilístico	15
IV. LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SCI	17
4.1. Identificação dos Responsáveis	17
4.2. Estrutura e Organização da CMPDL	18
4.3. Balanço Social.....	19
4.3.1. Quadro de Pessoal	19
4.3.2. Indicadores de Absentismo	27
4.4. Circuito de Processamento da Despesa	29
4.5. Arrecadação de Receitas	41
4.6. Aproveitamento dos Fundos Comunitários – PRODESA	45
4.7. Subsídios e Transferências	54
4.8. Avaliação do Sistema de Controlo Interno	61
4.9. Implementação do POCAL	63
V. EXAME À CONTA DE GERÊNCIA	66
5.1. Síntese do Ajustamento	66
5.2. Análise dos Limites Legais	67
5.2.1. Encargos com o Pessoal	67
5.2.2. Equilíbrio Orçamental	70
5.3. Endividamento	72
VI. CONTROLO ORÇAMENTAL	79
6.1. Controlo Orçamental da Receita	79
6.1.1. Execução Orçamental da Receita	79
6.1.2. Estrutura das Receitas	81
6.1.3. Origem das Receitas	82
6.1.4. Receitas Correntes e de Capital	83



6.1.5.	Estrutura das Transferências	85
6.2.	Controlo Orçamental da Despesa	88
6.2.1.	Execução Orçamental da Despesa	88
6.2.2.	Estrutura das Despesas	90
6.2.3.	Despesas Correntes e de Capital	91
6.2.4.	Estrutura do Investimento Municipal	93
6.2.5.	Estrutura das Construções Diversas	95
6.3.	Outros Indicadores	96
VII.	EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	98
VIII.	CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES	99
IX.	EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS/IRREGULARIDADES	106
9.1.	Eventuais Infracções Financeiras	106
9.2.	Irregularidades	107
X.	AJUSTAMENTO GLOBAL	110
XI.	DECISÃO	111
XII.	EMOLUMENTOS	112
XIII.	FICHA TÉCNICA	113



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I	Identificação dos Responsáveis	17
Quadro II	Quadro de Pessoal	19
Quadro III	Índices de Tecnicidade	21
Quadro IV	Efectivos por Sexo	22
Quadro V	Taxa de Feminização	22
Quadro VI	Vínculo do Pessoal	22
Quadro VII	Taxa de Vínculo do Pessoal	23
Quadro VIII	Estrutura Habilitacional	23
Quadro IX	Taxa de Analfabetismo	24
Quadro X	Índices Habilitacionais	24
Quadro XI	Taxas de Formação Superior	25
Quadro XII	Estrutura Etária do Pessoal	25
Quadro XIII	Indicadores de Nível Etário	26
Quadro XIV	Absentismo	27
Quadro XV	Taxas de Absentismo	27
Quadro XVI	Absentismo por Grupo de Pessoal	28
Quadro XVII	Fornecimentos Contínuos	30
Quadro XVIII	PRODESA – Eixo 4 – Medidas	45
Quadro XIX	Atribuição das Verbas do PRODESA às Câmaras Municipais	46
Quadro XX	Investimentos Comparticipados pelo PRODESA	47
Quadro XXI	Eficiência na Tramitação Processual Candidaturas PRODESA	49
Quadro XXII	Transferências do PRODESA	51
Quadro XXIII	Síntese do Ajustamento	66
Quadro XXIV	Limites dos Encargos com o Pessoal (1) – 2001	67
Quadro XXV	Limites dos Encargos com o Pessoal (2) – 2001	67
Quadro XXVI	Estrutura dos Encargos com o Pessoal – 2001	68
Quadro XXVII	Encargos com Pessoal vs. Rec. Correntes e Desp. Totais – 2001	69
Quadro XXVIII	Equilíbrio Orçamental – 2001	70
Quadro XXIX	Financiamentos a Médio e Longo Prazos Contratados em 2001	73
Quadro XXX	Limites ao Recurso ao Crédito a Médio e Longo Prazos – 2001	74
Quadro XXXI	Endividamento Municipal – 2001	75
Quadro XXXII	Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais – 2001	75
Quadro XXXIII	Dívida Fundada Global	77



Quadro XXXIV	Execução Orçamental da Receita – 2001	79
Quadro XXXV	PRODESA+Admin. Regional+REGIS vs. Rec. Capital – 2001	80
Quadro XXXVI	Estrutura das Receitas – 2001	81
Quadro XXXVII	Origem das Receitas – 2001	82
Quadro XXXVIII	Estrutura Desagregada das Rec. Correntes e de Capital – 2001	83
Quadro XXXIX	Evolução Critérios de Distribuição e das Transferências do OE	85
Quadro XL	Estrutura das Transferências – 2001	87
Quadro XLI	Execução Orçamental da Despesa – 2001	88
Quadro XLII	Investimento vs. Despesas de Capital – 2001	88
Quadro XLIII	Estrutura das Despesas – 2001	90
Quadro XLIV	Estrutura Desagregada das Desp. Correntes e de Capital – 2001	91
Quadro XLV	Estrutura do Investimento Municipal – 2001	93
Quadro XLVI	Execução Orçamental da Rubrica Investimentos – 2001	93
Quadro XLVII	Estrutura das Construções Diversas – 2001	95
Quadro XLVIII	Indicadores de Gestão	96
Quadro XLIX	Indicadores Económicos e Financeiros	96
Quadro L	Ajustamento Global	110
Quadro LI	Conta de Emolumentos e Outros Encargos	112
Quadro LII	Ficha Técnica	113



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I	Estrutura dos Encargos com o Pessoal – 2001	68
Gráfico II	Taxas dos Financiamentos contratados em 2001	74
Gráfico III	Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais – 2001	75
Gráfico IV	Euribor a 6 meses	77
Gráfico V	Taxas de Juro dos Financiamentos Contratados	78
Gráfico VI	Execução Orçamental das Receitas – 2001	79
Gráfico VII	Receitas Correntes / Receitas de Capital – 2001	81
Gráfico VIII	Origem das Receitas – 2001	82
Gráfico IX	Estrutura Desagregada das Receitas Correntes – 2001	84
Gráfico X	Estrutura Desagregada das Receitas de Capital – 2001	84
Gráfico XI	Execução Orçamental das Despesas – 2001	88
Gráfico XII	Despesas Correntes / Despesas de Capital – 2001	90
Gráfico XIII	Estrutura Desagregada das Despesas Correntes – 2001	92
Gráfico XIV	Estrutura Desagregada das Despesas de Capital – 2001	92
Gráfico XV	Estrutura do Investimento Municipal – 2001	93

**SIGLAS UTILIZADAS**

ARAAL	Contratos de Desenvolvimento entre a Administração Regional Autónoma e a Administração Local
BCA	Banco Comercial dos Açores
CA	Código Administrativo
CCD	Conta Corrente da Despesa
CCE	Conta Corrente das Entidades
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CMPDL	Câmara Municipal de Ponta Delgada
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DD	Diário da Despesa
DGT	Direcção Geral do Tesouro
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DReg	Decreto Regulamentar
DREFD	Direcção Regional de Educação Física e Desporto
DROAP	Direcção Regional de Organização e Administração Pública
DT	Diário de Tesouraria
EM	Empresa Municipal
FBM	Fundo de Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFF	Fundo Financeiro para as Freguesias
FGM	Fundo Geral Municipal
ICF	Indicador de Carência Fiscal
IDO	Índice de Desigualdade de Oportunidades
IDS	Índice de Desenvolvimento Social



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Câmara Municipal de Ponta Delgada (05/130.1)

IAR	Inspeção Administrativa Regional
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei da Estabilidade Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordem de Pagamento
PEC	Programa de Estabilidade e Convergência
PEDRAA	Programa Específico para o Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRODESA	Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RAA	Região Autónoma dos Açores
RE	Requisição Externa
RI	Requisição Interna
SCI	Sistema de Controlo Interno
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
STA	Supremo Tribunal Administrativo
UE	União Europeia



I. SUMÁRIO

A auditoria realizada à Câmara Municipal de Ponta Delgada teve por referência as gerências de 2001 e parte de 2002, até Maio.

Os trabalhos decorreram conforme o previsto e visaram, nomeadamente, a identificação dos pontos fortes e fracos do Sistema de Controlo Interno, 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.

Observa-se, numa perspectiva global e genérica, para além de irregularidades administrativas, a existência de situações de incumprimento de normas que pelo seu objecto e finalidade podem ter natureza e incidência financeiras, o que veio a traduzir-se na verificação de alguns factos susceptíveis de constituírem infracção financeira.

As principais conclusões e observações foram as seguintes:

- a taxa de absentismo foi de 9,5%, o que significa que, em média, cada funcionário faltou 24 dias úteis por ano, para além do período de férias;
- a preterição, em alguns casos, dos procedimentos de contratação legalmente exigidos na aquisição de determinados bens e serviços não concorre para a salvaguarda do interesse financeiro da Autarquia, para além de configurar a violação de normas legais;
- existência de contratos de prestação de serviços, na modalidade de avença, apesar da CMPDL possuir no seu quadro funcionários com as qualificações adequadas para o exercício das funções objecto do âmbito das avenças;
- escolha do procedimento pré-contratual inadequado, em função do valor do contrato;
- a elaboração das reconciliações bancárias não era exercida com periodicidade mensal;
- foi concedida uma participação financeira a um clube desportivo, destinada a premiar a equipa de futebol profissional pela promoção à I Liga de Futebol, contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro;
- a CMPDL ainda não dispunha do balanço inicial, documento que, nos termos do art.º 10.º do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi conferida pelo DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, deveria ter sido elaborado até 01/01/2002;
- não eram efectuadas rotinas de controlo, no âmbito da certificação do serviço da dívida debitado pelas instituições financeiras, inerentes ao endividamento bancário, nem se procedia à conciliação dos saldos de fornecedores e demais credores;
- em 31/12/2001, o endividamento global ascendia a 6.970.799,52 € (1.397,6 milhares de contos);
- o processo orçamental foi caracterizado pela sobreavaliação das receitas de capital.



As observações/conclusões da auditoria suscitaram determinadas recomendações, das quais se destacam as seguintes:

- deverão implementar-se as medidas necessárias e suficientes que garantam a existência de um SCI fiável;
- as necessidades de aquisição de bens e serviços devem ser objecto de planeamento adequado, por forma a que sejam promovidos procedimentos pré-contratuais abertos à concorrência e à igualdade de acesso dos privados;
- a CMPDL deverá reapreciar os termos em que os contratos de avença são hoje desenvolvidos, de forma a adequá-los aos serviços efectivamente prestados pelos co-contratantes e, até mesmo, a necessidade da sua manutenção;
- 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;
- a Autarquia deverá elaborar um regulamento para a atribuição de subsídios;
- o Serviço deve obediência à norma injuntiva do n.º 3 do artigo 3.º do DL n.º 432/91, de 6 de Novembro, termos em que não devem ser atribuídos apoios financeiros ao desporto profissional;
- deverão ser instituídos métodos e procedimentos de controlo com vista à certificação do serviço da dívida e das contas de devedores e credores.



II. INTRODUÇÃO

2.1. 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 da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, foi realizada uma auditoria à Câmara Municipal de Ponta Delgada, tendo por referência o período compreendido entre Janeiro de 2001 e Maio de 2002.

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

- 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 do Endividamento, Subsídios, Património Municipal e Tesouraria;
- analisar o grau de fiabilidade do Sistema de Controlo Interno (SCI) nas referidas áreas;
- proceder ao exame das Contas de Gerência de 2001 e 2002 e demais documentos de prestação de contas, no sentido de certificar as receitas e despesas contabilizadas, e apreciar a situação financeira;
- avaliar o aproveitamento dos Fundos Comunitários disponibilizados pelo PRODESA;
- verificar o grau de implementação do POCAL.



2.2. 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 2001 e outros referentes até Maio de 2002.

2.ª Fase – Câmara Municipal de Ponta Delgada

Realização de reuniões de trabalho com a senhora Presidente da Câmara, com a Técnica Superior responsável pela Contabilidade e com os responsáveis funcionais das áreas-chave seleccionadas, destinadas a explicar os fundamentos e objectivos associados à realização da acção de fiscalização, tendo em vista identificar e caracterizar o SCI;

Elaboração de questionários, destinados a complementar e conciliar a informação obtida no decurso das reuniões;

Realização de testes de procedimento, com o intuito de certificar a informação recolhida no âmbito do SCI, e de conformidade, a fim de 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-chave:

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

Endividamento – análise do endividamento, com referência a 31/12/2001 e 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.

3.ª Fase – UAT IV

Tratamento da informação recolhida;

Elaboração do projecto de relatório de auditoria.



III. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL

3.1. 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 Agosto¹ – 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. Estas atribuições, que lhes permitem recorrer directamente ao mercado financeiro, constituem outra forma de consubstanciar a autonomia do poder local, já que tal decisão carece, apenas, da autorização dos próprios órgãos autárquicos, a quem compete a elaboração e aprovação dos respectivos orçamentos e planos de actividades.

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 169/99², 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 Programa de Estabilidade e Crescimento (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.

¹ 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).

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



3.2. 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%, sendo os restantes 4,5% repartidos igualmente por todos os municípios, no sentido de os dotar com capacidade financeira mínima para o seu funcionamento³; **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...”⁴, 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), e mais recentemente a Lei 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 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 de Agosto – LFL.

³ Em conformidade com a nova redacção do n.º 1, artigo 10.º da LFL, introduzida pelo artigo 12.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro. Posteriormente, através da Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, aquele artigo foi novamente alterado, passando estes 4,5% dos recursos transferidos pelo OE a designarem-se por Fundo Base Municipal (FBM).

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



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 empréstimos⁵.

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*”⁶ (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.

⁵ Artigo 19.º.

⁶ N.º 4 do artigo referido no ponto anterior.



3.3. 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 Dezembro⁷, 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, descurando, por completo, a relevação da situação económica e financeira das entidades, dificultando, assim, a avaliação do desempenho dos respectivos gestores e a utilidade social das políticas implementadas.

Para além da manifesta incapacidade de proporcionar um sistema de informação de suporte à gestão, colocava-se outra questão, relacionada com o apuramento de alguns agregados relevantes da contabilidade nacional, designadamente o défice orçamental e a dívida pública, tendo em conta os compromissos assumidos no âmbito do Tratado da UE. Na realidade, não permitia evidenciar as 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.

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 mapas de execução orçamental com as contas de custos e patrimonial, que permite uma maior racionalidade na utilização das dotações orçamentais e uma melhor gestão de 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 de custos, essencial à determinação dos custos por funções e à adequação das taxas e tarifas praticadas na disponibilização de bens e serviços às comunidades locais, em aplicação do princípio do “utilizador - pagador”, permitindo, assim, aferir os reflexos destas opções na posição financeira das entidades e na própria sustentabilidade das estratégias adoptadas para a prossecução das respectivas atribuições.

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

⁷ Ambos revogados pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o POCAL.



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, é 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 artigo 20.º, n.º 3 da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto⁸ – LFL.

Face ao novo quadro legal, em termos de organização contabilística, compete agora às autarquias locais proporcionar a efectiva implementação deste novo regime.

Embora se reconheça que esta reforma possa representar um enorme desafio, sobretudo para as autarquias de menor dimensão, confrontadas com as limitações de recursos humanos com conhecimentos e formação específica ao nível dos princípios da contabilidade digráfica, o POCAL poderá constituir um poderoso instrumento de apoio à gestão.

⁸ “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”.



IV. LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

4.1. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

A Conta de Gerência referente ao período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2001, em análise, foi da responsabilidade dos elementos que constituíram o executivo camarário, todos devidamente identificados na relação nominal a fls. 5. O quadro seguinte identifica, também, os responsáveis pelo período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2002, a saber:

QUADRO I – Identificação dos Responsáveis

				Unid.: Euros
RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	RESIDÊNCIA	VENCIMENTO LÍQ. ANUAL
Manuel Ribeiro Arruda	Presidente	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua Hintze Ribeiro, 18 - Matriz 9500 Ponta Delgada	41.631,08
António José Macedo Ferreira	Vereador em regime de permanência	01-01-2001 a 31-01-2001	Estrada Regional - Pópulo, 27 S. Roque - 9500 Ponta Delgada	4.780,90
Luis Manuel de Carvalho e Silva Melo	Vereador em regime de permanência	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua Monsenhor José Gomes, 57 - Relva - 9500 Ponta Delgada	31.400,13
António Manuel Melo Medeiros	Vereador em regime de permanência	01-01-2001 a 31-12-2001	Avenida D. João III, Bloco 33 - 6º Esq. - 9500 Ponta Delgada	47.772,91
João Miguel Roque Filipe	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua do Espírito Santo, 71 - 8º Esq. Nrt. - 9500 Ponta Delgada	3.220,22
José Manuel Oliveira Melo	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua da Atafona, 1-B - São Vicente Ferreira - 9545 Ponta Delgada	1.611,32
Carlos Medeiros Sousa	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua do Emigrante, 2 - 9545 Ponta Delgada	1.710,73
José Carlos Gomes San-Bento de Sousa	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua do Negrão, 52 - 9500 Ponta Delgada	1.275,63
Alberto Reis Bettencourt Leça	Vereador em regime de permanência	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua Dr. Armando Cortes Rodrigues, 37 - 9500 Ponta Delgada	37.051,39
Maria da Conceição Pacheco Tavares da Estrela a)	Vereadora	05-02-2001 a 31-12-2001	Rua de São Gonçalo, 186 - 9500 Ponta Delgada	1.275,63
Berta Maria Correia de Almeida de Melo Cabral	Presidente	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua Cândido Abranches, 6 - 9500-433 Fajã de Baixo	46.573,49
António Manuel Silva Almeida	Vice-Presidente regime meio tempo	01-01-2002 a 31-12-2002	Caminho da Abelheira de Cima, n.º 17-A - 9500-459 Fajã de Cima	16.429,22
António Luis da Paixão Melo Borges	Vereador em regime de permanência	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua do Monte, n.º 24 - 9500-451 Fajã de Baixo	32.669,52
Alberto Reis Bettencourt Leça	Vereador em regime de permanência	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua Dr. Armando Cortes Rodrigues, 37 - 9500-293 São Pedro	38.374,12
José Manuel Almeida de Medeiros	Vereador em regime de permanência	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua Barão da Fonte Bela, 21 - 9500-447 Fajã de Baixo	32.701,97
Rui Jorge da Silva Leite Bettencourt	Vereador	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua da Carreira, 67 1.º Sul - 9500-170 São José	1.199,73
Maria da Piedade Lima Lalanda Gonçalves Mano	Vereador	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua do Passal, 87 - 9500-096 Matriz	1.489,70
João Teixeira de Medeiros Franco	Vereador	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua dos Manaidas, 45 - 9500-084 Matriz	1.501,95
Rui Moreira de Silva Coutinho	Vereador	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua Dr. Armando Cortes Rodrigues, 52 - 9500-293 São Pedro	1.189,82

a) Em substituição de António José Macedo Ferreira

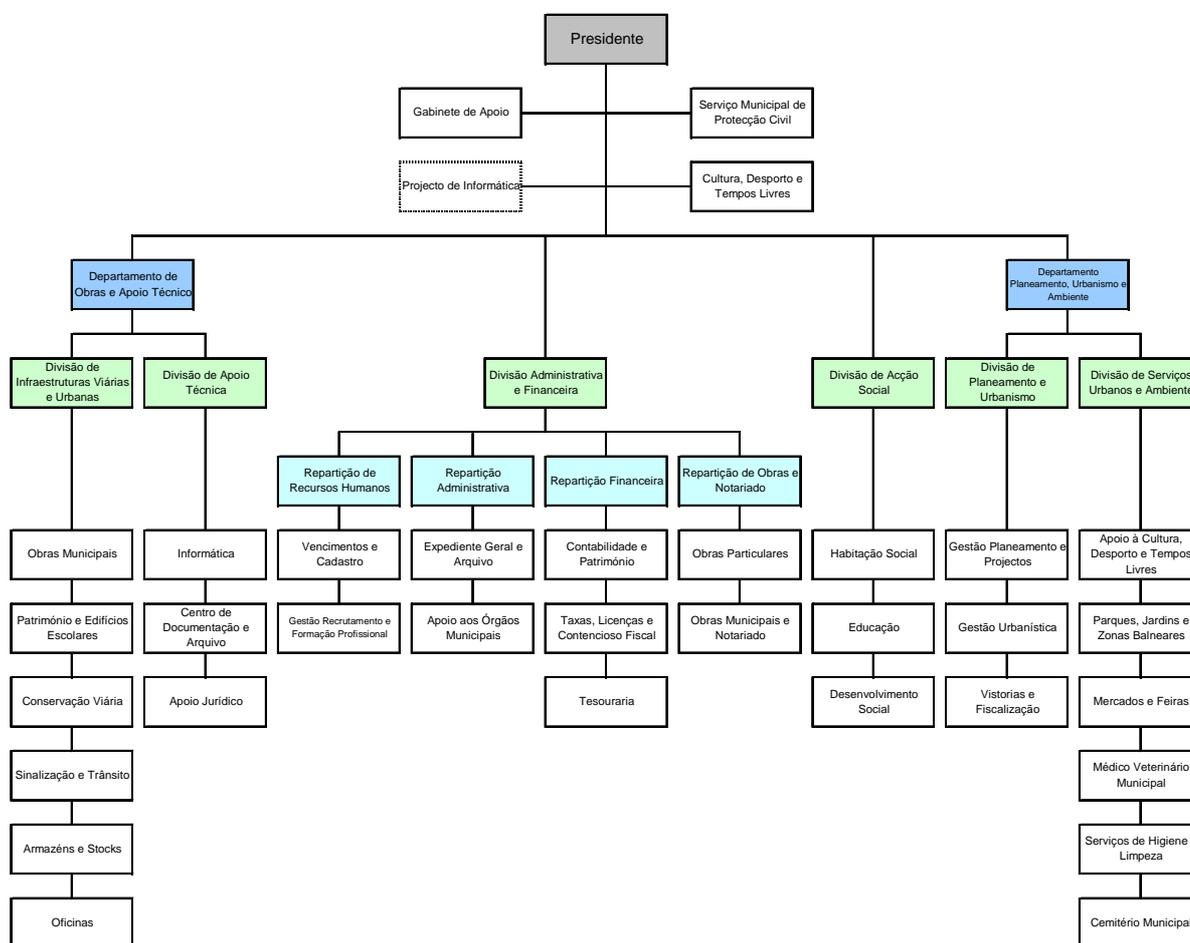


4.2. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA CMPDL

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 actual estrutura orgânica dos serviços municipais e do quadro de pessoal da CMPDL foi aprovada pela Assembleia Municipal, em sessão ordinária realizada em 14 de Dezembro de 2000, encontrando-se publicada no DR, apêndice n.º 176, II Série, n.º 300, de 30 de Dezembro de 2000.

Organigrama da Câmara Municipal de Ponta Delgada



Em sede de contraditório, os responsáveis referiram que:

“(…) a apresentação do organigrama a fls. 22 do anteprojecto de relatório é, desde 1 de Agosto de 2002, extemporânea. Efectivamente, na referida data foi publicada a nova orgânica da Câmara Municipal, aprovada pela Assembleia Municipal na sessão ordinária de 23 de Abril de 2002, (…)”.



4.3. 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.

4.3.1. Quadro de Pessoal

No Quadro II estabelece-se a comparação entre a dotação do quadro de pessoal e os lugares preenchidos em 2001:

QUADRO II – Quadro de Pessoal

Categoria/Carreira	Quadro Legal (1)	Lugares Preenchidos (2)	Lugares por Preencher (3) = (1) - (2)	% Lugares Providos (4) = (2) : (1)
Dirigente e Chefia	21	6	15	28,6%
Técnico Superior	23	13	10	56,5%
Informática	3	1	2	33,3%
Técnico	4	1	3	25,0%
Técnico Profissional	34	19	15	55,9%
Administrativo	67	40	27	59,7%
Auxiliar	309	241	68	78,0%
Operário	294	219	75	74,5%
TOTAL	755	540	215	71,5%

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001, e quadro do pessoal publicado no DR.

Nota: Lugares Preenchidos - 492 do Quadro e 48 Além Quadro.

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

Com efeito, ao nível dos cargos dirigentes, 4 das 6 chefias de divisão não se encontravam providas, pelo que as correspondentes funções eram assumidas pelas respectivas directoras de departamento.

De igual modo, dos 23 lugares de técnicos superiores previstos, apenas 13 estavam preenchidos, 56,5%.

Na estrutura do quadro de pessoal predominam as categorias de “Operário” e “Auxiliar”, responsáveis, em conjunto, por 603 dos 755 lugares, ou seja, 79,9% da dotação global, ocupando 460 dos 540 lugares preenchidos, 85,2%.

Em sede de contraditório os responsáveis referiram o seguinte:

*“Os dados apresentados tiveram por base de trabalho o **Quadro de Pessoal** aprovado e publicado em Diário da República, apêndice nº 176, II Série, nº 300, de 30 de Dezembro de 2000, em conjugação com o **Balanço Social** relativo ao ano de **2001**. Ora, desde já, refira-se que aquele **Balanço Social**, após uma apreciação exaustiva dos dados nele constantes, tem incorrecções,*



que a seguir se demonstram. Tal pecha deve-se ao facto de o mesmo ter sido elaborado com base nos dados informáticos, os quais naquele ano, veio a comprovar-se não estarem devidamente actualizados.

Todavia, salvo melhor opinião, os referidos «pontos fracos», num juízo de auto censura, foram entretanto sanados, e com adequada fiabilidade podemos asseverar que os **Balanços Sociais** relativos aos anos **de 2002 e 2003**, contêm dados praticamente coincidentes com o universo de funcionários, agentes e contratados desta Câmara Municipal, (...).

Assim, por exemplo, salvo melhor opinião, divergimos dos números e dados apresentados no **Quadro II** do anteprojecto de relatório da presente auditoria, bem como se afigura ser outra a base com que os mesmos foram trabalhados, conforme a seguir se demonstra:

Vejamos, na verdade, o número de lugares ocupados em cargos **Dirigentes e de Chefia** é de 10, distribuídos da seguinte forma: **Directores de Departamento: 2; Chefes de Divisão: 3; Chefes de Repartição: 2; Chefes de Secção: 3.** À colação importa ainda trazer o **Director de Projecto de Informática**, (não considerado no **Quadro de Pessoal**) lugar este, que para efeitos de **Balanço Social**, foi equiparado a **Pessoal Dirigente**.

Assim temos que, das 6 Divisões constantes do Organigrama da Câmara Municipal, 3 encontravam-se providas, nomeadamente, a **Divisão de Infra-estruturas Viárias e Urbanas**, a **Divisão Administrativa e Financeira** e a **Divisão de Acção Social**, sendo apenas as Divisões integrantes do Departamento de Planeamento, Urbanismo e Ambiente, chefiadas na sua totalidade pela respectiva Directora de Departamento. E isto para nos reportarmos apenas ao lapso de tempo que constitui o âmbito de incidência temporal do relatório de anteprojecto.

Logo, ponderados os dados por esta via verificamos que a percentagem de lugares providos naquelas carreiras passa de 28,6%, para 47,62%.

Trilhando o iter já exposto e relativamente à carreira **Técnica Superior**, verificamos que, mais uma vez, os números não estão correctos, porquanto, o mapa demonstrativo do anteprojecto de relatório de auditoria, indica o número total de lugares de acordo com o **Quadro de Pessoal** e o número de lugares providos constante no **Balanço Social**, o que não é necessariamente a mesma coisa, ou seja, em termos de lugares ocupados no **Quadro**, temos que considerar os cativos, porquanto, os **Dirigentes** são-no em regime de **Comissão de Serviço**, mantendo, no entanto, o seu lugar de carreira no **Quadro**. Nesta equação temos a ponderar ainda que foi considerado também um lugar de **Técnico Superior** que estava em regime de **Contrato a Termo Certo**.

Consequentemente, tudo visto e ponderado, a percentagem de lugares providos naquelas carreiras passa de 56,5%, para 69,56%.

Densificando ainda mais a divergência de análise e agora em sede de carreira **Técnica**, *mutatis mutandis*, o raciocínio é o mesmo, ou seja, um dos lugares de **Dirigente/Chefia**, é ocupado por uma funcionária da carreira **Técnica**, (a saber pela Eng. **Técnica Isabel Maria Rabiais Juromito Silva**) cujo lugar,



obviamente está cativo, devendo a percentagem de lugares providos passar de 25,00% para 50,00%.

Quanto à carreira Técnica Profissional, o número de lugares providos está correcto, pese embora, o total de 19 lugares ocupados, incluir 1 lugar cativo que pertence ao actual Director de Projecto e Informática.

No que tange à carreira Administrativa esta, na realidade, comporta 43 lugares ocupados, uma vez que no total dos efectivamente ocupados, há que acrescentar um lugar cativo, pertencente ao Tesoureiro, o qual se encontra requisitado na AMRAA (a saber, Paulo Marcolino da Costa Couto, que se encontra por via do regime de requisição a exercer funções de Administrador Delegado na referida AMRAA).

Finalmente, mas não menos relevante, nas carreiras de pessoal Operário e Auxiliar, constata-se que houve, em primeiro lugar, um equívoco nos números apresentados, relativamente ao **Balanço Social**, uma vez que o número de Operários e Auxiliar, é, respectivamente de 241 e 219, e não o inverso.

Em suma, os dados apresentados no **Balanço Social de 2001**, não correspondiam à realidade humana e social da Câmara Municipal, o que se justifica pelas razões atrás aduzidas. Os dados que serviram de base de trabalho para as conclusões expressas no douto anteprojecto de relatório da presente auditoria, incluíram, os trabalhadores em regime de Contrato a Termo Certo, os quais, por via do respectivo estatuto e respectivo regime jurídico, não são parte integrante do Quadro. Também, fica demonstrado que quer nos trabalhos de campo quer na análise e ponderação posterior os autores do douto anteprojecto de relatório não ponderaram os lugares cativos, designadamente, nas carreiras Técnica Superior, Técnica, Técnica Profissional e Administrativa”.

QUADRO III – Índices de Tecnicidade

Índice de Tecnicidade - Sentido Restrito	
$\frac{\text{Téc. Sup. + Dirigente e Chefia}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{13 + 6}{540} \times 100 = 3,5\%$	
Índice de Tecnicidade - Sentido Lato	
$\frac{\text{Téc. Sup. + Dirig. e Chefia + Téc. Profissional}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{13 + 6 + 19}{540} \times 100 = 7,0\%$	

A expressão assumida pelo índice de tecnicidade em sentido restrito, 3,5%, indicia a reduzida importância relativa dos técnicos superiores e dirigentes.

**QUADRO IV – Efectivos por Sexo**

Categoria/Carreira	2001		
	Masc.	Fem.	Total
Dirigente e Chefia	1	5	6
Técnico Superior	8	5	13
Informática	1	0	1
Técnico	1	0	1
Técnico Profissional	14	5	19
Administrativo	8	32	40
Auxiliar	198	21	219
Operário	241	0	241
TOTAL	472	68	540

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

QUADRO V – Taxa de Feminização

$\frac{\text{Pessoal Feminino}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{68}{540} \times 100 = 12,6\%$
--

A desagregação dos efectivos por sexo, aponta para uma taxa de feminização de 12%, correspondente a 68 funcionárias, essencialmente inseridas nas carreiras “Administrativo” e “Auxiliar”.

Em relação à natureza do vínculo, os dados constantes dos Quadros VI e VII são elucidativos da situação:

QUADRO VI – Vínculo do Pessoal

Categoria/Carreira	QUADRO			ALÉM QUADRO			TOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente e Chefia	1	5	6	0	0	0	1	5	6
Técnico Superior	7	3	10	1	2	3	8	5	13
Informática	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Técnico	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Técnico Profissional	14	5	19	0	0	0	14	5	19
Administrativo	8	30	38	0	2	2	8	32	40
Auxiliar	182	16	198	16	5	21	198	21	219
Operário	219	0	219	22	0	22	241	0	241
TOTAL	433	59	492	39	9	48	472	68	540



QUADRO VII – Taxa de Vínculo do Pessoal

Taxa de Vínculo ao Quadro		
Efectivos do Quadro	x 100 =	$\frac{492}{540} \times 100 = 91,1\%$
Efectivos Globais		
Taxa de Vínculo Além do Quadro		
Efectivos Além do Quadro	x 100 =	$\frac{48}{540} \times 100 = 8,9\%$
Efectivos Globais		

Os quadros seguintes expressam os níveis de qualificação dos recursos humanos da CMPDL, em termos de habilitações literárias:

QUADRO VIII – Estrutura Habitacional

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	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 e 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
Informática	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
Técnico Profissional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Administrativo	2	0	2	1	2	3	0	1	1	3	3	6
Auxiliar	28	3	31	118	10	128	46	2	48	192	15	207
Operário	31	0	31	117	0	117	85	0	85	233	0	233
TOTAL	61	3	64	236	12	248	131	3	134	428	18	446

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

QUADRO VIII – (Continuação)

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	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 e Chefia	1	1	2	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Técnico Superior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Informática	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
Técnico Profissional	9	1	10	1	2	3	4	2	6	14	5	19
Administrativo	2	8	10	1	11	12	2	10	12	5	29	34
Auxiliar	4	2	6	1	1	2	1	3	4	6	6	12
Operário	7	0	7	0	0	0	1	0	1	8	0	8
TOTAL	23	12	35	3	14	17	9	15	24	35	41	76

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

QUADRO VIII – (Continuação)



HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	Bacharelato			Licenciatura			SUBTOTAL			TOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente e Chefia	0	0	0	0	4	4	0	4	4	1	5	6
Técnico Superior	0	0	0	8	5	13	8	5	13	8	5	13
Informática	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Técnico	1	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Técnico Profissional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	5	19
Administrativo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	32	40
Auxiliar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	198	21	219
Operário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	241	0	241
TOTAL	1	0	1	8	9	17	9	9	18	472	68	540

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

QUADRO IX – Taxa de Analfabetismo

Pessoal sem Escolaridade	64	
Efectivos Globais	540	x 100 = 11,9%

QUADRO X – Índices Habitacionais

Índice Habitacional I (Ensino Primário)		
Pessoal com o Ensino Primário	248	
Efectivos Globais	540	x 100 = 45,9%
Índice Habitacional II (ciclo Prep. + Ciclo Geral + Ciclo Complementar + 12º Ano)		
Pessoal com (C. Prep. + C. Geral + C. Compl. + 12º Ano)	134 + 35 + 17 + 24	
Efectivos Globais	540	x 100 = 38,9%
Índice Habitacional III (Curso Médio + Bacharelato)		
Pessoal com (Curso Médio + Bacharelato)	0 + 1	
Efectivos Globais	540	x 100 = 0,2%
Índice Habitacional IV (Licenciatura + Mestrado + Doutoramento)		
Pessoal com (Licenciatura + Mestrado + Doutoramento)	17 + 0 + 0	
Efectivos Globais	540	x 100 = 3,1%

QUADRO XI – Taxas de Formação Superior



Taxa de Formação Superior	
$\frac{\text{Pessoal com (C. Médio + Bach. + Licenc. + Mest. + Doutor.)}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{0 + 1 + 17 + 0 + 0}{540} \times 100 = 3,3\%$	
Taxa de Formação Superior / Feminização	
$\frac{\text{Pessoal Fem. com (C. Médio + Bach. + Licenc. + Mest. + Doutor.)}}{\text{Efectivos Femininos}} \times 100 = \frac{0 + 0 + 9 + 0 + 0}{68} \times 100 = 13,2\%$	

Dos quadros supra infere-se que 82,6% dos efectivos (446) possuía apenas 6 anos de escolaridade (ciclo preparatório), essencialmente inseridos nas categorias de “Operário” e “Auxiliar”.

Merece igualmente relevância o facto do pessoal com formação média e superior (bacharelato e licenciatura), representar apenas 3,3%, apesar de, em termos relativos, a taxa de feminização do referido nível habilitacional ascender a 13,2%.

QUADRO XII – Estrutura Etária do Pessoal

Grupos Etários	Masculino	Feminino	Total
< 18 Anos	0	0	0
18 - 24 Anos	28	5	33
25 - 29 Anos	73	11	84
30 - 34 Anos	54	13	67
35 - 39 Anos	84	8	92
40 - 44 Anos	78	13	91
45 - 49 Anos	59	4	63
50 - 54 Anos	44	7	51
55 - 59 Anos	24	4	28
60 - 64 Anos	21	3	24
65 - 69 Anos	7	0	7
> 70 Anos	0	0	0
TOTAL	472	68	540

QUADRO XIII – Indicadores de Nível Etário



Nível Etário Médio			
<u>Somatório das Idades de Todos os Efectivos</u>	=	<u>21.497</u>	=
Efectivos Globais		540	39,8
Nível Etário Feminino			
<u>Somatório das Idades dos Efectivos Femininos</u>	=	<u>2.626</u>	=
Efectivos Femininos		68	38,6



4.3.2. Indicadores de Absentismo

Os elementos coligidos, referentes a 2001, revelam que ascendeu a 12.844 o número de dias de ausência dos funcionários⁹, isto é, uma taxa de absentismo de 9,5%.

QUADRO XIV – Absentismo

Categoria/Carreira	ABSENTISMO (Todo tipo de faltas, excepto férias)			MÉDIA DE DIAS POR FUNCIONÁRIO		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente e Chefia	0	155	155	0	31	26
Técnico Superior	267	24	291	33	5	22
Informática	12	0	12	12	-	12
Técnico	4	0	4	4	-	4
Técnico Profissional	940	274	1.214	67	55	64
Administrativo	344	705	1.049	43	22	26
Auxiliar	3.693	238	3.931	19	11	18
Operário	6.188	0	6.188	26	-	26
TOTAL	11.448	1.396	12.844	24	21	24

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

QUADRO XV – Taxas de Absentismo

Taxa de Absentismo	
$\frac{\text{Número de Dias de Ausência}}{\text{Número de Dias Trabalháveis}} \times 100 = \frac{12.844}{540 \times 250} \times 100 = 9,5\%$	
Taxa de Absentismo Feminino	
$\frac{\text{Número de Dias de Ausência do Pessoal Feminino}}{\text{Número de Dias Trabalháveis}} \times 100 = \frac{1.396}{68 \times 250} \times 100 = 8,2\%$	
Taxa de Absentismo Masculino	
$\frac{\text{Número de Dias de Ausência do Pessoal Masculino}}{\text{Número de Dias Trabalháveis}} \times 100 = \frac{11.448}{472 \times 250} \times 100 = 9,7\%$	

Dito de outro modo, cada funcionário faltou, em média, 24 dias, para além do período normal de férias. Em termos globais, verificou-se uma menor incidência do absentismo feminino, cuja taxa média, 8,2%, respeitou a 21 dias de ausência do posto de trabalho.

QUADRO XVI – Absentismo por Grupo de Pessoal

⁹ Excluindo as faltas por conta do período de férias e férias.



Grupo de Pessoal	Taxa de Absentismo Masculino	Taxa de Absentismo Feminino	Absentismo Geral	
			Taxa	N.º de Dias
Dirigente e Chefia	$\frac{0}{1 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	$\frac{155}{5 \times 250} \times 100 = 12,4\%$	$\frac{155}{6 \times 250} \times 100 = 10,3\%$	10,3% x 250 = 26
Técnico Superior	$\frac{267}{8 \times 250} \times 100 = 13,4\%$	$\frac{24}{5 \times 250} \times 100 = 1,9\%$	$\frac{291}{13 \times 250} \times 100 = 9,0\%$	9,0% x 250 = 22
Informática	$\frac{12}{1 \times 250} \times 100 = 4,8\%$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{12}{1 \times 250} \times 100 = 4,8\%$	4,8% x 250 = 12
Técnico	$\frac{4}{1 \times 250} \times 100 = 1,6\%$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{4}{1 \times 250} \times 100 = 1,6\%$	1,6% x 250 = 4
Técnico Profissional	$\frac{940}{14 \times 250} \times 100 = 26,9\%$	$\frac{274}{5 \times 250} \times 100 = 21,9\%$	$\frac{1214}{19 \times 250} \times 100 = 25,6\%$	25,6% x 250 = 64
Administrativo	$\frac{344}{8 \times 250} \times 100 = 17,2\%$	$\frac{705}{32 \times 250} \times 100 = 8,8\%$	$\frac{1049}{40 \times 250} \times 100 = 10,5\%$	10,5% x 250 = 26
Auxiliar	$\frac{3693}{198 \times 250} \times 100 = 7,5\%$	$\frac{238}{21 \times 250} \times 100 = 4,5\%$	$\frac{3.931}{219 \times 250} \times 100 = 7,2\%$	7,2% x 250 = 18
Operário	$\frac{6188}{241 \times 250} \times 100 = 10,3\%$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{6188}{241 \times 250} \times 100 = 10,3\%$	10,3% x 250 = 26
MÉDIA	9,7%	8,2%	9,5%	24

Considerando os funcionários por carreira, a taxa de absentismo mais elevada foi da responsabilidade do pessoal “Técnico Profissional”, 25,6%, equivalente a 64 dias de faltas. Porém, foram igualmente significativas as faltas associadas ao pessoal “Dirigente e de Chefia”, 26 dias, ao pessoal “Técnico Superior”, 22 dias, ao pessoal “Administrativo”, 26 dias e ao pessoal “Operário”, também com 26 dias, desconhecendo-se, no entanto, as razões que o provocaram.

Em sede de contraditório, o Serviço não fez qualquer referência ao absentismo.



4.4. CIRCUITO DE PROCESSAMENTO DA DESPESA

4.4.1. 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 respectivos funcionários, complementando-se os trabalhos com a realização de testes de procedimento, de conformidade e substantivos.

Assim, as diversas fases de processamento da despesa podem ser sucintamente descritas da seguinte forma:

- Detectada a necessidade de determinado bem, é emitida pelo serviço a requisição interna (RI), cujo original é enviado para a Contabilidade, sendo o duplicado arquivado no serviço emissor;
- A RI é submetida a despacho da senhora Presidente da Câmara. Se não obtiver o respectivo assentimento, é devolvida ao serviço emissor, sendo arquivada. Caso contrário, é enviada para a Contabilidade, a fim de obter informação de cabimento;
- Caso não exista cabimento orçamental, esta secção informa a senhora Presidente do facto, devolvendo a RI ao serviço emissor. Na hipótese alternativa, procede-se à emissão da requisição externa (RE), que depois de assinada é remetida para o fornecedor. Com a emissão da RE são efectuados os correspondentes lançamentos no diário da despesa (DD) e na respectiva conta corrente (CCD);
- A Contabilidade, depois de recepcionar a factura proveniente do fornecedor, confere-a, e, de seguida, lança-a na conta corrente da entidade (CCE);
- Conferida a listagem dos movimentos referentes às facturas lançadas, efectua-se a liquidação da despesa, mediante a emissão da ordem de pagamento (OP). Os documentos de despesa são remetidos à senhora Presidente, para efeitos de autorização de pagamento, sendo o duplicado arquivado na Contabilidade. Com a emissão da OP, são efectuados os correspondentes lançamentos na CCD, CCE e DD;
- Se o pagamento não for autorizado, os documentos são temporariamente arquivados na Contabilidade, até que haja disponibilidade financeira. Caso o pagamento seja autorizado, os documentos são enviados à Tesouraria, onde se procede à emissão do cheque e posterior envio à senhora Presidente, para assinatura;
- Depois de assinado, o cheque é remetido à Tesouraria, onde os documentos de suporte ao pagamento são conferidos. O cheque recolhe, então, a segunda assinatura. Com a efectivação do pagamento, procede-se ao registo contabilístico no Diário de Tesouraria (DT);
- No final do dia, e na posse do DT, remetido pela Tesouraria, conjuntamente com os respectivos documentos de suporte, a Contabilidade regista o pagamento na CCD, CCE e DD, arquivando, em definitivo, a OP e os documentos anexos.

No que concerne ao sistema de controlo interno, os responsáveis esclareceram que:

“(…) à data da realização dos trabalhos de campo, apesar do mesmo ainda não existir, estava já em fase de elaboração e, conseqüentemente, foi aprovado em reunião da Câmara Municipal de 14 de Abril de 2003, cfr. é, aliás, do conhecimento do Tribunal de Contas, porquanto, deste facto demos



conhecimento através do nosso ofício n.º 8854 de 13 de Maio de 2003. (vide Doc. 1)”.

4.4.2. 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 DReg. n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro, 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.

4.4.3. A realização de testes substantivos teve por objectivo certificar a coerência dos saldos inscritos na Conta de Execução Orçamental, na Conta Corrente da Despesa e no Resumo da Relação dos Documentos de Despesa, relativamente às rubricas seleccionadas.

Foram seleccionadas determinadas operações, em função da relevância material, com vista à análise de todo o suporte documental, de modo a confirmar a expressão financeira e o processamento contabilístico.

4.4.4. *Tipo de Procedimento* – Na sequência dos testes efectuados, foi elaborado o quadro seguinte, relativo à aquisição de bens, no decurso do exercício económico de 2001.

O objectivo da análise efectuada foi o de aferir se tinham sido respeitados os dispositivos legais relativos à realização de despesas públicas, nas vertentes de aplicação dos procedimentos pré-contratuais adequados e de existência, ou não, de fraccionamento de despesas.

QUADRO XVII – Fornecimentos Contínuos

Unid: Escudos				
Ano	Fornecedor	Pagamentos	Descrição	N.º de Facturas
2001	Papelaria Xavier	1.970.994,0	Material de papelaria	177
2001	Copipelago	6.002.193,0	Equipamento de escritório	67
2001	Açortravel	7.365.145,0	Passagens aéreas	62
2001	Companhia Seguros Açoreana	20.161.607,0	Prémios de seguro	282
2001	Pneus Ilhéu	4.697.465,0	Pneus, câmaras de ar, etc.	133
2001	Pneumelo	3.694.791,0	Pneus, câmaras de ar, etc.	115
2001	Nova Gráfica (1)	2.581.600,0	Revistas, envelopes, livros, cartões, diplomas, boletins, etc.	12
2001	Gráfica Açoreana (1)	377.057,0	Revistas, envelopes, livros, cartões, diplomas, boletins, etc.	4
2001	EGA (1)	1.352.000,0	Revistas, envelopes, livros, cartões, diplomas, boletins, etc.	2

(1) Análise efectuada apenas à rubrica 01.03.04.09.



Os processos de material analisados caracterizam-se por uma quase total ausência de formalismo e por um elevado número de aquisições de baixo valor económico.

Da análise ao quadro supra, por exemplo, conclui-se que, em 2001, o valor total de aquisições com pneus e produtos complementares alcançou um montante de 41.860,40 euros (8.392.256\$00). Ora, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, este valor requereria um procedimento com consulta prévia a, pelo menos, 5 fornecedores.

O mesmo raciocínio, com base na agregação das aquisições parcelares, vale para a aquisição de serviços de transporte aéreo de passageiros e serviços de hotelaria – 37.644,07 euros (7.546.959\$00) –, ou para a aquisição de consumíveis de secretaria – 39.770,09 euros (7.973.187\$00).

Por se tratar de fornecimentos contínuos de bens e de prestação de serviços, a entidade pública deveria, pois, no início de cada gerência, proceder a uma estimativa do custo total das aquisições, de forma a escolher o procedimento pré-contratual adequado (vide n.º 1 do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 197/99), promovendo o funcionamento do mercado, mediante a concorrência entre os vários fornecedores do bem e aproveitando eventuais condições financeiras mais vantajosas, relativamente àquelas que foram praticadas para cada fornecimento individualmente considerado.

Assim, ainda que em função do montante de cada aquisição o Serviço estivesse legitimado a recorrer ao ajuste directo, deveria, no início de cada ano, ter estimado o valor das aquisições com bens de fornecimento contínuo e prestações de serviços e, em consequência, ter promovido o procedimento pré-contratual adequado, nos termos do regime previsto nos artigos 23.º e 24.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Em sede de contraditório, os responsáveis alegaram o seguinte:

“Conforme resulta da análise gráfica aos fornecimentos contínuos temos, por amostragem, uma elevada facturação parcelar de consumíveis de secretaria o que, no cômputo geral, resulta num valor total que demandaria o recurso a procedimento concursivo externo para a adjudicação em bloco daqueles bens.

Ora, sucede porém que, quer nos consumíveis de secretaria, quer nos restantes bens e serviços referidos na amostra, é tarefa assaz difícil estimar em bloco aquelas aquisições ao longo do ano económico. Assim, sucede, desde logo, porque as necessidades, dos diversos serviços operativos da Câmara Municipal de Ponta Delgada, que determinam aquelas aquisições estão dispersas por Departamentos e Divisões distintas.

Logo, para centralizar as mesmas aquisições e executar os procedimentos referidos a fls. 34 do douto anteprojecto de relatório do Tribunal de Contas há que instalar definitivamente uma Secção de Compras que sirva o constante aprovisionamento das necessidades de serviço. Conforme já foi anteriormente referido a Secção de Compras foi instalada no decurso do corrente ano e, no momento em que se elabora o presente contraditório podemos afirmar que já está seleccionada a candidata que irá Chefiar a referida secção, cujo espaço físico está também já definido, pelo que, ainda este ano iniciaremos os procedimentos necessários para que a partir de 2005 não ocorram aquisições parcelares dos mesmos bens com a frequência que até aqui se verificava”.



4.4.5. *Processo de despesa* – Com referência à gerência de 2001, e na sequência dos testes efectuados às rubricas seleccionadas, foi possível constatar situações em que a documentação do “processo de despesa” não respeitava os respectivos requisitos formais.

De facto, nem sempre foram adoptados os procedimentos contabilísticos adequados para a realização das despesas, nos termos do DReg. n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro, designadamente no que concerne à apresentação de requisição/contrato ou da factura, bem como à tramitação processual normal, verificando-se, em consequência, incoerência de datas, conforme consta do processo, de fls. 1907 a fls. 1980.

4.4.6. *Prestações de Serviços* – Na sequência da análise à “lista de pessoas singulares contratadas em regime de prestação de serviços”, foram seleccionados os seguintes contratos de avença, celebrados ao abrigo do n.º 3, art.º 7.º do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro, referentes ao exercício de 2001, com a finalidade de averiguar a natureza e objecto dos contratos e avaliar os respectivos efeitos, isto é, se os interesses da Autarquia se encontravam devidamente salvaguardados.

Efectua-se, de seguida, o tratamento individual dos mesmos:

a) Dra. Maria Flor Lopes

Na sequência de um ajuste directo sem consulta, e conforme minuta aprovada pela CMPDL, em reunião de 7/1/1991, foi celebrado um contrato de prestação de serviços na modalidade de avença, para o exercício de funções de consultor jurídico, com efeitos de 8/1/1991 a 31/12/1991, sendo automática e sucessivamente renovável por períodos de um ano e contra o pagamento da importância mensal de 399,04 euros (80.000\$00), acrescidos de IVA (vd. cópia do contrato a fls. 1318).

Posteriormente, foram efectuadas diversas actualizações/adicionais, tendo, em 2001 e 2002, sido pagas as quantias totais de, respectivamente, 13.365,01 euros (2.679,4 contos) e 15.777,15 euros (3.163 contos).

Na sequência dos trabalhos de campo, foram solicitados aos serviços da CMPDL todos os pareceres emitidos pela senhora Dra. Maria Flor Lopes em 2001 e 2002, tendo o serviço referido o seguinte, a fls. 1314 do processo:

“1. A Dra. Maria Flor Lopes, no âmbito do contrato de avença que mantém com esta Câmara Municipal, nos anos de 2001/2002 manteve o mesmo tipo de prestação de serviços que vinha desempenhando nos anos anteriores, e que mantém.

2. Os serviços por ela prestados no período indicado incluíram pareceres instrutórios de decisões tomadas pela Câmara em procedimentos concretos, que se encontram arquivados nos dossiers atinentes, e que nos é, agora, impossível encontrar, pois não existe forma de busca que indique quais os processos em que esses pareceres foram concretamente emitidos e não existe arquivo autónomo desses pareceres.

3. Os serviços em causa incluíram também a colaboração dada directamente a dirigentes dos Serviços desta Câmara na preparação de documentos internos



ou de peças de procedimentos, sem que dessa colaboração fique qualquer registo.

4. Além disso, incluíram a elaboração de minutas de actos e contratos que, depois de lavrados na versão definitiva, delas não se encontram registos.

5. O apoio a dirigentes dos Serviços da Câmara assume também, muitas vezes, a forma de informação oral, até via telefone, quanto a condutas a adoptar ou quanto à solução concreta de pequenas questões do dia a dia do seu funcionamento, sem qualquer tipo de registo.

6. Finalmente, nesses serviços foi incluída a representação do Município, da Câmara e dos seus membros em processos judiciais do foro administrativo, cível e criminal.“.

Ora, segundo o disposto no n.º 3 do artigo 7.º do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro, “O contrato de avença caracteriza-se por ter como objecto prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, apenas se podendo recorrer a este tipo de contrato quando não existam funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto da avença”. Assim, a CMPDL deverá informar da necessidade, ou não, da continuidade deste tipo de prestação de serviços, já que a Autarquia poderá contratar e/ou possuir nos seus quadros funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto do contrato de avença.

Em sede de contraditório, os responsáveis referiram o seguinte:

“Ora, com a devida vénia, nesta sede o anteprojecto de relatório labora em equívoco, já que apenas tem presente aquele enquadramento jurídico que pode e deve ser complementado com uma leitura sistemática e transversal da legislação em vigor sobre esta matéria. Por outro lado, e sem desprimor seja para quem for, afigura-se-nos pacífico dar por assente que ter funcionários com as qualificações adequadas para determinada função é matéria que, casuisticamente, terá que ser aferida pontualmente.

Seja como for damos por assente, só para balizar a resposta no âmbito objectivo para o qual nos interpelaram, que os Técnicos Superiores da área de Direito não são Advogados do Município.

Consequentemente, para domínios específicos de intervenção é não só conveniente como indispensável manter-se ambas as contratações já referidas.

Note-se que, no caso da Dr.ª Maria Flor Lopes além do que consta no anteprojecto de relatório não podemos omitir que aquele ilustre advogada, à data, tinha à sua responsabilidade a representação forense do Município, da Câmara e dos seus membros. Esta prestação de serviços na área forense tem sido efectuada quer na justiça do foro comum como ainda no âmbito da Justiça Administrativa. Note-se ainda que, por força da conjugação do estatuto da Ordem dos Advogados (vide artº 69º do Estatuto na redacção originária conferida pelo DL 84/84, de 16 de Março, mais concretamente alínea f) do nº 1 do mesmo) e o estatuto funcional dos Juristas actualmente integrados no nosso quadro, estes não poderiam, legalmente, exercer as funções de representação forense que cabe à Dr.ª Maria Flor Lopes”.



Da resposta apresentada pelo Serviço importa reter os seguintes factos: existem dois funcionários do quadro com formação jurídica – o Dr. João Nuno Almeida e Sousa e a Dr.^a Paula Soares Albergaria; o âmbito do contrato não é só de consultadoria jurídica, conforme consta expressamente do título contratual, mas inclui também a prestação de serviços de advocacia; e, finalmente, que a CMPDL reputa como necessária a continuidade do contrato.

Ora, convém recordar que em sede de anteprojecto não foi emitido qualquer juízo de desvalor relativamente a este contrato, mas tão só questionada a necessidade, hoje, da sua manutenção.

E, de facto, se atendermos à presença de dois consultores jurídicos nomeados no quadro de pessoal da CMPDL, persiste a dúvida da possibilidade legal de manutenção desse contrato, face ao normativo constante do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 409/91, de 17 de Outubro.

Por outro lado, não se pode esquecer que, no âmbito da Justiça Administrativa, o Município e os seus órgãos podem ser representados em juízo por licenciados em Direito com funções de apoio jurídico, nos termos do n.º 2 do artigo 11.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

Recomenda-se, neste sentido que, caso a CMPDL entenda ser de manter o contrato de avença, o mesmo seja revisto, de forma a adequá-lo aos serviços efectivamente desenvolvidos pelo co-contratante.

b) Arq. António Manuel Resende Costa Pardal

Nos termos do contrato inserto a fls. 1338, este contraente obrigou-se, em 4/1/1999, a prestar serviços em regime de avença na área de arquitectura, designadamente no “(...) apoio de gabinete à elaboração de projectos pelos serviços técnicos da Câmara Municipal”.

O contrato de avença, em referência, foi celebrado na sequência de um ajuste directo, tendo sido convidados a apresentar propostas três arquitectos (convite formulado em 31/11/1998), a fls. 1341, sendo que, só o outorgante apresentou proposta.

O contrato celebrado tinha um valor inicial de 1.930,85 euros (387.100\$00), acrescido de IVA, num total de 2.162,55 euros (433.552\$00), tendo sido sucessivamente renovado. Em 2001 e em 2002 a CMPDL processou ao avençado um total de 25.950,46 euros (5.202,6 contos) e 30.101,95 euros (6.034,9 contos), respectivamente.

A escolha do procedimento adoptado – ajuste directo com consulta a três prestadores de serviços – foi inadequada, em função do valor do contrato e da regra de cálculo prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 26.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março (diploma então em vigor).

Com efeito, multiplicado o valor mensal adjudicado – 1.930,85 euros (387.100\$00) – por 48, alcança-se o montante de 92.680,64 euros (18.580,8 contos), que exigiria, no mínimo, um procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do citado DL n.º 55/95.

Assim, os despachos de 29/10/1998 e de 19/11/1998 do senhor vereador António Manuel Melo Medeiros, que, respectivamente, autorizaram o início do procedimento e adjudicaram a prestação de serviços, são ilegais, por não respeitarem o regime de realização de despesas públicas.



Tais factos são susceptíveis de gerarem 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.

No âmbito da auditoria constatou-se, ainda, que, em 2001 e 2002, a empresa António da Costa Pardal, Arquitectos – Consultores, Planeamento e Arquitectura, Lda. prestou, também, serviços à CMPDL, nos montantes de 14.580,86 euros (2.923,2 contos) e 27.681,29 euros (5.549,6 contos), respectivamente.

Pelo exposto, importa que a Câmara Municipal esclareça se o objecto desta prestação de serviços não estaria já incluído no contrato de avença, se se mantêm as razões que levaram à sua celebração e se a Autarquia possui nos seus quadros funcionários com as qualificações adequadas ao exercício das funções objecto do contrato, conforme previsto no n.º 3 do artigo 7.º do DL n.º 409/91, de 17 de Outubro. De todo o modo, a ausência de formalização dos procedimentos legais é indiciadora de falta de transparência.

Consequentemente, o facto da CMPDL recorrer à supracitada empresa prestadora de serviços, da qual o avençado é sócio, poderá concorrer com o objecto do contrato inicialmente celebrado.

No âmbito do princípio do contraditório, os responsáveis alegaram o seguinte:

“À área de intervenção especializada do Ex.mo Senhor Arquitecto António Manuel Resendes Costa Pardal tem estreita conexão com a concepção e execução de processos específicos que demandam uma “expertise” singular e uma dedicação de tempo que, por via do enquadramento funcional dos nossos técnicos, só pode resultar com recurso a uma contratação externa de prestação de serviços que, in casu, se optou seguir o regime do contrato de avença.

Nesse sentido, podemos exemplificar com recurso a diversos projectos específicos, designadamente, no âmbito do Projecto de Espaços Exteriores do Centro Histórico de Ponta Delgada. Ora, na execução de projectos desta natureza é vulgar – e até tecnicamente recomendável – recorrer a parcerias em domínios específicos. Foi o que fez o referido projectista, através da sociedade comercial «AP Arquitectos – Consultores Planeamento e Arquitectura, Lda.», designadamente, com o atelier de «Vasco da Cunha, Estudos e Projectos S.A.», sem que daqui se possa extrair qualquer falta de transparência cfr. se deixa sugerido no duto anteprojecto de relatório da auditoria.

Ainda nesta sede e com a devida vénia não aderimos à conclusão de imputação de responsabilidades financeiras ao Ex.mo Senhor Vereador, então em exercício, Dr.º António Manuel Melo Medeiros, pela responsabilidade de adopção de um procedimento inadequado no âmbito de um contrato de avença. Sem cuidar aqui sequer de dilucidar questões assaz intangíveis, como o são a culpa negligente ou dolosa, o que importa é ter presente a base instrutória de que partimos para, nesta sede, contraditar a suposta responsabilidade, neste caso imputável a título exclusivamente individual, quando até a promoção inicial para o procedimento concursivo tinha sido iniciado pelo Ex.mo Senhor Vereador Eng.º António José Macedo Ferreira cfr. resulta do Despacho que promove a consulta.



Ora, o Despacho do Dr.º Melo Medeiros é meramente confirmatório de uma decisão prévia. Todavia, o que importa aqui afirmar e dar por assente é que esta irregularidade é, salvo melhor opinião, de reduzida gravidade, porquanto, o objectivo principal foi prosseguido já que a contratação foi pública.

Efectivamente, se é certo que, por um lado, «a escolha do procedimento adoptado – ajuste directo com consulta a três prestadores de serviços – foi inadequada, em função do valor do contrato e da regra de cálculo prevista na alínea b) do n.º 2 do art. 26.º do DL 55/95, de 29 de Março (diploma então em vigor).» (cfr. literalmente se respiga a fls. 37 do anteprojecto de relatório), por outro lado, não é menos certo que tal omissão vem a revelar-se acessória quando confrontada com o principal objectivo da contratação pública que é o de recorrer a um procedimento consultivo e concursivo e, este teve lugar, independentemente de terem sidos consultados 3 ou 5 prestadores de serviços diferenciados.

Só assim se entende que tal omissão não leve o «selo» de nulidade e seja até sanável pelo decurso do tempo por via do regime da anulabilidade. Nesse sentido podemos até citar um recente Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Março de 2004. (...)”.

A posição defendida pela CMPDL, no sentido da omissão do procedimento pré-contratual previsto na lei ser meramente acessório face ao objectivo de se recorrer a um procedimento consultivo e concursivo, não se afigura a mais correcta.

Nos termos do disposto no artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, quando o valor estimado do contrato é superior a 74.819,68 euros (15 000 contos) – como acontece in casu – os procedimentos permitidos são: o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação ou a negociação com publicação prévia de anúncio.

O elemento comum a esses procedimentos é a indeterminação dos concorrentes que podem apresentar propostas, indeterminação permitida e fundamentada na obrigatoriedade de publicitação da intenção de contratar e na concorrência do mercado, exercida mediante a garantia de igualdade no acesso à contratação pública.

Estas características não se encontram presentes num procedimento com consulta prévia, porquanto aqui é o serviço quem selecciona as entidades, de acordo com o conhecimento e experiência que delas tenha, termos em que apenas existe uma mitigada concorrência.

Conforme entendimento da jurisprudência deste Tribunal¹⁰, mas também do próprio STA¹¹, nos casos em que a lei estabelece o concurso público ou outro procedimento assente na publicidade e na concorrência, como procedimentos pré-adjudicatórios, estamos perante um elemento essencial da própria adjudicação, para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo. O desvalor criado pela omissão do procedimento previsto na lei está, assim, relacionado com a dignidade dos interesses postergados.

Também se deve referir que esta consequência jurídica – nulidade – não será adequada para situações de omissão de procedimentos com consulta ou mesmo de concurso limitado

¹⁰ Cfr. Acórdão n.º 08/2004-JUN-8-1.ªS/PL, proferido em sede do Recurso Ordinário n.º 35/03-SRM (v. www.tcontas.pt).

¹¹ Cfr. Processo n.º 1084/03, de 11 de Novembro de 2003 (v. www.dgsi.pt).



sem apresentação de candidaturas, uma vez que, como anteriormente referido, os princípios de concorrência e de livre acesso encontram-se esbatidos nesses procedimentos simplificados.

Por outro lado, ao omitir-se um procedimento que visa a realização da concorrência, é possível argumentar que, com alguma razoabilidade, o resultado financeiro do contrato foi prejudicado, porquanto a concorrência, por natureza, permite uma redução dos preços apresentados.

Reitera-se, por outro lado, a imputação da responsabilidade financeira no senhor Dr. António Manuel Melo Medeiros pela omissão do procedimento adequado. Na verdade, ainda que o despacho de 29/10/98 tenha sido exarado na informação, de 28/10/98, subscrita pelo Vereador com responsabilidade pela área de obras municipais e particulares, senhor Eng. António José Macedo Ferreira, os actos administrativos de autorização de início de procedimento e, posteriormente, de adjudicação, são exclusivamente do Dr. António Melo Medeiros, vereador da área da contratação pública.

Contudo, urge referir que a responsabilidade que aí se suscita – responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto – encontra-se amnistiada, por força do disposto na alínea a) do artigo 7.º da Lei n.º 29/99, de 12 de Maio, pelos factos serem anteriores a 25/03/1999.

Relativamente às relações existentes entre o avençado, senhor Arquitecto António da Costa Pardal, e a empresa António da Costa Pardal, Arquitectos – Consultadores, Planeamento e Arquitectura, Lda., reitera-se a conclusão da inexistência de transparência, quando, conforme é referido em sede de contraditório, o avençado recorre à sua própria empresa para apresentar projectos à CMPDL, para mais na sequência de ajustes directos.

Por outro lado, compreende-se que exista a necessidade de atribuir aos arquitectos do quadro da CMPDL funções de análise de projectos para efeitos de licenciamento municipal. Todavia, defender que não pode haver arquitectos do quadro a conceber projectos para futuros empreendimentos públicos parece-nos excessivo.

Neste domínio, contudo, é à CMPDL, mediante o seu poder discricionário, que compete aferir da necessidade ou não de manutenção do contrato de prestação de serviços. Ainda assim, recomenda-se que as obrigações a que o avençado se adstrita sejam, o mais possível, explicitadas no texto contratual.

4.4.7. *Comunicações Móveis* – A sucessiva introdução no mercado de uma oferta cada vez mais sofisticada de serviços/produtos e de novas tecnologias no domínio das comunicações, tem vindo a satisfazer as crescentes solicitações dos utilizadores que, em consequência, passaram a adoptar uma nova postura perante o serviço móvel celular. De facto, a crescente “habituação” a este tipo de soluções implicou uma verdadeira “explosão” do tráfego, com todas as consequências, nomeadamente nos orçamentos das autarquias locais.

Na CMPDL, em 2001, as despesas com telemóveis foram de 17.152,17 euros (3.439 contos), referentes a 19 equipamentos, enquanto, em 2002, ascenderam a 24.724,68 euros (4.957 contos), respeitantes a 34 telemóveis, verificando-se, no entanto, a inexistência de um regulamento para a utilização destes equipamentos de telecomunicações,



desrespeitando-se, deste modo, o disposto no ponto 2.9.1. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro (POCAL – Sistema de Controlo Interno).

Em sede de contraditório, foi referido o seguinte:

“(...) se à data dos trabalhos de campo ainda não dispúnhamos de um Regulamento Interno para Atribuição e Utilização de Telemóveis para Uso Oficial, estava também já em preparação o referido documento que entrou em vigor em Janeiro de 2003 (...)”.

4.4.8. *Fundo Permanente (2001)* – No âmbito do processamento da despesa, constatou-se a existência de um fundo permanente, no montante de 1.496,39 euros (300.000\$00), destinado a ocorrer ao pagamento de “*despesas urgentes e inadiáveis de secretaria e de aquisição de acetileno e oxigénio para as oficinas municipais*”, conforme consta da acta da reunião ordinária da Câmara, de 8 de Janeiro de 2001, a fls. 918 do processo.

Tendo em atenção a disposição legal permissiva da constituição de Fundos Permanentes, artigo 30.º do DL n.º 341/83, de 21 de Julho, em vigor na gerência em apreço, procedeu-se à análise dos requisitos respectivos, a saber:

- definição das dotações orçamentais, por conta das quais é constituído;
- relevação, em “Operações de Tesouraria”, da respectiva constituição e reposição;
- nomeação dos responsáveis pela respectiva utilização, os quais deverão proceder à sua reconstituição, de preferência, mensalmente, contra a entrega dos documentos justificativos das despesas efectuadas;
- garantia de que as despesas realizadas oneram, segundo a sua natureza, as correspondentes rubricas de classificação económica.

Ora, na constituição do fundo permanente, não foi especificada a respectiva rubrica de classificação económica, nem foram nomeados os responsáveis pela sua utilização, contrariando-se, assim, o disposto na legislação em vigor.

4.4.9. *Fundo de Maneio (2002)* – Com a entrada em vigor do POCAL, a 1 de Janeiro de 2002, foi revogado o DL n.º 341/83, de 21 de Julho. Todavia, no ponto 2.3.4.3., anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o novo plano, dispõe-se que, “*Em caso de reconhecida necessidade poderá ser autorizada a constituição de fundos de maneio, 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*”.

Para efeitos de controlo destes fundos, refere o ponto 2.9.10.1.11., anexo ao citado diploma legal, que “... o órgão executivo deve aprovar um regulamento que estabeleça a sua constituição e regularização, devendo definir a natureza da despesa a pagar pelo fundo, bem como o seu limite máximo, e ainda:

- a) A afectação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas de classificação económica;



- b) A sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;
- c) A sua reposição até 31 de Dezembro”.

À data dos trabalhos de campo da presente auditoria, o executivo camarário ainda não tinha aprovado o regulamento referente às medidas de controlo dos fundos de maneo.

Os factos descritos consubstanciam, assim, o não acatamento das normas relacionadas com a execução do orçamento, nomeadamente dos pontos 2.3.4.3. e 2.9.10.1.11., ambos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

A este respeito, os responsáveis alegaram o seguinte:

“(…) já no ano de 2002, foi nomeado como responsável do fundo o titular do cargo de Chefe de Divisão Administrativa e Financeira. No ano de 2003 foram especificadas as rubricas de classificação económica e nomeada a técnica superior de 2ª Classe, Dr.ª Lúcia Conceição Dias Sequeira como responsável pela utilização dos fundos. Em congruência com o que antecede, e considerando que a Norma de Controlo Interno (vide Doc. 1) foi aprovada em reunião de Câmara Municipal de 14 de Abril de 2003, especificando, designadamente, no seu art.º 107º a constituição e regularização do fundo de maneo, também afigura-se-nos que tal «irregularidade» está já sanada. Ademais, importa sublinhar e vincar que a natureza e existência do referido «fundo de maneo», cuja gestão é sindicável à Dr.ª Lúcia Conceição Dias Sequeira, tem por objecto a liquidação de despesas de pequena monta e, até bagatelares mas sempre urgentes e inadiáveis”.

4.4.10. Tendo em consideração os procedimentos descritos referentes ao processamento da despesa, detectaram-se os seguintes pontos fortes e pontos fracos:

Pontos Fortes

- adequada segregação de funções na Contabilidade, já que as tarefas relevantes eram executadas por funcionárias diferentes, designadamente as referentes à emissão de requisições externas, à conferência das facturas com as respectivas requisições externas e ao processamento das facturas;
- o controlo das operações processava-se devidamente, encontrando-se definidas as relações de autoridade e responsabilidade, que assentam num plano organizativo, onde as mesmas são especificadas em relação a cada unidade orgânica;
- O princípio do “registo metódico dos factos” era cumprido na generalidade, sendo o processamento contabilístico efectuado através de aplicação informática, considerado como meio de prova e meio de controlo, ao passo que o output se consubstancia no respectivo documento justificativo, satisfazendo, assim, as normas e procedimentos legais.

Pontos Fracos



- não existia segregação de funções no que concerne à emissão / assinaturas dos cheques;
- nas facturas regularizadas não era aposto um carimbo de “Pago”;
- os procedimentos pré-contratuais, a fls. 33 do presente relatório, revelaram-se inadequados, já que as verbas despendidas na aquisição de determinados bens e serviços exigiriam outro tipo de procedimento, que não o ajuste directo;
- a sequência normal do processo de realização da despesa nem sempre era respeitada, constatando-se situações de incoerência de datas;
- inexistência de uma secção de aprovisionamento;
- os cheques emitidos eram nominativos, mas não cruzados;
- na constituição do fundo permanente não foram especificadas as rubricas de classificação económica, nem definidos os respectivos responsáveis pela sua utilização.

No que respeita aos pontos fracos evidenciados, em sede de contraditório, foi referido que:

“(…) pese embora os cheques, não fossem, ab initio, cruzados pelo banco emissor foram-no sempre pelo tesoureiro para os efeitos previstos no art. 37º e 38º da Lei Uniforme Relativa ao Cheque. Todavia, já no decurso do ano de 2004 os cheques eram emitidos já devidamente cruzados. À colação importa ainda trazer o facto de que também no ano de 2004 foi constituída uma secção de compras, designadamente, para evitar as aquisições correntes a que o duto anteprojecto de relatório caracteriza «(...) por uma quase total ausência de formalismo e por um elevado número de aquisições de baixo valor económico.»”.



4.5. ARRECADAÇÃO DE RECEITAS

4.5.1. Conferência de Documentos de Receita

Foram verificados todos os documentos de receita relativos às rubricas:

08.01.02. – Venda de Serviços – Rendas e Alugueres – Outros Edifícios – €20.824,96 (4.175.030\$00);

08.03.04. – Venda de Serviços – Outros – €215.689,24 (43.241.810\$00).

Das situações detectadas e que suscitaram reservas, dar-se-á conta no ponto seguinte.

4.5.1.1. Não arrecadação de receitas provenientes da concessão referente ao bar “B” da Praia das Milícias

Na sequência do contrato de concessão do uso privativo do estabelecimento “B”, sito ao Equipamento Central da Praia das Milícias, em São Roque, celebrado no dia 1 de Junho de 2001, entre a CMPDL e o senhor Paulo Silva, a fls. 1238, precedido de um concurso limitado sem apresentação de candidaturas, foram fixadas as respectivas condições para a atribuição da referida concessão, designadamente, o pagamento de 623,50 euros (125.000\$00) mensais por parte do segundo outorgante.

No âmbito dos trabalhos de campo constatou-se que o supracitado empresário ainda não tinha procedido ao pagamento de qualquer mensalidade, pelo que, até Maio de 2002, as devidas receitas ainda não tinham sido contabilizadas nos cofres da Autarquia, desconhecendo-se qualquer justificação para o sucedido.

O concessionário faltou, assim, ao cumprimento da obrigação principal emergente do contrato, sem que tal facto fosse sancionado pela entidade pública, que não accionou a caução apresentada para garantia do contrato – que consistia numa guia de depósito, a favor da CMPDL, no valor de 748,20 euros (150.000\$00) –, nem rescindiu o contrato, como lhe permitia a alínea a) da cláusula 11.º do Caderno de Encargos.

No entanto, por ofício que deu entrada na SRATC em 12 de Julho de 2004, o Serviço fez prova do pagamento, em 27 de Maio de 2002, das rendas devidas pelo período compreendido entre Julho de 2001 e Maio de 2002, bem como o pagamento das respectivas rendas até Junho de 2004, a fls. 3222 do processo.

Em suma, apesar do erário público não ter sido lesado, uma vez que se verificou o pagamento integral das rendas, a situação relatada permite concluir que durante 11 meses não foram arrecadadas as importâncias devidas.

Em sede de contraditório, os responsáveis referiram o seguinte:

“Efectivamente, já em Abril daquele ano e por via de diligências tomadas officiosamente pelo Dr.º João Nuno Borba Vieira de Almeida e Sousa (vide Doc. 8 e 9) a Câmara Municipal exigia a liquidação dos montantes em debito por parte do concessionário, sob pena de resgate da concessão e interposição de acções para execução do montante em mora. Logo, por via destas diligências, tomadas officiosamente, a cargo do referido técnico superior que detectou a irregularidade apontada, a mesma foi sanada (vide Doc. 10) e



desde a intervenção dos nossos serviços que o concessionário tem pago pontual e tempestivamente o valor da concessão”.

Reitera-se a conclusão de que, por força de circunstâncias que se desconhece, o Município, durante 11 meses, não arrecadou as receitas devidas.

4.5.1.2. Não arrecadação de receitas provenientes do contrato de concessão de exploração de parcometros na cidade de Ponta Delgada

Na sequência do contrato de concessão de exploração de dezoito parcometros, celebrado entre a CMPDL e a empresa REX, Lda., em 1 de Março de 1999, a fls. 1295, precedido de um concurso público, foram fixadas as respectivas condições para a atribuição da referida concessão, designadamente, (...)

“d) cobrar a recolha dos valores entrados nos parcometros e efectuar o pagamento das participações na tesouraria da Câmara Municipal de Ponta Delgada, acompanhado do comprovativo das receitas realizadas no mês correspondente, do seguinte modo:

1 – Trinta e cinco por cento da receita bruta líquida de impostos, com uma renda mínima mensal de quinhentos e quatro mil escudos, ou trinta e sete por cento caso exista uma taxa de utilização superior e/ou igual a sete horas, acrescido em ambos os casos de quinze por cento para a fiscalização de acordo com o contrato a celebrar com a Polícia de Segurança Pública;”

Por decisão da CMPDL de 7/1/2002, e considerando que os parcometros ainda não se encontravam “tecnicamente preparados para receber a nova moeda europeia (...), de comum acordo com a empresa concessionária”, foi decidido “suspender o respectivo funcionamento, a título absolutamente excepcional”, até final de Fevereiro de 2002, a fls. 1309.

Através de carta enviada à CMPDL pela REX, Lda., de 28 de Agosto de 2001, aquela firma procedeu ao pagamento de 6.093,83 euros (1.221.703\$00), referente à concessão de exploração dos parcometros do mês de Julho de 2001.

A partir daquela data, e até à realização dos trabalhos de campo – Maio de 2002 –, constatou-se que as receitas provenientes da exploração dos parcometros deixaram de ser entregues nos cofres da Autarquia, sem que haja qualquer justificação para o sucedido.

Não é possível quantificar com exactidão o montante do dano para o erário público, uma vez que o cálculo depende do valor entrado nos parcometros. Contudo, havia a obrigação do concessionário pagar uma renda mínima mensal de 2.513,94 euros (504 contos), pelo que, descontando os dois meses de suspensão do pagamento, referentes a Janeiro e Fevereiro de 2002, até Maio de 2002, permaneciam por arrecadar as importâncias respeitantes a cinco meses de 2001 (12.569,71 euros – 2.520 contos) e a três meses de 2002 (7.541,82 euros – 1.512 contos).

Tal facto é susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 60.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e sancionatória, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma Lei.

São responsáveis os membros do executivo camarário, Manuel Ribeiro Arruda, Luís Manuel de Carvalho e Silva Melo, António Manuel de Melo Medeiros, João Miguel Roque



Filipe, José Manuel Oliveira Melo, Carlos Medeiros Sousa, José Carlos Gomes San-Bento de Sousa, Alberto Reis Bettencourt Leça e Maria da Conceição Pacheco Tavares da Estrela (gerência de 2001 – 12.569,71 euros – 2.520 contos) e Berta Maria Correia de Almeida de Melo Cabral, António Manuel Silva Almeida, António Luis da Paixão Melo Borges, Alberto Reis Bettencourt Leça, José Manuel Almeida de Medeiros, Rui Jorge da Silva Leite Bettencourt, Maria da Piedade Lima Lalanda Gonçalves Mano, João Teixeira de Medeiros Franco e Rui Moreira de Silva Coutinho (gerência de 2002 – 7.541,82 euros – 1.512 contos).

No âmbito do princípio do contraditório, os responsáveis alegaram o seguinte:

“Desde logo, importa reter que o anteprojecto de relatório afirma que «a partir daquela data (Julho de 2001), e até à realização dos trabalhos de campo – Maio de 2002 –, constatou-se que as receitas provenientes da exploração dos parçómetros deixaram de ser entregues nos cofres da Autarquia, sem que haja qualquer justificação do sucedido». Ora, com a devida vénia, tais factos apenas são verdadeiros quando contextualizados no âmbito temporal dos trabalhos de campo e, por outro lado, têm a sua justificação e motivação que adiante se explicitará, ficando assim arredada a imputabilidade de «dano para o erário público» com a consequente responsabilidade financeira reintegratória. (...)

Efectivamente, à data dos trabalhos de campo em Maio de 2002, havia receitas por arrecadar no que tange à exploração de parçómetros no âmbito do contrato de concessão. Todavia, não é correcto afirmar-se que ocorreu um dano irreversível no erário público, porquanto, por via de diligências ordenadas oficiosamente, foram as mesmas contabilizadas em 18 de Novembro de 2002, 14 de Janeiro de 2003, 20 de Fevereiro de 2003 e 13 de Maio de 2003, (através das guias n.º 778 e 779 de 2002 e 65, 174 e 423 de 2003) num valor total de € 49.097,00 (quarenta e nove mil e noventa e sete euros). (Vide Doc. 12)

Esta receita não foi arrecadada antes das datas já referidas também por via de dois factos que relevam para a justificação de tal omissão e que não poderá ser imputada a qualquer agente, funcionário ou responsável pela Administração Autárquica. Na verdade, por um lado, os pagamentos foram faseados pelo devedor e por entrega na Tesouraria de numerário em moeda, e por outro lado, a mora na entrada destes valores, na contabilidade camarária, tem conexão com o facto de esta Câmara ter-se debatido com enormes dificuldades em fazer aceitar o seu depósito por parte das diversas instituições Bancárias, que se recusavam a fazê-lo devido à alegada dificuldade e disponibilidade para o cômputo geral daquelas receitas em moedas. Tal vicissitude foi, porém, ultrapassada com a colaboração do Banco Comercial dos Açores.

Nestes termos e melhores de direito afigura-se-nos que, no caso presente, não só não há lugar a qualquer responsabilidade financeira reintegratória por via do citado art. 60º da Lei n.º 98/97 de 26 de Agosto na redacção actual, que aponta para a não arrecadação dolosa de receitas como também não há matéria de facto e de direito que se enquadre na aplicação de multas por via



da não liquidação das receitas devidas, por via da alínea a) do n.º 1 do art. 65.º da citada Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas”.

Em sede de contraditório, os senhores vereadores do Partido Socialista referiram o seguinte:

“(…) cumpre-nos informar que essa informação concreta nunca nos foi prestada, pelo que nos era totalmente desconhecida”.

No anteprojecto de relatório entendia-se que a não arrecadação dessas receitas era susceptível de configurar uma responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do artigo 60.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo responsáveis os supracitados membros dos dois executivos camarários.

Contudo, face aos factos apresentados em sede de contraditório, considera-se que houve reintegração do património do Município, deixando de se verificar os argumentos que sustentaram a referida irregularidade.

4.5.2. Da análise efectuada, apurou-se que o controlo dos demais meios financeiros não era exercido de forma periódica e sistemática. Na realidade, apesar de estar definida uma periodicidade mensal para a realização das reconciliações bancárias, o referido procedimento de controlo interno não era realizado há vários meses, sem que se conheça qualquer justificação, contrariando--se, assim, o disposto na alínea a) do n.º 2 e n.º 4 do artigo 15.º do DReg n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro (para a gerência de 2001), e no ponto 2.9.10.1.5. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro (para a gerência de 2002).

Em sede de contraditório, foi referido pelos responsáveis que:

*“(…) desde a entrada em vigor do POCAL, ou seja, Janeiro de 2002, são elaboradas, na secção de contabilidade, as **reconciliações bancárias** (vide **Doc. 5**) com periodicidade mensal”.*

A este propósito, importa referir que, aquando dos trabalhos de campo, foi informado que as reconciliações bancárias estavam a ser realizadas com alguns meses de atraso, pelo que, naquela data, não foi disponibilizado qualquer comprovativo das mesmas.

Refira-se, também, que os exemplares de Janeiro e Fevereiro de 2002, remetidos em sede de contraditório, não contêm a data da sua elaboração/aprovação, pelo que é impossível comprovar a data efectiva em que as mesmas foram realizadas.



4.6. APROVEITAMENTO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS – PRODESA

4.6.1. 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.”¹².

Deste modo, foi inscrita uma dotação financeira global, na ordem dos 40,716 milhões de contos, destinada a potenciar o investimento municipal, estruturado em quatro “medidas”, a saber:

QUADRO XVIII – PRODESA – Eixo 4 – Medidas

Eixo 4 - Apoiar o Desenvolvimento Local do Potencial Endógeno	2000-2006	%
	unid: 1.000 contos	
Medida 4.1 - Infra-Estruturas de Saneamento Básico	15.242	37,44%
Medida 4.2 - Rede Viária Municipal	10.413	25,6%
Medida 4.3 - Educação e Desporto	4.271	10,5%
Medida 4.4 - Valorização do Potencial Endógeno	10.790	26,5%
TOTAL	40.716	100,00%

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

De salientar a primazia atribuída à Medida 4.1 – Infra-Estruturas de Saneamento Básico – 76.026.775,47 euros (15,242 milhões de contos), 37,4% da respectiva dotação –, reconhecidas que eram as insuficiências, nomeadamente quanto ao cumprimento dos requisitos constantes nas directivas comunitárias referentes ao abastecimento de água e ao controlo regular da sua qualidade.

A distribuição desta verba pelos 19 municípios da Região consta do Quadro XIX e do Gráfico I, correspondendo a comparticipação do FEDER a 85% da dotação global inscrita, assumindo os municípios os restantes 15%.

¹² PRODESA 2000-2006; DREPA, 13/2000.

**QUADRO XIX – Atribuição das Verbas do PRODESA às Câmaras Municipais**

Unid: 1.000 Contos

Câmaras Municipais	Verbas Globais		Origem dos Recursos	
	Coeficiente	Montante	Feder	Próprios
Angra do Heroísmo	10,8%	4.382,8	3.725,4	657,4
Praia da Vitória	7,3%	2.965,7	2.520,8	444,8
Madalena	4,2%	1.702,9	1.447,4	255,4
S. Roque	3,1%	1.275,9	1.084,5	191,4
Lajes do Pico	3,9%	1.598,4	1.358,6	239,8
Ponta Delgada	16,0%	6.502,0	5.526,7	975,3
Lagoa	4,9%	2.000,1	1.700,1	300,0
Ribeira Grande	9,8%	3.981,5	3.384,3	597,2
Vila Franca	4,6%	1.860,6	1.581,5	279,1
Povoação	4,3%	1.748,1	1.485,9	262,2
Nordeste	4,5%	1.835,7	1.560,3	275,3
Vila do Porto	3,9%	1.570,2	1.334,7	235,5
Santa Cruz da Graciosa	2,9%	1.163,8	989,2	174,6
Velas	4,0%	1.616,7	1.374,2	242,5
Calheta	3,4%	1.397,4	1.187,8	209,6
Horta	5,9%	2.403,2	2.042,7	360,5
Lajes das Flores	2,7%	1.108,9	942,5	166,3
Santa Cruz das Flores	2,4%	966,6	821,6	145,0
Corvo	1,6%	635,6	540,3	95,3
TOTAL AÇORES	100,0%	40.716,0	34.608,6	6.107,4

Fonte: DREPA

4.6.2. Os trabalhos desenvolvidos 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 inculcida na tramitação processual das candidaturas;
- a celeridade na libertação de verbas correspondentes às participações financeiras atribuídas;
- a organização dos processos referentes aos projectos acima referenciados;
- os mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos investimentos, instituídos pelo executivo municipal.

4.6.3. Para o período de vigência do PRODESA, foi aprovado um “plafond” de 32.431.839,27 euros (6.502,0 milhares de contos) para a CMPDL, dos quais, cerca de 975,3 milhares de contos correspondentes à participação municipal na estrutura de financiamento dos investimentos, reportando-se os restantes 27.567.063,38 euros (5.526,7 milhares de contos) 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 XX – Investimentos Comparticipados pelo PRODESA

Medida 4.1. Infraestruturas de Saneamento Básico

(Unid.: 10³ euros)

PROJECTOS	Verbas Aprovadas		Níveis de Execução			Comparticipação PRODESA				
	Investimento	Comparticipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Despesas Elegíveis	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Saneamento Básico - S. Sebastião (a)	1.561,32	1.327,12	709,72	709,72	45,46%	603,26	473,47	0,00	129,79	35,68%
Saneamento Básico - Av. Antero de Quental e outras (a)	516,62	439,12	510,49	510,49	98,81%	433,92	417,17	16,75	0,00	95,00%
Saneamento Básico - Bairro da Vitória e outras (a)	334,81	284,59	74,79	74,79	22,34%	63,57	0,00	0,00	63,57	0,00%
Total	2.412,74	2.050,83	1.295,00	1.295,00	53,67%	1.100,75	890,64	16,75	193,36	43,43%

(a) Projecto executado pelos Serviços Municipalizados.

QUADRO XX – Investimentos Comparticipados pelo PRODESA (continuação)

Medida 4.2. Rede Viária Municipal

(Unid.: 10³ euros)

PROJECTOS	Verbas Aprovadas		Níveis de Execução			Comparticipação PRODESA				
	Investimento	Comparticipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Despesas Elegíveis	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Radial do Pico do Funcho	2.595,10	2.205,84	2.213,70	1.988,22	76,61%	1.689,98	1.051,21	0,00	638,77	47,66%
Parque de Estacionamento - R. do Castilho	4.556,26	3.872,82	2.685,35	2.642,01	57,99%	2.245,71	1.800,13	0,00	445,58	46,48%
Melhoria Circulação Urbana - Mosteiros	725,06	616,30	725,06	725,06	100,00%	616,30	509,80	106,50	0,00	82,72%
Reabilitação Diversos Arruamentos- S. José (a)	399,22	339,33	330,93	330,93	82,90%	281,29	280,92	0,00	0,38	82,79%
Correcção e Pavimentação da Canada do Couto	203,52	172,99	203,51	203,51	100,00%	172,99	164,34	8,65	0,00	95,00%
Prolongamento da R. Cardeal Humberto de Medeiros	292,27	248,43	275,41	275,41	94,23%	234,10	234,10	0,00	0,00	94,23%
Correcção e Pavimentação da R. dos Cabrais	257,74	219,08	218,71	218,71	84,86%	185,91	164,67	21,24	0,00	75,16%
Pavimentação da R. da Groinha	205,97	175,07	205,97	205,97	100,00%	175,08	166,32	8,76	0,00	95,00%
Correcção e Pavimentação da Lomba do Carvalho e Arado Grande	301,82	256,54	301,82	301,82	100,00%	256,54	243,72	12,83	0,00	95,00%
Correcção e Pavimentação da R. da Casa Telhada e Canada da Pacheca	307,93	261,74	301,89	301,89	98,04%	256,60	248,66	7,95	0,00	95,00%
Pavimentação da Av. Antero de Quental	381,99	324,69	380,00	380,00	99,48%	323,00	308,46	14,55	0,00	95,00%
Correcção e Pavimentação da R. dos Barões	124,30	105,66	110,07	110,07	88,55%	93,56	0,00	0,00	93,56	0,00%
Total	10.351,17	8.798,49	7.952,42	7.683,61	74,23%	6.531,07	5.172,32	180,46	1.178,29	58,79%

(a) Projecto executado pelos Serviços Municipalizados.

QUADRO XX – Investimentos Comparticipados pelo PRODESA (continuação)



Medida 4.3. Educação e Desporto

(Unid.: 10³ euros)

PROJECTOS	Verbas Aprovadas		Níveis de Execução			Comparticipação PRODESA				
	Investimento	Comparticipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Despesas Elegíveis	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Grandes Reparações Escolares-EB/JI St.º António	458,33	389,58	309,05	309,05	67,43%	262,69	134,87	0,00	127,82	34,62%
Grandes Reparações Escolares-EB/JI Covoada	405,99	345,09	374,06	374,06	92,13%	317,95	269,99	0,00	47,96	78,24%
Grandes Reparações Escolares-EB/JI Chã Lomba da Cruz	160,81	136,69	148,40	148,40	92,28%	126,14	106,63	0,00	19,51	78,01%
Grandes Reparações Escolares-Escola Municipal da Candelária	103,75	88,19	103,75	103,75	100,00%	88,19	0,00	0,00	88,19	0,00%
Grandes Reparações Escolares-Escola João F. Cabral	175,26	148,97	72,18	72,18	41,19%	61,35	0,00	0,00	61,35	0,00%
Grandes Reparações Escolares-EB/JI da Relva	468,70	398,40	67,27	67,27	14,35%	57,18	0,00	0,00	57,18	0,00%
Total	1.772,84	1.506,92	1.074,71	1.074,71	60,62%	913,50	511,50	0,00	402,00	33,94%

QUADRO XX – Investimentos Comparticipados pelo PRODESA (continuação)

Medida 4.4. Valorização do Potencial Endógeno

(Unid.: 10³ euros)

PROJECTOS	Verbas Aprovadas		Níveis de Execução			Comparticipação PRODESA				
	Investimento	Comparticipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Despesas Elegíveis	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Rec. E Ver. Jardim A. Borges e Reab. Alameda D. Bragança	224,79	191,07	228,00	224,79	100,00%	191,07	181,52	9,55	0,00	95,00%
Plano de Pormenor de S. Gonçalo-Papaterra	58,94	50,10	19,33	19,33	32,80%	16,43	16,43	0,00	0,00	32,80%
Plano de Pormenor da Canada dos Valados	144,07	122,46	100,85	100,85	70,00%	85,72	85,72	0,00	0,00	70,00%
Arranjos Exteriores-Praia das Milícias	368,55	313,27	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Rec. do Jardim A. Quental e Reab. Jardim Alto Mãe de Deus	150,58	127,99	11,22	11,22	7,45%	9,54	0,00	0,00	9,54	0,00%
Total	946,93	804,89	359,40	356,18	37,61%	302,76	283,67	9,55	9,54	35,24%

QUADRO XX – Investimentos Comparticipados pelo PRODESA (continuação)

(Unid.: 10³ euros)

MEDIDAS	Verbas Aprovadas		Níveis de Execução			Comparticipação PRODESA				
	Investimento	Comparticipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Despesas Elegíveis	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Medida 4.1. Infraestruturas de Saneamento Básico	2.412,74	2.050,83	1.295,00	1.295,00	53,67%	1.100,75	890,64	16,75	193,36	43,43%
Medida 4.2. Rede Viária Municipal	10.351,17	8.798,49	7.952,42	7.683,61	74,23%	6.531,07	5.172,32	180,46	1.178,29	58,79%
Medida 4.3. Educação e Desporto	1.772,84	1.506,92	1.074,71	1.074,71	60,62%	913,50	511,50	0,00	402,00	33,94%
Medida 4.4. Valorização do Potencial Endógeno	946,93	804,89	359,40	356,18	37,61%	302,76	283,67	9,55	9,54	35,24%
Total Geral	15.483,68	13.161,13	10.681,53	10.409,50	67,23%	8.848,08	6.858,12	206,76	1.783,19	52,11%

Da análise aos elementos constantes do Quadro XX, comprovou-se que os 26 projectos aprovados, 4 dos quais executados pelos Serviços Municipalizados, atingiram 15.483,68



milhares de euros (3.104,20 milhares de contos), isto é, 47,7% da dotação que lhe foi afectada para o período de vigência do programa (2000-2006).

Aquando dos trabalhos de campo, constatou-se, também, que 9 dos projectos de investimento aprovados já haviam sido concluídos, 16 encontravam-se em execução e apenas 1 estava por iniciar, dada a sua recente aprovação.

Em termos globais, a taxa média de execução física dos projectos era de 67,2%, enquanto a respectiva execução financeira atingia 52,1%. Ao tempo, a CMPDL aguardava pela transferência das correspondentes verbas do PRODESA, no montante de 1.783,19 milhares de euros (357,5 milhares de contos), dos quais, 193,36 milhares de euros (38,7 milhares de contos) reportavam-se a investimentos executados pelos Serviços Municipalizados, ao passo que os restantes 1.589,83 milhares de euros (318,7 milhares de contos) respeitavam a projectos geridos pelo próprio Município.

O actual quadro, caracterizado pela forte contenção orçamental, devido, nomeadamente, às restrições ao endividamento, irá, por certo, dificultar a concretização de novos investimentos, podendo, eventualmente, condicionar o grau de eficácia de aproveitamento destas verbas comunitárias.

4.6.4. 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, foi seleccionada uma amostra de 4 processos, tendo por referência a respectiva expressão financeira, Quadro XXI:

QUADRO XXI – Eficiência na Tramitação Processual das Candidaturas ao PRODESA

Candidaturas	Datas			Prazos (dias)			Observações
	Formalização da Candidatura	Aprovação da Unidade de Gestão	Homologação	Formalização Candidatura/Aprovação	Aprovação/Homologação	Total	
Radial do Pico do Funcho	29-09-2000	14-11-2000	14-11-2000	46	0	46	-
Parque de Estacionamento - R. do Castilho	04-10-2000	14-11-2000	14-11-2000	41	0	41	Em 5/12/2000, 62 dias após a formalização da candidatura, foram remetidos à DROAP os últimos elementos a instruí-la correctamente (apenas para anexar ao processo de candidatura, entretanto homologada).
Melhoria Circulação Urbana - Mosteiros	27-10-2000	14-11-2000	14-11-2000	18	0	18	-
Grandes Reparações Escolares-EB/JI da Relva	12-11-2001	19-02-2002	19-02-2002	99	0	99	A CMPD enviou os últimos esclarecimentos à DROAP, em 10/12/2001, ou seja, 28 dias após a formalização da candidatura.

De acordo com os dados apurados¹³, alguns dos processos de candidatura foram sujeitos a uma morosa tramitação, quer porque a CMPDL só muito tardiamente disponibilizou os elementos/esclarecimentos necessários – no caso do projecto referente ao Parque de Estacionamento da Rua do Castilho, os últimos esclarecimentos e correspondente

¹³ Retirados dos processos na posse da CMPDL.



formulário foram enviados em data posterior à da respectiva aprovação, ainda que condicionada –, quer porque a estrutura de apoio técnico ao gestor do programa e respectiva unidade de gestão, demoraram, nas candidaturas objecto de análise, 46, 41, 18 e 99 dias, respectivamente, para apreciar e decidir sobre a sua elegibilidade.

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

4.6.5. Relativamente à percepção das verbas provenientes do PRODESA, à data da realização dos trabalhos de campo, a CMPDL já havia beneficiado de participações financeiras no montante de 6.858,12 milhares de euros (1.374,9 milhares de contos), sendo que, 890,64 milhares de euros (178,6 milhares de contos) correspondiam aos projectos executados pelos Serviços Municipalizados.

Como se referiu, ascendiam a 1.783,19 milhares de euros (357,5 milhares de contos) as verbas cuja disponibilização era aguardada, por corresponderem a despesas de investimento executadas e pagas, cujos documentos comprovativos já tinham sido remetidos à unidade de gestão do programa. Porém, importa salientar que 76,9% daquele saldo financeiro, no montante de 1.371,3 milhares de euros (274,9 milhares de contos), correspondia a pedidos de libertação de verbas remetidos no próprio mês.

4.6.6. Com referência aos projectos identificados no ponto 4.6.4., procedeu-se à elaboração do Quadro XXII, onde se apresentam os montantes envolvidos e os prazos que mediarão entre os pedidos de libertação de verbas e a concretização das correspondentes transferências financeiras:

QUADRO XXII – Transferências do PRODESA

Unid: 10³ euros

PROJECTOS	Datas referentes a:		Prazo (dias)	Montante		
	Pedido de Lib. Verbas	Recebimento de Verbas	Pedido - Recebimento	Verbas a Transferir	Verbas Recebidas	Saldo
Parque de Estacionamento - R. do Castilho	12-12-2000	19-03-2001	97	424,49	456,49	-32,01
	18-04-2001		132	64,86		32,85
	27-06-2001		62	116,20		149,05
	27-07-2001		32	289,21		438,25
		28-08-2001	-		401,79	36,47
	31-08-2001		70	34,72		71,19
	31-08-2001		70	509,82		581,01
	18-10-2001		22	95,82		676,83
		09-11-2001	-		544,54	132,29
	26-11-2001		58	301,85		434,14
		23-01-2002	-		397,31	36,84
	29-01-2002		-	21,79		58,63
	18-03-2002		-	423,79		482,42
Comparticipação referente a despesas não elegíveis				-36,84		445,58
Total				2.245,71	1.800,13	445,58
Radial do Pico do Funcho	27-07-2001		32	6,41		6,41
	07-08-2001		21	219,29		225,70
	07-08-2001		21	94,56		320,26
		28-08-2001	-		320,26	0,00
	30-08-2001		71	317,68		317,68
	30-08-2001		71	204,14		521,83
		09-11-2001	-		330,17	191,66
	21-11-2001		63	8,55		200,20
	21-11-2001		63	392,24		592,44
		23-01-2002	-		400,79	191,66
	25-03-2002		-	632,36		824,02
	25-03-2002		-	6,41		830,43
	Comparticipação referente a despesas não elegíveis				-191,66	
Total				1.689,98	1.051,21	638,77

Unid: 10³ euros

PROJECTOS	Datas referentes a:		Prazo (dias)	Montante		
	Pedido de Lib. Verbas	Recebimento de Verbas	Pedido - Recebimento	Verbas a Transferir	Verbas Recebidas	Saldo
Melhoria Circulação Urbana Mosteiros	06-12-2000		103	46,96		46,96
	13-12-2000		173	4,03		50,99
	24-01-2001		131	157,90		208,89
		19-03-2001	-		46,96	161,93
	18-04-2001		64	59,77		221,71
		04-06-2001	-		161,93	59,77
	12-06-2001		77	87,12		146,90
		21-06-2001	-		59,77	87,12
	02-08-2001		48	72,48		159,60
		28-08-2001	-		87,12	72,48
	31-08-2001		70	22,05		94,53
		19-09-2001	-		72,48	22,05
	17-10-2001		61	28,80		50,85
		09-11-2001	-		22,05	28,80
	22-11-2001		62	30,68		59,48
		17-12-2001	-		28,80	30,68
		23-01-2002	-		30,68	0,00
	25-03-2002			36,43	36,43	
	25-03-2002			70,07	106,50	
Total				616,30	509,80	106,50

Nota - A data dos trabalhos de campo, não tinham sido processados quaisquer pedidos de libertação de verbas relativamente ao projecto "Grandes Reparações Escolares - EB/JI da Relva".

A amostra em causa, representativa de 53,9% do investimento total aprovado, permite constatar que os pedidos de libertação de verbas foram atendidos em prazos compreendidos entre 21 e 173 dias. Dito de outro modo, por norma, a demora média referente à libertação efectiva de verbas por parte do PRODESA foi de cerca de 70 dias.

4.6.7. 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 financeiro dos projectos, contendo informação relevante acerca da respectiva execução física e financeira. Porém, verificou-se a inexistência de relatórios periódicos de acompanhamento e de controlo técnico, referentes à evolução das empreitadas.

4.6.8. 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 existiam instruções relacionadas com a organização dos processos referentes a investimentos municipais.

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

Pontos Fortes

- as candidaturas apresentadas pela CMPDL, incluindo os projectos a executar pelos Serviços Municipalizados, perfizeram intenções de investimento de 15.483,68 milhares de euros (3.104,2 milhares de contos), correspondentes a uma taxa de utilização de 47,7% do respectivo “plafond”;
- a organização processual das candidaturas revelou-se adequada;
- existia informação periódica e circunstanciada acerca da execução financeira dos projectos.

Pontos Fracos

- foram detectadas deficiências na tramitação processual das candidaturas ao PRODESA, imputáveis, não só à CMPDL, 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 ter formalmente conhecimento da evolução das diversas frentes de trabalho;
- não existiam normas escritas relacionadas com a organização processual dos projectos de investimento municipal.

4.6.10. 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 periódicos.

No que concerne ao capítulo “Aproveitamento dos Fundos Comunitários – PRODESA”, os responsáveis não teceram qualquer comentário.



4.7. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

4.7.1. De acordo com o Mod. 15/TC – Relação dos Subsídios e Transferências Atribuídos, no decurso da gerência de 2001, foram processados 3.560.429,37 euros (713.802 contos), correspondentes a 13,1% das despesas totais.

Parte substancial das Transferências tiveram como destinatários as Juntas de Freguesia do Concelho, que actuam por delegação de competências, 1.654.238,29 euros (331.645 contos), os Serviços Municipalizados, 1.186.191,28 euros (237.810 contos), e a Empresa de Electricidade dos Açores, 109.625,80 euros (21.978 contos), no âmbito do protocolo de iluminação pública celebrado.

Considerando individualmente os restantes beneficiários, o Clube Desportivo Santa Clara, ao usufruir de um apoio no montante de 136.670,62 euros (27.400 contos), foi a principal entidade beneficiária, razão pela qual foi seleccionada para análise. Procedeu-se, ainda, à apreciação do processo referente ao Clube União Micaelense, contemplado com 45.889,41 euros (9.200 contos).

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.

4.7.2. 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 o artigo 64.º, n.º 4, alínea a) 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 ao primeiro requisito enunciado – existência legal das entidades e organismos beneficiários dos apoios –, foi devidamente comprovada a existência legal, mediante a análise dos respectivos estatutos, a fls. 991 e a fls. 1029, tendo a disponibilização das verbas sido precedida da celebração de protocolos de cooperação entre a Autarquia e os clubes em apreço, a fls. 972 e a fls. 1013, com excepção do processamento da transferência de uma verba de 59.855,75 euros (12.000 contos),



destinada a premiar a equipa de futebol profissional do Clube Desportivo de Santa Clara pela promoção à I Liga e que se encontrava contemplada no Plano de Actividades de Desporto e Tempos Livres para 2001, e que é objecto de análise no ponto seguinte.

De acordo com o articulado dos mencionados protocolos, as restantes verbas processadas, 76.814,88 euros (15.400 contos) para o Clube Desportivo de Santa Clara e 59.855,75 euros (9.200 contos) para o Clube União Micaelense, tiveram por objectivo “...contribuir para o fomento da actividade desportiva no Concelho de Ponta Delgada e, em especial, a formação e a dinamização da prática das modalidades de Futebol e Hóquei em Patins”. No caso do Clube União Micaelense incluía, ainda, o basquetebol e o atletismo.

Face aos objectivos delineados, nomeadamente o fomento da prática desportiva nos escalões de formação, factor essencial para um crescimento saudável e equilibrado dos jovens, com reflexos directos na melhoria da qualidade de vida, tais actividades revestem-se de interesse geral para os munícipes.

Ora, tais apoios são da competência dos órgãos municipais, nos termos do disposto pelo artigo 21.º, n.º 2, alínea b) da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, conjugado com o artigo 64.º, n.º 4, alínea b) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Porém, na prática, desconhece-se se tais verbas foram 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.

A este respeito, os responsáveis referiram o seguinte:

“Ora, com a devida vénia, o douto anteprojecto de relatório nesta matéria deixa subliminarmente exposta a tese de que os ditos protocolos são mero pró-forma, sem qualquer sistema de controlo que permita tutelar a aplicação da subvenção e sua afectação funcional. Esta perspectiva não é aceitável e apesar de, nesta matéria, ser solidária a responsabilidade da entidade subvencionada, podemos afirmar que temos vindo a reforçar os mecanismos de controlo e é disso sinal o aumento significativo, especialmente a partir de 2002, dos relatórios finais de aplicação dos subsídios atribuídos”.

A resposta, em sede de contraditório, confirma a falta de controlo na aplicação dos apoios concedidos pela Autarquia, nos termos expostos no anteprojecto de relatório, pese, embora, o esforço que presentemente se tem desenvolvido para colmatar aquela deficiência. Quanto aos relatórios finais sobre a aplicação dos apoios em análise, não foi remetido nenhum que comprove a sua realização.

Por fim, refira-se a inexistência de evidências no que concerne à publicitação dos apoios atribuídos, 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.

Ao abrigo do princípio do contraditório, os responsáveis referiram o seguinte:

“(...) no essencial, determina o nº 2 do art. 3º da Lei 26/94 de 19 de Agosto, que a publicitação dos apoios, subvenções, subsídios ou benefícios concedidos pelos executivos municipais deve efectuar-se em jornal local e em boletim municipal ou, ainda, em editais afixados nos lugares de estilo. Tem sido este o meio de publicitação uniformemente adoptado, como ainda se tem procedido à



publicitação em jornal de relevante circulação local. (a corroborar, por amostragem, o que antecede junto se anexam dois documentos ambos reportados ao início de 2002 – Vide Doc. 6).

Em suma, os apoios atribuídos no ano de 2001 foram publicitados em jornal local e em edital afixado no lugar de estilo (habitual e uniformemente os Paços do Concelho), sendo o 1º semestre publicitado em Outubro e o 2º semestre em Março”.

4.7.3. Por despacho do Vice-Presidente da Câmara – Luís Manuel Silva Melo – de 23 de Agosto de 2001, a fls. 1020, foi concedida uma comparticipação financeira ao Clube Desportivo Santa Clara, no montante de 12.000 contos, destinada a premiar a equipa de futebol profissional pela promoção à I Liga de Futebol, “*atendendo a que está previsto no Plano de Actividades Desporto e Tempos Livres desta Câmara de Ponta Delgada*”.

Ora, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro – diploma que define o regime aplicável aos contratos-programas celebrados no âmbito do sistema de apoios ao associativismo desportivo –, o desporto profissional não pode ser objecto de comparticipações ou patrocínios financeiros, revista a forma que revestir. As duas excepções permitidas por lei – que aqui, claramente, não se aplicam – dizem respeito à organização de competições desportivas de manifesto interesse público e à realização de projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos.

Neste sentido, o referido despacho foi ilegal e o pagamento a que deu lugar¹⁴ foi indevido, por ter determinado a realização de despesas não permitidas por lei. Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto – Lei das Finanças Locais –, este acto é ainda sancionado com o regime jurídico da nulidade¹⁵.

De qualquer modo, acresce referir que não existem indícios da acção ter sido praticada com dolo. De facto, o Plano de Actividades de Desporto e Tempos Livres para 2001, aprovado por deliberação da Câmara Municipal, de 30 de Novembro de 2000, previa a atribuição de prémios de promoção para clubes de Ponta Delgada que se distinguissem nos campeonatos nacionais de futebol, através da atribuição de apoios financeiros nos seguintes montantes: 59.855,75 euros (12.000 contos), 29.927,87 euros (6.000 contos), 14.963,94 euros (3.000 contos) e 4.987,98 euros (1.000 contos), pela subida, respectivamente, à I Liga, 2.ª Divisão de Honra, 2.ª Divisão B e 3.ª Divisão.

Esse Plano consubstancia, pois, o regulamento administrativo, no qual tem enquadramento o despacho de 23 de Agosto de 2001. Considerando que as equipas de futebol que participam na I Liga e na 2.ª Divisão de Honra são profissionais, esse regulamento é, nessa parte, ilegal.

Por outro lado, essa norma jurídica – dimanada de uma autoridade administrativa – não tem carácter geral, uma vez que à data da sua aprovação o executivo tinha conhecimento que a única equipa de futebol do Concelho que participava na 2.ª Divisão de Honra, e, por conseguinte, tinha hipóteses de aceder à I Liga, era o Clube Desportivo Santa Clara.

¹⁴ Cfr. Ordem de Pagamento n.º 5 752, de 23 de Agosto de 2001.

¹⁵ Cfr. Artigo 134.º do Código do Procedimento Administrativo.



Em conclusão, o referido Plano, ao prever a atribuição de prémios de promoção a equipas de futebol profissional é ilegal, por desrespeitar a norma inscrita no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro. Contudo, ainda que ilegal, este regulamento não produziu directamente efeitos na esfera jurídica do Clube Desportivo Santa Clara. O despacho de 23 de Agosto de 2001 é que consubstancia o necessário acto administrativo de aplicação, sendo o seu autor sujeito a responsabilidade financeira, por ter autorizado a realização de despesas não permitidas por lei, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Na determinação da responsabilidade do autor do despacho de 21/08/2001, em análise, importa reter a norma instituída pelo n.º 5 do artigo 61.º da citada Lei, segundo o qual a responsabilidade financeira reintegratória só ocorre se a acção for praticada com dolo, podendo a mesma ser convertida em responsabilidade sancionatória (cfr. n.º 6 do artigo 65.º da referida Lei).

Acresce referir que, nos termos da alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º do Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, o apoio a actividades de interesse municipal, nomeadamente de natureza desportiva, é uma competência do executivo camarário, não delegável, conforme estabelece o n.º 1 do artigo 65.º do mesmo diploma.

O então Vereador – Luís Manuel Silva Melo – não tinha, pois, competência para autorizar a realização da despesa, pelo que, também aqui, existe um vício de incompetência, que afecta a legalidade financeira do despacho de 23 de Agosto de 2001 e que é susceptível de ser integrado na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na vertente de desrespeito pelas normas de autorização de despesa pública.

Em sede de contraditório, os responsáveis alegaram o seguinte:

“Ora, nos termos e fundamentos que passamos a desenvolver, é para nós manifesto que, apesar de formalmente correcta, a análise operada pelo douto anteprojecto de relatório não corresponde à verdade material dos factos e, conseqüentemente, não pode nem deve redundar na conclusão de responsabilidade financeira sancionatória do, à data, Ex.mo Senhor Vice-Presidente, Luís Manuel Silva Melo.

Para o efeito importa ter presente que o DL 432/91, de 6 de Novembro, que adoptou um conceito amplo de «programas de desenvolvimento desportivos», nos quais seriam subsumíveis as respectivas «comparticipações financeiras», determinou que não pode ser objecto de participação financeira ou patrocínio pecuniário o desporto profissional, «(...) salvo no tocante à organização de competições desportivas de manifesto interesse público, ou à realização de projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos.» (...)

Ora, afigura-se-nos crível que se aceite que os «prémios de promoção» para Clubes de Ponta Delgada que se distinguiram em ternos competitivos, tivessem por afectação funcional as referidas excepções. Embora, rudimentarmente expresso é para nós pacífico que os prémios se destinavam também a serem reinvestidos não só nas exigências de um novo calendário desportivo mas, também, na realização das benfeitorias necessárias a participar com dignidade nos meios competitivos a que ascendiam as equipas premiadas. Está assim implícito naqueles prémios que as verbas atribuídas



tinham por afectação funcional, designadamente, investimentos nos estádios ou infra estruturas desportivas necessárias ao nível competitivo a que, por regra, não estavam aptos os Clubes antes da subida de divisão.

*Quanto ao Despacho do Ex.mo Senhor Vice-Presidente, Luís Manuel Silva Melo, com a devida vénia, não se vislumbra que o mesmo esteja ferido de qualquer vício de competência ou que tenha actuado em domínio que não era da sua competência usurpando assim funções que lhe eram estranhas! Efectivamente, o órgão competente para a atribuição do subsidio, – a câmara municipal – havia prévia e tempestivamente definido «prémios de promoção» para os clubes de Ponta Delgada que se distingam, nos campeonatos nacionais de futebol, no final da presente época desportiva, designadamente, através de apoios financeiros nos seguintes montantes: 12.000.000\$00 pela subida à Primeira Liga...» (cfr. literalmente se respiga do Plano de Actividades de Desporto e Tempos Livres da Câmara Municipal de Ponta delgada para o ano de 2001 aprovado em reunião de Câmara de 19 de Fevereiro de 2001, cujo extracto se anexa como **Doc. 16**).*

Ora, o controvertido Despacho não só não inova, modifica ou extingue, qualquer premissa da Deliberação do órgão colegial competente para a atribuição do subsídio, como ainda não altera o montante da verba a atribuir cfr. havia sido deliberado. A verdade material dos factos é que o controvertido Despacho limitou-se apenas a identificar os sujeitos concretos do «prémio de promoção» que, pela realidade dos factos, não poderiam ser outros senão aqueles que efectivamente perceberam os montantes referidos no já citado Plano de Actividades (no caso na área Futebol). Daqui não decorre qualquer dano patrimonial do erário público nem se poderá afirmar que, materialmente, foi cometida qualquer irregularidade de gestão, até porque esta gestão no caso em apreço não tinha qualquer margem de discricionariedade.

Com efeito, afigura-se-nos que a análise em sentido inverso é meramente formal já que o controvertido Despacho serviu apenas para confirmar, em termos concretos e individuais, uma decisão legítima, definida em termos gerais e abstractos pelo órgão executivo do Município, mas cujos destinatários só poderiam ser aqueles que, efectivamente, receberam os ditos «prémios de promoção». Dito de outra forma, o controvertido Despacho fundamentou-se por remissão numa deliberação camarária que já havia definido o montante de subvenção cuja transferência contabilística foi executada pelo Despacho em apreço (...).”

Face à argumentação aduzida pelo Serviço importa reter os dois aspectos essenciais controvertidos.

Em primeiro lugar, reitera-se a ilegalidade na atribuição do prémio de promoção ao Santa Clara, uma vez que a norma injuntiva inscrita no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, expressamente proíbe a atribuição de participação ou patrocínios financeiros «*revistam a forma que revestirem*» ao desporto profissional. O argumento apresentado pelo Serviço, segundo o qual «*embora rudimentarmente expresso é para nós pacífico que os prémios se destinavam também a serem reinvestidos não só nas exigências de um novo calendário desportivo mas, também na realização das benfeitorias*



necessárias a participar com dignidade nos meios competitivos a que ascendiam as equipas premiadas», não colhe.

Não existe qualquer correspondência literal entre o teor do despacho e do próprio Plano de Actividades Desporto e Tempo Livres e as alegações agora proferidas. Por outro lado, passados mais de 3 anos sobre a atribuição do prémio, o Serviço não conseguiu fazer prova de nenhum projecto de construção/melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos em que a importância auferida tivesse sido investida.

Por outro lado, urge recordar que estão no âmbito da competência exclusiva e indelegável¹⁶ da Câmara Municipal a deliberação sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, bem como a concessão casuística dos apoios ou participações.

É nesta medida que o despacho de 23 de Agosto de 2001 do senhor vice-presidente Luís Manuel Silva Melo se encontra ferido de incompetência, uma vez que, foi este despacho que conferiu eficácia jurídica ao referido Plano de Actividades de Desporto e criou o acto jurídico individualizador constitutivo desta situação jurídica, que permitiu a concessão do apoio ao Clube Desportivo Santa Clara.

Em sede de contraditório, não se afigura que este enquadramento jurídico seja afastado, termos em que não se justifica eliminar as referidas situações de pagamento indevido e incompetência do elenco das eventuais infracções financeiras.

4.7.4. Assim, considera-se conveniente a implementação urgente 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.

4.7.5. À data da realização dos trabalhos de campo da auditoria subsistiam 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;

¹⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.



- inexistência de prestação de contas, por parte das entidades beneficiárias, pelas verbas recebidas e despendidas;
- não publicitação, nos termos legais, dos apoios atribuídos;
- inexistência de um regulamento enquadrador da actuação do executivo municipal, no âmbito da atribuição de subsídios.

Em síntese, os pontos fracos supracitados desrespeitam 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*”.

No entanto, na sequência do exposto em sede de contraditório, alguns destes pontos fracos já se encontrarão ultrapassados.



4.8. 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 têm por finalidade 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.

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 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, evidenciadas ao longo do presente relatório.

No entanto, na sequência das respostas apresentadas em sede de contraditório, salienta-se o esforço entretanto desenvolvido pela CMPDL para colmatar algumas das situações relatadas.



4.9. IMPLEMENTAÇÃO DO POCAL

4.9.1. 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 artigo 10.º, n.º 4 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).

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

O primeiro inclui, designadamente, 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.

Da análise efectuada conclui-se que os documentos previsionais para 2002, referentes à CMPDL, obedeceram formalmente aos requisitos enunciados.

No que concerne aos restantes documentos – inventário e respectiva avaliação, balanço inicial e sistema de controlo interno, cuja elaboração foi adjudicada à empresa PriceWaterhouse & Coopers –, nenhum deles se encontrava disponível à data da última fase dos trabalhos de campo. Saliente-se, contudo, que já haviam sido elaborados os projectos de “Normas de Controlo Interno” e o “Regulamento de Cadastro e Inventário”, que se encontravam em fase de apreciação pelo executivo municipal, com vista à sua aprovação.

Quanto aos registos contabilísticos do exercício orçamental de 2002, verificou-se que, até 24 de Abril, foram simultaneamente inscritos no antigo sistema e na nova aplicação informática de suporte ao POCAL. A partir da referida data, esta nova aplicação passou a funcionar em exclusivo.



4.9.3. Um dos objectivos essenciais da auditoria em referência visou o conhecimento da extensão e expressão financeira do património municipal, enquanto conjunto de recursos afectos à satisfação das necessidades da comunidade local e, também, a avaliação das condições existentes para a introdução da contabilidade patrimonial.

Neste sentido, foi possível observar os atrasos nos trabalhos atinentes à elaboração do inventário, facto que motivou o incumprimento do prazo legalmente estabelecido para a implementação do POCAL na sua plenitude.

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, etc.);
- Caracterização do bem (tipo de aquisição, afectação e localização);
- 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.

4.9.4. Assim, e face ao que foi dado observar, conclui-se que o grau de implementação do POCAL era reduzido, já que os procedimentos de controlo interno não salvaguardavam os seguintes aspectos:

- as fichas do imobilizado não se encontravam devidamente actualizadas;
- não se procedeu à realização de conciliações entre os registos dos bens constantes das fichas e os registos contabilísticos, com especial incidência nas aquisições e nas respectivas amortizações acumuladas, em função dos exercícios económicos entretanto decorridos;
- não foi efectuada, com regularidade, a conciliação da verificação física periódica dos bens do activo imobilizado com os respectivos registos contabilísticos, com vista à pronta regularização de eventuais erros.



Em consequência, a ausência dos documentos referenciados no ponto 4.8.2. não respeita o artigo 10.º do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

4.9.5. Uma das vertentes mais problemáticas associada à introdução do POCAL, prende-se com a escassez de recursos humanos qualificados na área da contabilidade digráfica, facto susceptível de constituir uma importante condicionante ao integral aproveitamento das suas potencialidades, no âmbito de um sistema integrado de informação de gestão.

Em sede de contraditório, os responsáveis alegaram o seguinte:

“(…) pese embora, seja legítimo afirmar-se que houve mora nos trabalhos de elaboração de inventário não é menos legítimo, numa perspectiva de justiça e proporcionalidade, perceber que a casualidade deste atraso entronca no facto de estarmos a analisar o maior município da Região Autónoma dos Açores e que o próprio procedimento de cadastro e inventário é moroso, especialmente, quando nos confrontamos com a «escassez de recursos humanos qualificados» para o efeito, como aliás, o próprio Tribunal de Contas parece reconhecer a fls. 69 do anteprojecto agora submetido ao dito contraditório”.



V. EXAME À CONTA DE GERÊNCIA

5.1. 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 XXIII – Síntese do Ajustamento

		Unid: Escudos
DÉBITO		
Saldo da gerência anterior	31.295.545,50	
Recebido na gerência	5.687.360.697,00	5.718.656.242,50
CRÉDITO		
Saído na gerência	5.658.540.984,00	
Saldo para gerência seguinte	60.115.258,50	5.718.656.242,50

A presente conta abriu com um “*saldo da gerência anterior*” de 156.101,52 euros (31.295.545\$50), devidamente confirmado na Conta de Gerência de 2000.

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 CMPDL manteve Serviços Municipalizados autónomos.

A última conta objecto de verificação nesta Secção Regional consta do Processo n.º 82/92, de 8 de Junho de 1994.

**5.2. ANÁLISE DOS LIMITES LEGAIS:****5.2.1. 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 que “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 XXIV – Limites dos Encargos com o Pessoal (1) – 2001

Unid: Contos

Município	Receitas Corrent. (n-1)	1º lim. 60%	2º lim. 25%	Despesas Pessoal Quadro	%	Desp. Pessoal Out. Situaç.	%
Ponta Delgada	2.236.067	1.341.640	335.410	958.485	71,4	64.961	19,4

Fonte: Conta de Execução Orçamental

Em 2001, os encargos contabilizados na rubrica “Pessoal do Quadro” ascenderam a 4,780 milhões de euros (958.485 contos), ou seja, 71,4% do limite permitido por lei; os encargos com o “Pessoal Noutras Situações” representaram 19,4% do limite legal, 324 mil euros (64.961 contos).

Na determinação dos limites, não foram consideradas as verbas referentes a “Outras Despesas com o Pessoal” e “Segurança Social”.

Porém, se tais encargos tivessem sido considerados, respeitando-se, deste modo, os critérios internacionalmente aceites pelos Planos Oficiais de Contabilidade, continuariam a observar-se os limites legais fixados, como se demonstra no quadro seguinte, apesar das “Despesas com Pessoal do Quadro” atingirem índices significativos, 78,6% do respectivo limite legal.

QUADRO XXV – Limites dos Encargos com o Pessoal (2) – 2001

Unid: Contos

Município	Receitas Corrent. (n-1)	1º lim. 60%	2º lim. 25%	Despesas Pessoal Quadro	%	Desp. Pessoal Out. Situação	%
Ponta Delgada	2.236.067	1.341.640	335.410	1.054.334	78,6	78.343	23,4

Fonte: Conta de Execução Orçamental

Em 2002, as “Despesas com o Pessoal do Quadro”, 4.561.538 euros (914.506 contos), e as “Despesas com o Pessoal Noutras Situações”, 273.406,37 euros (54.813 contos), decresceram, respectivamente, 4,6% e 15,6%. Considerando, pois, que as Receitas Correntes de 2001 aumentaram 11,9% relativamente ao ano anterior, as percentagens¹⁷

¹⁷ Não considerando as “Outras Despesas com o Pessoal” e “Segurança Social”



apuradas, para efeitos de cálculo dos limites com encargos com pessoal, baixaram significativamente, fixando-se em 60,9% e 14,6%, respectivamente.

No quadro e gráfico seguintes apresenta-se a estrutura dos “Encargos com o Pessoal” em 2001:

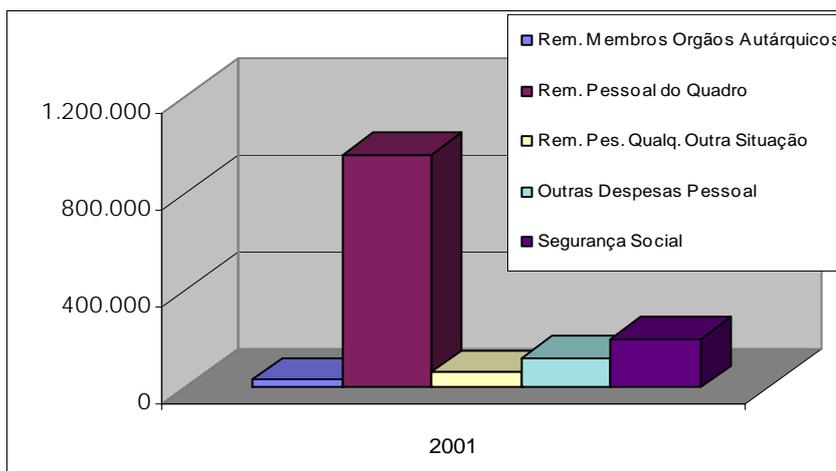
QUADRO XXVI – Estrutura dos Encargos com o Pessoal – 2001

Unid: Contos

Designação	Ponta Delgada	
		%
Rem. Membros Orgãos Autárquicos	33.270	2
Rem. Pessoal do Quadro	958.485	69
Rem. Pessoal em Qualquer Outra Situação	64.961	5
Outras Despesas Com Pessoal	121.479	9
Segurança Social	202.034	15
Total	1.380.229	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

GRÁFICO I – Estrutura dos Encargos com o Pessoal – 2001



Em termos relativos, as “Remunerações do Pessoal do Quadro” assumiram natural primazia, 4,780 milhões de euros (958.485 contos), correspondentes a 69% dos encargos desta natureza.

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

QUADRO XXVII – Encargos com o Pessoal Vs. Receitas Correntes e Despesas Totais – 2001



Unid: Contos

Designação	Ponta Delgada
Despesas com o Pessoal	1.380.229
Despesas Totais	5.431.931
Receitas Correntes	2.501.494
Desp.Pessoal/Desp.Totais	25,4%
Desp.Pessoal/Rec.Correntes	55,2%

Fonte: Contas de Execução Orçamental

Na estrutura das Despesas Totais, os “Encargos com o Pessoal” representaram 25,4%, enquanto, relativamente às Receitas Correntes, a respectiva cobertura foi de 55,2%, facto revelador da fraca representatividade das Receitas Locais no financiamento da actividade corrente.



5.2.2. 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 procure respeitar o equilíbrio efectivo, sustentando todas as despesas efectivas (despesas excluindo os encargos de dívida) por receitas efectivas (receitas 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, pelo que o custo dos benefícios gozados pelos cidadãos actuais será pago pelas gerações vindouras.

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

QUADRO XXVIII – Equilíbrio Orçamental – 2001

Unid: Escudos

C.M. P. Delgada	1999	2000	2001
Receitas Correntes	1.751.339.249,00	2.236.067.282,00	2.501.493.641,00
Despesas Correntes	1.852.625.540,00	1.816.499.358,00	2.140.843.179,00
Saldo Corrente	-101.286.291,00	419.567.924,00	360.650.462,00
Receitas Capital	2.033.874.424,00	1.453.756.281,50	2.943.309.930,00
Despesas Capital	1.918.934.057,00	1.886.985.851,50	3.291.087.598,00
Saldo Capital	114.940.367,00	-433.229.570,00	-347.777.668,00
Saldo Total	13.654.076,00	-13.661.646,00	12.872.794,00
<i>Saldo Inicial</i>	37.140,00	13.691.216,00	29.570,00
<i>Saldo Final</i>	13.691.216,00	29.570,00	12.902.364,00

Fonte: Conta de execução orçamental

Na gerência em apreço, as receitas excederam em 64.209,23 euros (12.873 contos) as despesas realizadas. O excedente orçamental transitado da gerência anterior, 147,49 euros (29 contos), possibilitou a obtenção de um saldo de execução orçamental de 64.356,72



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Câmara Municipal de Ponta Delgada (05/130.1)

(12.902 contos), inscrito na conta de 2002 como “saldo da gerência anterior”, respeitando-se, deste modo, a regra supracitada.

Admitindo que todas as Despesas Correntes foram correcta e efectivamente relevadas nas correspondentes rubricas orçamentais, constatou-se, igualmente, a observância da regra do equilíbrio corrente.



5.3. ENDIVIDAMENTO

5.3.1. 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.º da mencionada Lei, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, 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 de Base Municipal, 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 endividamento¹⁸, 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 decorrentes do actual contexto das finanças públicas, que motivaram a aprovação das leis de alteração ao OE de 2002¹⁹ e da estabilidade orçamental, a lei do OE para 2003²⁰ veio concretizar a imposição de limites de endividamento inferiores aos que resultariam da aplicação da LFL.

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.º²¹ 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”.

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

- cumprimento dos limites legais no recurso ao endividamento, estatuídos pelo artigo 24.º 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;

¹⁸ Artigo 32.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

¹⁹ 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.

²⁰ 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).

²¹ 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.



- avaliação das rotinas 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.

5.3.3. No final de 2001, a dívida administrativa era de 1,27 milhões de euros (255,6 milhares de contos), representando 4,7% das receitas arrecadadas. Cerca de 62,5% do respectivo montante, 796 mil euros (159,6 milhares de contos), reportava-se a dívidas a empreiteiros e, em consequência, eram provenientes da realização de despesas de investimento, algumas das quais enquadradas em projectos comparticipados por fundos comunitários, através do PRODESA, ou no âmbito de contratos ARAAL.

Mais concretamente, na referida data, a CMPDL era credora de uma verba de 1,16 milhões de euros (232,6 milhares de contos), referente a comparticipações do PRODESA, pelo que, o saldo de fornecedores era de cerca de 115 mil euros (23,0 milhares de contos), a regularizar mediante a afectação de outras receitas próprias.

Em 2002, a dívida administrativa ascendeu a 3,309 milhões de euros (663.461 contos), devido, essencialmente, a responsabilidades decorrentes de investimentos realizados.

5.3.4. Na gerência de 2001 foram contratados onze novos financiamentos a médio e longo prazos, destinados a assegurar a cobertura financeira de investimentos comparticipados pelo PRODESA, os quais se discriminam no quadro XXIX:

QUADRO XXIX – Financiamentos a Médio e Longo Prazos Contratados em 2001

Data da Contratação	Instituição Financeira	Capital (escudos)		Taxa de Juro		Prazo (anos)
		Utilizado	Em Dívida	Inicial	Actual - a)	
20-07-2001	B. C. A.	109.519.000	109.519.000	4,535%	4,535%	25
20-08-2001	B. C. A.	19.161.000	19.161.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	8.789.000	8.789.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	6.120.000	6.120.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	137.017.000	137.017.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	7.751.000	7.751.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	6.194.000	6.194.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	9.076.000	9.076.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	9.260.000	9.260.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	11.487.000	11.487.000	4,582%	4,582%	10
05-12-2001	B. C. A.	78.040.000	78.040.000	3,658%	3,658%	10
Total		402.414.000	402.414.000			

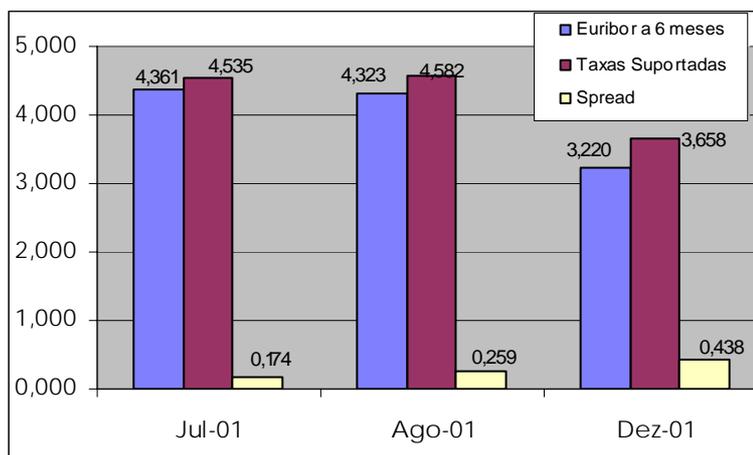
a) Taxa de juro em 31-12-2001

Para além dos novos empréstimos, no montante de 2.007.232,57 euros (402.414 contos), foram utilizados 1.191.513,45 euros (238.877 contos) referentes a financiamentos contratados em exercícios anteriores, pelo que o acréscimo da dívida fundada foi de 3.198.746,02 euros (641.291 contos).



No Gráfico II confrontam-se os valores assumidos por um dos indexantes mais utilizados – Euribor a 6 meses²² – e as taxas suportadas pela Autarquia, decorrentes dos “spread’s” negociados:

GRÁFICO II – Taxas dos Financiamentos Contratados em 2001



Tendo presente a conjuntura dos mercados financeiros às datas da concretização daquelas operações, afiguram-se adequadas as condições contratualmente estabelecidas.

5.3.5. O quadro seguinte permite a análise dos limites do recurso ao crédito de médio e longo prazos. Considerando o regime transitório introduzido pela LFL, com referência a 1 de Janeiro de 1999, constata-se que o seu impacto foi reduzido, pois, parte substancial dos financiamentos que preenchiam os pressupostos legais de enquadramento no referido regime encontravam-se, nos respectivos períodos de carência de capital e juros.

QUADRO XXX – Limites ao Recurso ao Crédito a Médio e Longo Prazos – 2001

Unid: Contos

Município	FGM+FCM (n)	Investim. (n-1)	Limites		Serviço da Dívida (n)	
			25%(FGM+FCM)	20% Invest.(n-1)	Total	p/ Efeitos Limite
Ponta Delgada	2.261.718	1.323.423	565.430	264.685	57.009	55.935

Fonte: Contas de Execução Orçamental (mod. 5/TC)

QUADRO XXXI – Endividamento Municipal – 2001

²² Em virtude do indexante apresentado corresponder a uma média calculada diariamente com base em 360 dias, o valor indicado como “spread” deverá ser interpretado como mera referência, uma vez que dificilmente corresponderá ao efectivamente contratado.



Unid: Escudos

Divida Bancária:	Ponta Delgada
- Utilizado na Gerência	641.291.174
- Capital em Dívida no Final do Ano	1.141.948.818
% Capacidade Endividamento utilizado em relação à permitida por lei	9,9%
Divida Administrativa:	
- Encargos Assumidos e não Pagos	255.571.011
TOTAL	1.397.519.829

Fonte: Mapas de Execução Orçamental

À data de 31/12/2001, a CMPDL tinha utilizado 9,9% da capacidade de endividamento a médio e longo prazos – a qual teria ascendido a 10,1%, caso não fosse aplicado o regime transitório de endividamento –, encontrando-se, assim, em conformidade com os limites legalmente estabelecidos.

Em 2002, e não considerando o regime transitório supra mencionado, o serviço da dívida totalizou 628.624,86 euros (125.627 contos), assumindo, no contexto dos limites do recurso ao crédito a médio e longo prazos, uma taxa de endividamento de 19,9%.

O capital em dívida era, pois, de 17.650.243,94 euros (3.538.556 contos), enquanto os encargos assumidos e não pagos eram de 3.309.327,96 euros (663.461 contos).

Estas variações estão directamente relacionadas com o aumento do investimento municipal, o qual passou de 12.664.677,06 euros (2.539.040 contos), em 2001, para 18.071.113,44 euros (3.622.933 contos), em 2002, o que corresponde a um crescimento de 42,7%.

Da análise ao Quadro XXXII verifica-se, igualmente, que o grau de cobertura do serviço da dívida por receitas locais é significativo – 2.065,7%.

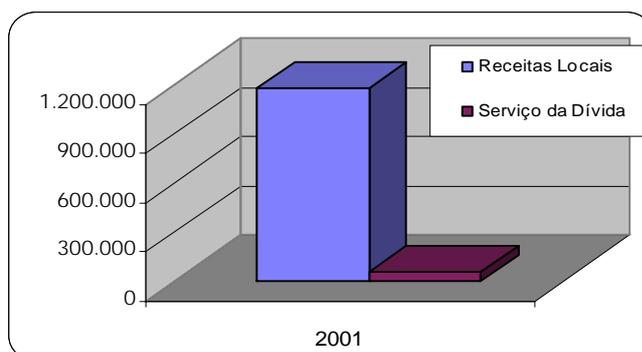
QUADRO XXXII – Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais – 2001

Unid: Contos

Rubricas:	Ponta Delgada
Receitas Locais	1.177.649
Serviço da Dívida	57.009
Grau de Cobertura	2065,7%

Fonte: Mapas de Execução Orçamental

GRÁFICO III – Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais – 2001



A expressão assumida pelo indicador supracitado decorre, essencialmente, do reduzido nível de endividamento da Autarquia, e não das condições negociadas, em termos de



indexante e “spread’s”, para a generalidade dos financiamentos em curso, como se demonstra no ponto 5.3.7..

5.3.6. Em 31/12/2001, a CMPDL apresentava um nível global de endividamento de 6.970.799,52 euros (1.397,6 milhares de contos), equivalente a 25,7% das receitas arrecadadas, que totalizaram 27.158.565,71 euros (5.444,8 milhares de contos). Parte substancial do endividamento correspondia à dívida financeira, 5.696.016,69 euros (1.141,9 milhares de contos), 81,7% do total, assumindo a designada dívida administrativa uma expressão residual, 18,3% do montante global.

Atendendo a que, na referida data, eram aguardadas transferências de verbas provenientes do PRODESA, no montante de 1,16 milhões de euros (232,6 milhares de contos), concluiu-se que a CMPDL dispunha de uma situação financeira estável e perfeitamente controlada.

Todavia, apesar da elevada capacidade de recurso à dívida fundada ainda disponível, a conjuntura desfavorável ao nível das finanças públicas, que inclusivamente já motivou a adopção de medidas de carácter excepcional, nomeadamente através das restrições impostas ao endividamento municipal, é susceptível de induzir fortes constrangimentos à prossecução da política de investimentos.

A gradual implementação do POCAL poderá, eventualmente, ajudar a alterar a perspectiva de análise ao endividamento, na medida em que será disponibilizada informação suficiente no âmbito da situação económica, financeira e patrimonial e, ainda, aferir a qualidade e o mérito da respectiva gestão, aspectos essenciais para a definição do perfil de risco das operações, que em condições normais de funcionamento do mercado determinariam a efectiva capacidade de recurso ao crédito da CMPDL.

5.3.7. 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 IV.

No quadro e gráficos seguintes constam os financiamentos a médio e longo prazos, as taxas de juro em vigor, à data de 31/12/2001, e a respectiva confrontação com o indexante utilizado:



Data da Contratação	Instituição Financeira	Capital Utilizado (escudos)	Taxa de Juro		Prazo (anos)
			Inicial	Actual - a)	
09-06-1987	C.G.D.	7.600.000	18,500%	4,875%	15
09-06-1987	C.G.D.	7.830.000	18,500%	5,000%	15
24-11-1987	C.G.D.	7.500.000	17,500%	5,000%	15
24-11-1987	C.G.D.	17.000.000	17,500%	5,500%	15
23-01-1990	C.G.D.	43.985.000	21,000%	5,000%	15
15-11-1990	C.G.D.	27.550.000	21,000%	5,000%	12
30-12-1992	C.E.M.G.	11.250.000	20,800%	4,250%	10
30-12-1992	C.E.M.G.	14.750.000	20,800%	4,250%	10
08-04-1996	B.C.A.	33.073.000	10,625%	4,200%	8
08-04-1996	B.C.A.	61.968.000	10,625%	5,000%	8
18-09-1996	C.G.D.	300.000.000	8,398%	5,000%	15
20-03-1998	C.G.D.	19.457.062	2,550%	6,750%	25
13-04-1999	C.G.D.	300.000.000	3,067%	4,485%	15
11-10-1999	B.C.A.	46.211.604	2,868%	2,092%	20
11-10-1999	B.C.A.	12.706.878	2,868%	2,092%	20
20-07-2001	B.C.A.	109.519.000	4,535%	4,535%	25
20-08-2001	B. C. A.	19.161.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	8.789.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	6.120.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	137.017.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	7.751.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	6.194.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	9.076.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	9.260.000	4,582%	4,582%	10
20-08-2001	B. C. A.	11.487.000	4,582%	4,582%	10
05-12-2001	B. C. A.	78.040.000	3,658%	3,658%	10

a) Taxa de juro em 31-12-2001

GRÁFICO IV – Euribor a 6 Meses

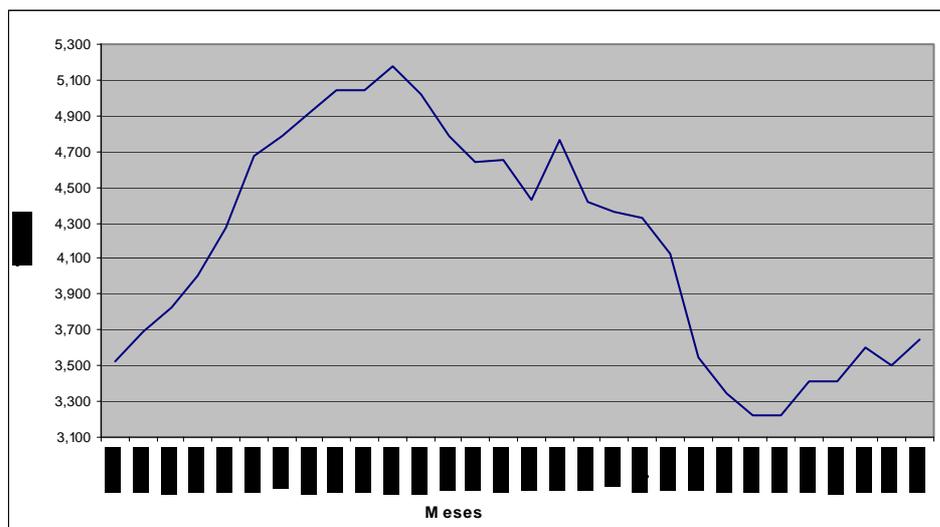
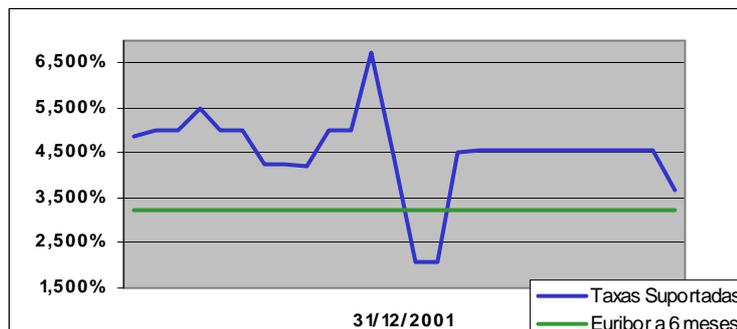


GRÁFICO V – Taxas de Juro dos Financiamentos Contratados



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 análise²³, verifica-se que alguns dos financiamentos contratados antes da gerência de 2001 venciam juros a taxas compreendidas entre 5,000% e 6,750%, num contexto em que a *Euribor* a 6 meses não ultrapassava os 3,220%. Tratam-se, pois, de valores desajustados do perfil de risco das operações e das condições então vigentes no mercado financeiro, Quadro XXXIII.

A expressão assumida pelas taxas de juro vigentes em 31/12/2001, indiciava, nomeadamente para os contratos celebrados antes de 2001, a necessidade de se proceder à sua renegociação, por forma a colocá-las a níveis mais consentâneos com as condições do mercado financeiro.

No âmbito do princípio do contraditório, os responsáveis referiram que:

“(...) as taxas de juro em referência estão associadas a contratos ARAAL celebrados com o Governo Regional, cujos juros são bonificados por via de protocolos de cessão de crédito entre o Governo Regional e as Instituições Financeiras, não podendo esta edilidade proceder a qualquer renegociação percentual das taxas de juro”.

5.3.8. Observa-se, igualmente, que não se encontrava instituída qualquer rotina de controlo que permitisse a atempada certificação, quer das importâncias debitadas 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 conta de depósitos à ordem, não se procedendo à certificação dos respectivos cálculos.

A inexistência de conferências independentes condicionou, pois, o exercício da função controlo, com todas as consequências daí resultantes.

²³ Em 2 de Julho de 2001, o valor médio da *Euribor* a 6 meses, calculado com base em 360 dias, era de 4,361%. Com referência a 3 de Dezembro de 2001, aquele indexante assumia o valor de 3,220%, ou seja, tinha-se registado uma significativa redução de 1,141%.



VI. CONTROLO ORÇAMENTAL

6.1. CONTROLO ORÇAMENTAL DA RECEITA

6.1.1. Execução Orçamental da Receita

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

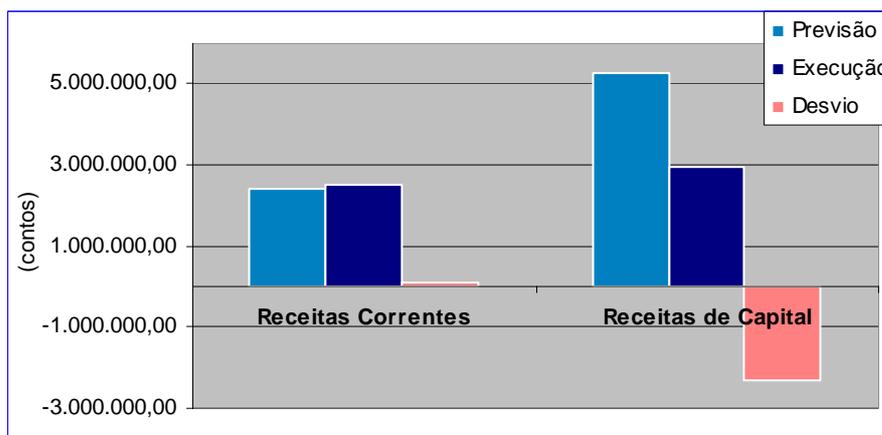
QUADRO XXXIV – Execução Orçamental da Receita – 2001

Unid: Contos

RECEITAS	Ponta Delgada			
	PREV.	EXEC.	Desvio	TX EX
Correntes	2.385.517	2.501.494	115.977	105
Capital	5.262.272	2.943.310	-2.318.962	56
Total	7.647.789	5.444.804	-2.202.985	71

Fonte: Contas de Execução Orçamental e Orçamentos

GRÁFICO VI – Execução Orçamental das Receitas – 2001



As Receitas Correntes arrecadados excederam as respectivas dotações inscritas, evidenciando uma taxa de execução orçamental de 105%. No entanto, o desvio apurado nas Receitas de Capital, -11,567 milhões de euros (-2.319,0 mil contos), correspondente a uma taxa de execução de 56%, foi determinado, essencialmente, pelo empolamento orçamental e a conseqüente deficiente arrecadação das receitas, devido:

- ao defraudar das expectativas relativamente às transferências de verbas no âmbito do PRODESA – dos 17,46 milhões de euros (3.501,2 mil contos) inscritos no orçamento, apenas foram arrecadados 5,92 milhões de euros (1.186,7 mil contos), isto é, 34% das importâncias previstas;
- ao facto da percepção de verbas provenientes da Administração Regional ter ficado substancialmente aquém das dotações inscritas, já que apenas foram transferidos 229 mil euros (46,0 mil contos) dos 1,011 milhões de euros (202,7 mil contos) inscritos, isto é, 23% da dotação prevista.

**QUADRO XXXV – PRODESA + Administração Regional + REGIS vs. Receitas de Capital – 2001**

Unid: Contos

RUBRICAS	Ponta Delgada			
	PREV.	EXEC.	Desvio	TX EX
1. PRODESA	3.501.166	1.186.722	-2.314.444	34
2. Administ. Regional	202.691	46.054	-156.637	23
3. REGIS/Sismo 1998	0	0	0	-
4. Receitas Capital	5.262.272	2.943.310	-2.318.962	56
5. PRODESA/Rec.Capital	67%	40%	100%	-
6. Adm.Reg./Rec. Capit.	4%	2%	7%	-
7. REGIS/Rec.Capit.	0%	0%	0%	-

Fonte: Contas de Execução Orçamental e Orçamentos

Em 2002, a execução orçamental das Receitas de Capital foi relativamente superior, uma vez que, dos 35.909.518,72 euros (7.199.212 contos) inscritos no orçamento, foram arrecadados 26.251.491,33 euros (5.262.952 contos), a que correspondeu uma taxa de execução de 73,1%.



6.1.2. Estrutura das Receitas

A estrutura das receitas foi determinada, maioritariamente, pelas Receitas de Capital, 14,681 milhões de euros (2.943,3 mil contos), ao passo que as Receitas Correntes, 12,477 milhões de euros (2.501,5 mil contos), representaram 46% das Receitas Totais.

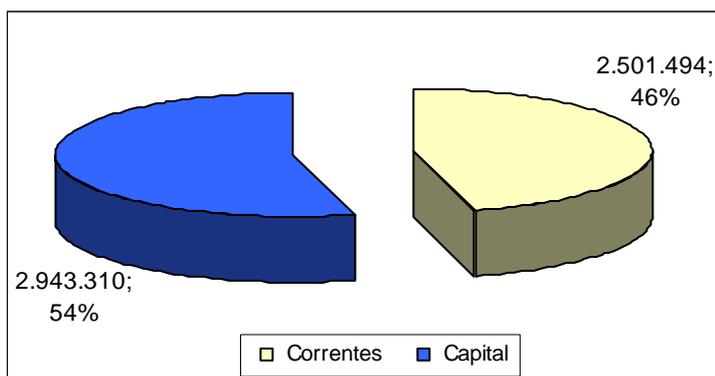
QUADRO XXXVI – Estrutura das Receitas – 2001

Unid: Contos

RECEITAS	Ponta Delgada	
		%
Correntes	2.501.494	46
Capital	2.943.310	54
Total	5.444.804	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

GRÁFICO VII – Receitas Correntes/Receitas de Capital – 2001



Em 2002, a importância das Receitas de Capital, 26.251.491,33 euros (5.262.952 contos), mais 78,8% do que no ano anterior, foi ainda mais relevante, na medida em que representaram 64% das Receitas Totais, ou seja, 40.989.726,12 euros (8.217.702 contos).

As Receitas Correntes, 14.738.234,79 euros (2.954.751 contos), registaram um crescimento de 18,1%.



6.1.3. Origem das Receitas

No exercício orçamental de 2001, o financiamento das actividades da CMPDL foi assegurado pelas seguintes fontes:

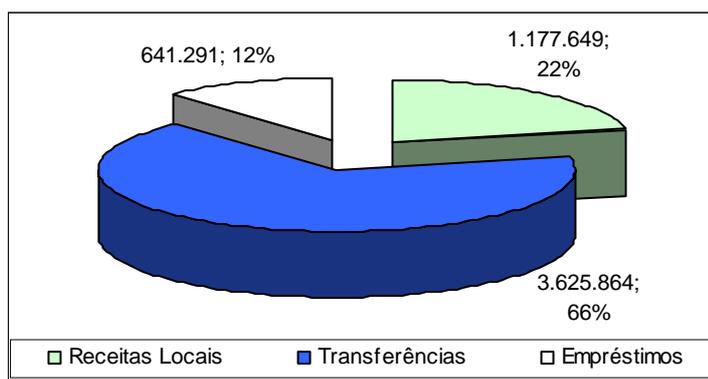
QUADRO XXXVII – Origem das Receitas – 2001

Unid: Contos

RECEITAS	Ponta Delgada	
		%
Receitas Locais	1.177.649	22
Transferências	3.625.864	67
Empréstimos	641.291	12
Total	5.444.804	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

GRÁFICO VIII – Origem das Receitas – 2001



As Transferências, 18,085 milhões de euros (3.625,9 mil contos), 67% das Receitas Totais, resultaram, praticamente, das verbas provenientes do OE (FCM, FGM e FBM), 11,281 milhões de euros (2.261,7 mil contos), e dos fundos comunitários do PRODESA, 5,919 milhões de euros (1.186,7 mil contos).



6.1.4. Receitas Correntes e de Capital

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

QUADRO XXXVIII – Estrutura Desagregada das Receitas Correntes e de Capital – 2001

Unid: Contos

RECEITAS CORRENTES	Ponta Delgada	
		%
Impostos Directos	733.075	13
Impostos Indirectos	62.932	1
Taxas, Mult. e O. Penalid.	215.730	4
Rend. Propriedade	22.069	0
Transf. Correntes	1.369.639	25
Venda Bens Durad.	5	0
Venda Bens não Durad.	768	0
Venda Serviços	90.294	2
Outras Receitas Correntes	6.982	0
sub - total	2.501.494	46

RECEITAS DE CAPITAL	Ponta Delgada	
		%
Venda Bens Investimento	22.707	0
Transferências Capital	2.256.225	41
Activos Financeiros	23.087	0
Passivos Financeiros	641.291	12
Outras Receitas Capitais	0	0
sub - total	2.943.310	54
Total	5.444.804	100

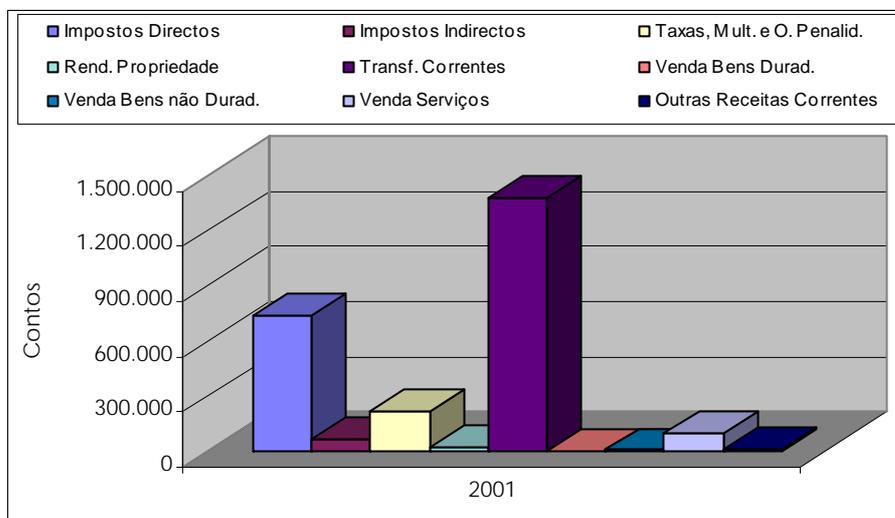
Fonte: Contas de Execução Orçamental

Nas Receitas Correntes, as Transferências Correntes contribuíram com 6,831 milhões de euros (1.369,7 mil contos), 54,8%, seguida dos Impostos Directos, 3,656 milhões de euros (733,1 mil contos), e de Taxas, Multas e Outras Penalidades, 1,076 milhões de euros (215,7 mil contos).

Em 2002, as Transferências Correntes ascenderam a 7.748.633,47 euros (1.553.462 contos), mais 13,4% do que no ano anterior, os Impostos Directos a 4.401.672,96 euros (882.456 contos), mais 20,4%, e as Vendas de Serviços a 1.263.356,35 euros (253.280 contos), mais 180,5%.

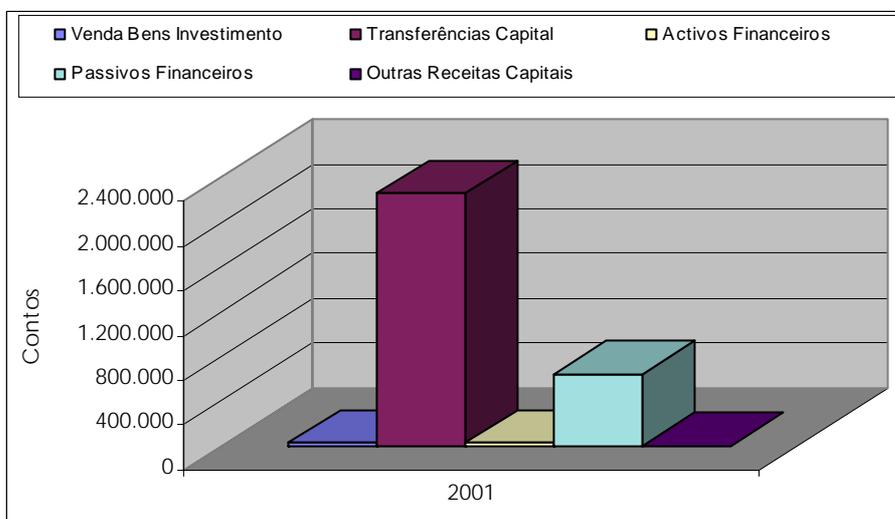


GRÁFICO IX – Estrutura Desagregada das Receitas Correntes – 2001



Em 2001, nas Receitas de Capital, assumiram, igualmente, primordial importância as Transferências, que atingiram 11,254 milhões de euros (2.256,2 mil contos), ou seja, 76,7%, enquanto que os Passivos Financeiros representaram 21,8%.

GRÁFICO X – Estrutura Desagregada das Receitas de Capital – 2001



Em 2002, as Transferências de Capital, 13.545.345,84 euros (2.715.598 contos), registaram um crescimento de 20,4%, e os Passivos Financeiros, 12.400.439,10 euros (2.486.065 contos), mais 287,7%.

**6.1.5. Estrutura das Transferências**

6.1.5.1. A reforma operada pela Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto²⁴, 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 XXXIX – Evolução dos Critérios de Distribuição das Transferências do OE

CRITÉRIOS	LEI 1/79	LEI 98/84	LEI 1/87 (FEF)	O.E.792 (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 ^A	35%	20%	5%	-	IDO ¹
Acessibilidade				5%	
IRS colecta local					10%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

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

^A 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.

¹ 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.

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

²⁴ 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.



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.

6.1.5.2. A composição das Transferências Correntes e de Capital encontra-se desagregada pelas rubricas que a seguir se apresentam:



QUADRO XL – Estrutura das Transferências – 2001

Unid: Contos

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	Ponta Delgada	
		%
Administração Central		
F.G.M. + F.C.M. + F.B.M.	1.357.030	37
Outras	4.668	0
Exterior	4.814	0
Administração Regional/Local	3.127	0
Total (1)	1.369.639	38

TRANSFERÊNCIAS CAPITAL	Ponta Delgada	
		%
Administração Central		
F.G.M. + F.C.M. + F.B.M.	904.688	25
Outras	111.396	3
Administração Regional/Local	46.054	1
Exterior	1.194.087	33
Total (2)	2.256.225	62
Total (1) + Total (2)	3.625.864	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

As Transferências Correntes, 6,831 milhões de euros (1.369,7 mil contos), respeitaram, quase exclusivamente, às verbas provenientes do OE (FGM, FCM e FBM), 6,768 milhões de euros (1.357,0 mil contos).

As Transferências de Capital, 11,254 milhões de euros (2.256,2 mil contos), correspondentes a 62% das Transferências Totais, apresentaram uma estrutura mais diversificada relativamente à respectiva proveniência, destacando-se as do Exterior, 5,956 milhões de euros (1.194,1 mil contos), 33%, resultantes, essencialmente, dos fundos comunitários, no âmbito do PRODESA, e as oriundas do OE (FGM, FCM e FBM), 4,512 milhões de euros (904,7 mil contos).



6.2. CONTROLO ORÇAMENTAL DA DESPESA

6.2.1. Execução Orçamental da Despesa

O deficiente desempenho na arrecadação de Receitas de Capital, em 2001, reflectiu-se na execução da despesa, que atingiu, em termos globais, 27,094 milhões de euros (5.431,9 mil contos). A taxa de execução, relativamente às dotações previstas, foi de 71%.

QUADRO XLI – Execução Orçamental da Despesa – 2001

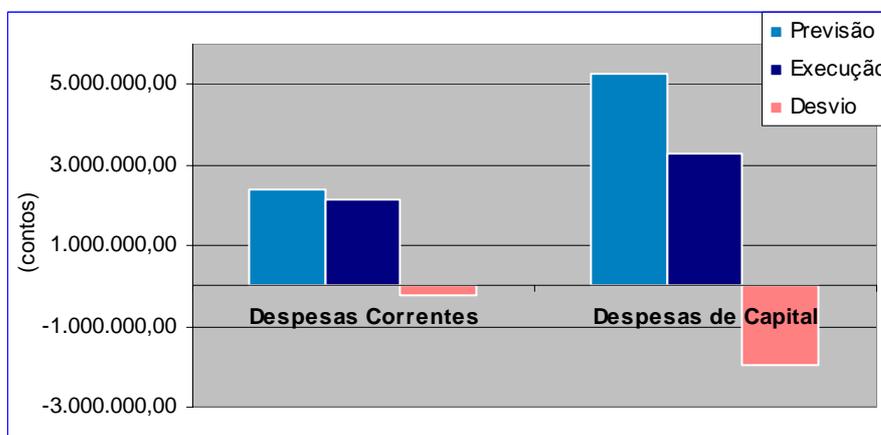
Unid: Contos

DESPESAS	Ponta Delgada			
	PREV.	EXEC.	Desvio	TX EX
Correntes	2.386.017	2.140.843	-245.174	90
Capital	5.261.773	3.291.088	-1.970.685	63
Total	7.647.790	5.431.931	-2.215.859	71

Fonte: Contas de Execução Orçamental e Orçamentos

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

GRÁFICO XI – Execução Orçamental das Despesas – 2001



QUADRO XLII – Investimento vs. Despesas de Capital – 2001

Unid: Contos

RUBRICAS	Ponta Delgada			
	PREV.	EXEC.	Desvio	TX EX
Investimento	3.922.638	2.539.040	-1.383.598	65
Despesas Capital	5.261.773	3.291.088	-1.970.685	63
Invest./Desp.Capital	75%	77%	70%	-

Fonte: Contas de Execução Orçamental e Orçamentos



O Investimento Municipal foi significativamente penalizado, já que ficou aquém do previsto, pois, dos 19,566 milhões de euros (3.922,6 mil contos) orçamentados, apenas foram despendidos 12,664 milhões de euros (2.539,0 mil contos), o que originou um desvio de -6,901 milhões de euros (-1.383,6 mil contos), correspondente a uma taxa de execução de 65%.

Ora, o facto daquela componente representar 75% das Despesas de Capital, condicionou a própria execução da despesa, na medida em que contribuiu com 62,4% do desvio global apurado, -11,052 milhões de euros (-2.215,8 mil contos).

Na gerência de 2002, constatou-se uma melhoria na execução orçamental da rubrica "Investimentos", 67,8%, devido, também, ao facto de ter ocorrido uma taxa de execução mais elevada nas Despesas de Capital, 67%.



6.2.2. Estrutura das Despesas

Em 2001, as Despesas Totais ascenderam a 27,094 milhões de euros (5.431,9 mil contos), das quais, 10,678 milhões de euros (2.140,8 mil contos) referentes a Despesas Correntes, 39%, e 16,415 milhões de euros (3.291,1 mil contos) a Despesas de Capital.

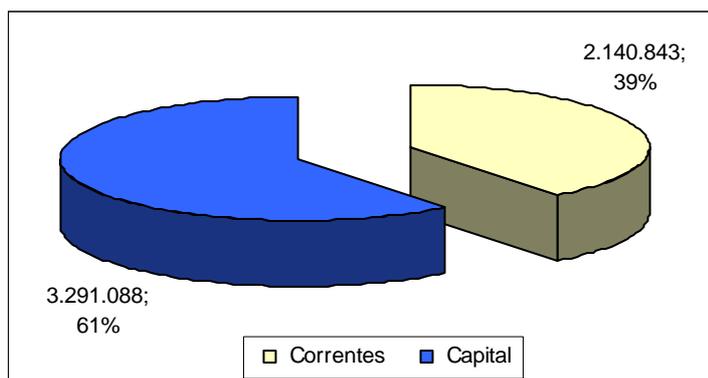
QUADRO XLIII – Estrutura das Despesas – 2001

Unid: Contos

DESPESAS	Ponta Delgada	
		%
Correntes	2.140.843	39
Capital	3.291.088	61
Total	5.431.931	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

GRÁFICO XII – Despesas Correntes/Despesas de Capital – 2001



Em 2002, a importância relativa das Despesas de Capital aumentou significativamente, passando a representar 68%.



6.2.3. Despesas Correntes e de Capital

Em 2001, nas Despesas Correntes, a rubrica Pessoal, 6,884 milhões de euros (1.380,2 mil contos), foi responsável por 64,5% das verbas despendidas, isto é, a 25,0% das Despesas Totais, evidenciando, assim, uma elevada rigidez da estrutura de custos.

QUADRO XLIV – Estrutura Desagregada das Despesas Correntes e de Capital – 2001

Unid: Contos

DESPESAS CORRENTES	Ponta Delgada	
		%
Pessoal	1.380.229	25
Bens Duradouros	3.132	0
Bens não Duradouros	99.430	2
Aquisição Serviços	500.603	9
Transferências Correntes	125.708	2
Encargos Financeiros	30.057	1
Outras Despesas	1.684	0
sub - total	2.140.843	39

DESPESAS DE CAPITAL	Ponta Delgada	
		%
Investimentos	2.539.040	47
Transferências Capitais	588.094	11
Activos Financeiros	137.002	3
Passivos Financeiros	26.952	0
Outras Despesas Capital	0	0
sub - total	3.291.088	61
Total	5.431.931	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

No que concerne às Despesas de Capital, 16,415 milhões de euros (3.291,1 mil contos), os Investimentos representaram 77,1%, contribuindo, deste modo, com 47% da Despesa Total.

Em termos gerais, as rubricas, Investimentos, 47%, Pessoal, 25%, Transferências de Capital, 11%, e Aquisição de Serviços, 9%, determinaram a execução orçamental.

Relativamente às Transferências de Capital, os principais destinatários foram as Juntas de Freguesia do Concelho, que beneficiaram de 1,625 milhões de euros (325,9 mil contos), ao passo que para os SMAS foram transferidos 188,6 mil euros (37.811 contos).



GRÁFICO XIII – Estrutura Desagregada das Despesas Correntes – 2001

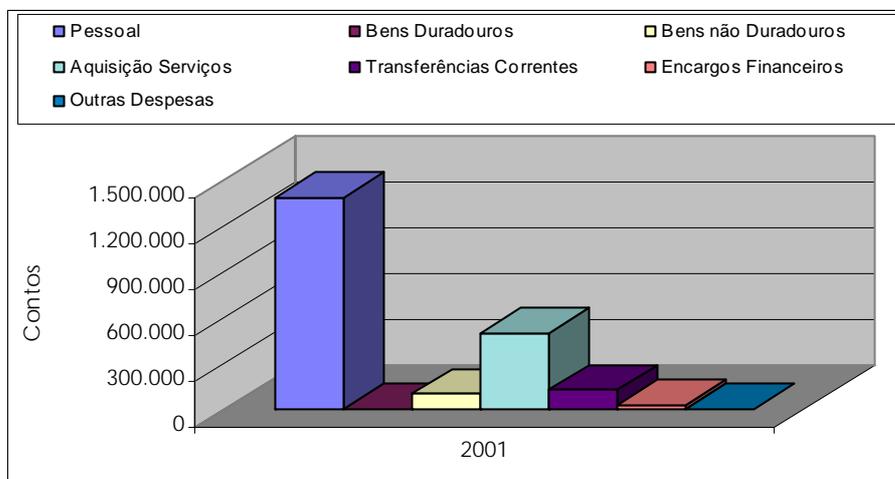
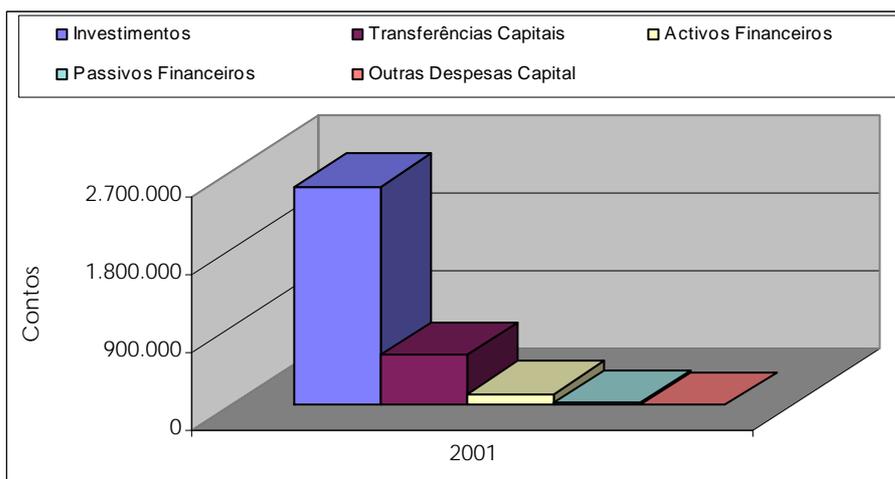


GRÁFICO XIV – Estrutura Desagregada das Despesas de Capital – 2001



Em 2002, as Despesas com Pessoal, 7.340.550,62 euros (1.471.648 contos), a Aquisição de Serviços, 2.977.018,22 euros (596.839 contos), e os Bens Não Duradouros, 503.881,06 euros (101.019 contos), representaram 65%, 26% e 4% das Despesas Correntes, respectivamente.

Nas Despesas de Capital destacaram-se os Investimentos, 18.071.113,44 euros (3.622.933 contos), as Transferências de Capital, 3.630.965,79 euros (727.943 contos), e os Activos Financeiros, 1.923.087,60 euros (385.544 contos), que representaram 75%, 15% e 8% das Despesas de Capital, respectivamente.

Em termos globais, as rubricas, Investimentos, 51%, Pessoal, 21%, Transferências de Capital, 10%, e Activos Financeiros, 5%, determinaram a execução orçamental.



6.2.4. Estrutura do Investimento Municipal

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

QUADRO XLV – Estrutura do Investimento Municipal – 2001

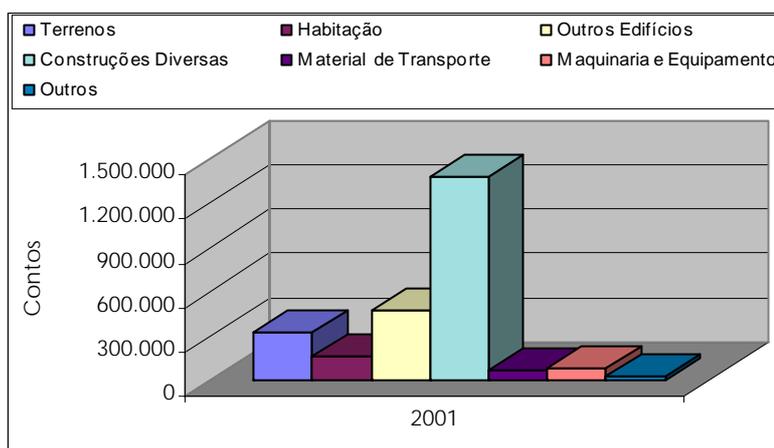
Unid: Contos

Área	Ponta Delgada	
		%
Terrenos	321.338	13
Habitação	169.207	7
Outros Edifícios	478.409	19
Construções Diversas	1.379.738	54
Material de Transporte	72.998	3
Maquinaria e Equipamento	90.742	4
Outros	26.608	1
Total	2.539.040	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

As rubricas, Construções Diversas, 6,882 milhões de euros (1.379,7 mil contos), Outros Edifícios, 2,386 milhões de euros (478,4 mil contos), e Terrenos, 1,602 milhões de euros (321,3 mil contos), constituíram os principais eixos de intervenção na gerência em apreço, determinando, praticamente, a estrutura do Investimento Municipal, 54%, 19% e 13%, respectivamente.

GRÁFICO XV – Estrutura do Investimento Municipal – 2001



QUADRO XLVI – Execução Orçamental da Rubrica Investimentos – 2001

Unid: Contos

	Ponta Delgada
Previsto	3.922.638
Executado	2.539.040
Nível de Execução (%)	64,7%

Fonte: Contas de Execução Orçamental



A taxa de execução foi de 64,7%, ou seja, dos 19,566 milhões de euros (3.922,6 mil contos) previstos, foram despendidos 11,766 milhões de euros (2.539,0 mil contos), apurando-se, assim, um desvio de -6,901 milhões de euros (-1.383,6 mil contos), que correspondeu a 59,7% do desvio global das Receitas de Capital, principal fonte de financiamento do Investimento.

Em virtude de não se terem concretizado, nos montantes previstos, as Transferências de Capital oriundas do PRODESA e da Administração Regional, que representavam 68% das receitas orçamentadas, era expectável que o Investimento Municipal registasse um menor índice de execução.

Em 2002, o Investimento Municipal registou um crescimento de 42,7%, ao passar de 12.664.677,06 euros (2.539.040 contos) para 18.071.113,44 euros (3.622.933 contos).



6.2.5. Estrutura das Construções Diversas

Nas Construções Diversas foram privilegiadas as intervenções ao nível de Viadutos, Arruamentos e Obras Complementares, 4,410 milhões de euros (884,2 mil contos), 64% do total da rubrica, e da Sinalização e Trânsito, 2,161 milhões de euros (433,3 mil contos), 31%.

O investimento realizado nas Construções Diversas ascendeu a 6,882 milhões de euros (1.379,7 mil contos), 54,3% do Investimento Municipal.

QUADRO XLVII – Estrutura das Construções Diversas – 2001

Unid: Contos

Designação	Ponta Delgada	
		%
Viadutos, arruamentos e obras complementares	884.188	64
Esgotos	0	0
Reabilitação e pavimentaç. caminhos municipais	0	0
Iluminação pública	1.312	0
Parques e jardins	60.807	4
Instalações desportivas e recreativas	0	0
Captação, tratamento e distribuição de água	0	0
Viação rural	0	0
Sinalização e trânsito	433.273	31
Tratamento residuos sólidos	0	0
Outros	158	0
Total	1.379.738	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

Em 2002, foram despendidas nestas rubricas 8.474.762,50 euros (1.699.037 contos), que registaram um crescimento de 23% relativamente ao ano anterior.



6.3. OUTROS INDICADORES

Em 2001, a população residente no concelho de Ponta Delgada perfazia 65.718 habitantes, dispersos por uma área de 231,92 Km².

QUADRO XLVIII – Indicadores de Gestão

	Ponta Delgada
População *	65.718
Área(Km ²) *	231,92
Receitas Próprias/Habitante **	17,5
Subsídios Atrib./Habitante **	10,9
Investimento/Habitante **	38,6
Investimento/km ² **	10.947,9
Despesa Total/Habitante **	82,7
Transf ^a Exterior/Habitante**	18,2
(FGM+FCM)/Habitante**	34,4

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

** Unidade: contos

Com o objectivo de avaliar o desempenho económico e financeiro²⁵, procedeu-se à construção de vários indicadores de gestão, Quadro XLIX:

QUADRO XLIX – Indicadores Económicos e Financeiros

Indicadores	Ponta Delgada
Despesas c/ pessoal / Receitas Totais x 100	25,3
Restantes Despesas Correntes / Receitas Totais x 100	14,0
Investimento / Receitas Totais x 100	46,6
Serviço da Dívida / Receitas Totais x 100	1,0
Encargos Assumidos e Não Pagos / Receitas Totais x 100	4,7
Financiamentos contratados na gerência / Receitas Totais x 100	11,8
(Endiv. Banc. + Comp. Assu. não Pagos) / Receitas Totais x 100	25,7
N ° de Trabalhadores	540
Municípios / N ° de Trabalhadores	121,7
Receitas Locais / N° Trabalhadores (contos)	2.134,3
Receitas Locais / Municípios (contos)	17,5
Despesas Festas Municipais / Receitas Próprias (contos)	n.d.
Despesas Festas Municipais / Municípios (contos)	n.d.
Despesas c/ pessoal / N° Trabalhadores (contos)	2.556,0

Fonte: Contas de Gerência

As Despesas com o Pessoal, ao absorverem 25,3% das Receitas Totais e 64,5% das Receitas Correntes, evidenciam, desde logo, um quadro de pessoal com um peso significativo.

Tal facto pode reduzir a participação do município no processo de desenvolvimento local, pelo que as alternativas de financiamento apenas podem resultar de uma maior

²⁵ Com as limitações inerentes ao sistema contabilístico em vigor na gerência de 2001.



comparticipação das receitas locais, ou de uma redução das despesas rígidas. Refira-se, a propósito, que as receitas locais médias anuais geradas por funcionário atingiram 10.646 euros (2.134,3 contos), ao passo que a respectiva remuneração média anual foi de 12.749 euros (2.556,0 contos).

Quanto aos indicadores de índole financeira, que de alguma forma expressam a exposição das autarquias à banca e a outros credores, os resultados evidenciam uma situação financeira controlada, se bem que o actual contexto de fortes restrições orçamentais, nomeadamente no recurso ao endividamento, aconselhe prudência na assunção de novos compromissos.

No que se refere ao indicador que estabelece a relação entre o número de trabalhadores municipais e a respectiva população, constata-se que tal relação era de, aproximadamente, 1 trabalhador por cada 120 munícipes.



VII. EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

Ao abrigo do princípio do contraditório, previsto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e a fim de assegurar o conhecimento da posição dos responsáveis e do Serviço, foram os mesmos interpelados no sentido de se pronunciarem sobre o anteprojecto de relatório²⁶.

A pedido do Serviço, foi concedida uma prorrogação no prazo de envio da resposta, por despacho de 03/11/2004, com fundamento na insuficiência do prazo para análise do elenco de matérias versadas no anteprojecto de relatório.

Tempestivamente foi remetida a resposta do Serviço, subscrita pela senhora Presidente da Câmara²⁷. Após análise, as alegações foram tidas em consideração na elaboração deste relatório, sendo extraídos, e colocados ao longo do texto, os aspectos mais relevantes. Sempre que se julgou pertinente, foram tecidas algumas considerações.

A 8/11/2004, foi apresentada resposta por parte dos vereadores do Partido Socialista, senhores João Miguel Roque Filipe, João Teixeira de Medeiros Franco, José Carlos Gomes San-Bento de Sousa e senhora Maria da Piedade Lalanda Gonçalves Mano²⁸.

Esta resposta não refere matéria de facto ou de direito nova. Num primeiro momento, é mencionado que *«o mandato de um vereador da oposição sem competências executivas concretas é caracterizado por uma acção condicionada por múltiplos factores, como por exemplo, a periodicidade das reuniões e a limitação da informação prestada que o modelo de reuniões suscita.»*, para fundamentar o desconhecimento dos mesmos relativamente aos factos relatados, referindo ainda que *«consideramos preocupantes, designadamente por revelarem diversas práticas administrativas ilegais a que somos completamente alheios merecendo por isso o nosso total repúdio»*. Por último, é requerida a relevação *«da “responsabilidade” atribuída aos vereadores eleitos pelo Partido Socialista»*.

Não apresentaram contestação os senhores, Manuel Ribeiro Arruda, Luís Manuel de Carvalho e Silva Melo, António Manuel Melo Medeiros, José Manuel Oliveira Melo, Carlos Medeiros Sousa, Rui Jorge da Silva Leite Bettencourt e Rui Moreira de Silva Coutinho, e a senhora Maria da Conceição Pacheco Tavares da Estrela.

Refira-se, a propósito, que algumas das irregularidades apresentadas no anteprojecto de relatório foram entretanto sanadas, muito por força da obrigatoriedade de implementação do novo sistema contabilístico – POCAL. Tal facto não invalida que, à data da auditoria, estas irregularidades existissem.

²⁶ Ofícios SRATC, n.ºs 1157 a 1175, de 19/10/2004.

²⁷ Ofício de 2/12/2004.

²⁸ A fls.



VIII. CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

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

Ponto	Das Conclusões	RECOMENDAÇÕES
4.3.1.	- Quatro das seis vagas do quadro de pessoal destinadas a chefes de divisão não se encontravam providas, sendo as correspondentes funções assumidas pelas respectivas directoras de departamento.	
4.3.1.	- As categorias de “auxiliar” e “operário” representavam, no seu conjunto, 79,9% das dotações globais. Em 31/12/2001, 85,2% dos efectivos ao serviço da Autarquia inseriam-se nas referidas categorias.	
4.3.1.	- O índice de tecnicidade era reduzido – 82,6% do pessoal possuía 6 ou menos anos de escolaridade.	
4.3.1.	- Dos 23 lugares de técnicos superiores previstos no quadro, apenas 13 estavam preenchidos. Destes, três encontravam-se na situação de contratados a termo certo.	
4.3.1.	- A média de idades dos efectivos era de 39,8 anos, aspecto que, associado aos reduzidos níveis de qualificação, poderá condicionar a desejável requalificação da estrutura organizacional.	
4.3.2.	- A taxa de absentismo foi de 9,5%. Ou seja, em média, cada funcionário faltou 24 dias úteis, para além do período de férias a que legalmente teve direito, constando-se uma maior incidência do absentismo masculino.	Deverão ser instituídos mecanismos de controlo de assiduidade mais eficazes.
4.4.	- As normas que definem os procedimentos a adoptar na realização de despesas, na identificação dos responsáveis e respectivas operações de controlo associadas, não se encontravam implementadas.	Deverão implementar-se as medidas necessárias e suficientes que garantam a existência de um SCI fiável.
4.4.4.	- A preterição dos procedimentos de contratação legalmente exigidos na aquisição de determinados bens e serviços não concorre para a salvaguarda do interesse financeiro da Autarquia, para além de configurar a violação de normas legais.	As necessidades de aquisição de bens e serviços devem ser objecto de planeamento adequado, por forma a que sejam promovidos procedimentos pré-contratuais abertos à concorrência e à igualdade de acesso dos privados.



Ponto	Das Conclusões	RECOMENDAÇÕES
4.4.5.	- Nem sempre foram adoptados os procedimentos contabilísticos para a realização das despesas, nos termos do DReg. n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro.	Deverão passar a observar-se as disposições legais em vigor, referentes à assunção, autorização e pagamento de despesas públicas.
4.4.6.	- Mantém-se em vigor um contrato de prestação de serviços, na modalidade de avença, com a Dra. Maria Flor Lopes, para o exercício de funções de consultor jurídico, desde 8/1/1991, apesar da CMPDL possuir no seu quadro dois funcionários com as qualificações adequadas para o exercício das funções objecto do âmbito da avença.	A CMPDL deverá reapreciar os termos em que o contrato é hoje desenvolvido, de forma a adequá-lo aos serviços efectivamente prestados pelo co-contratante e, até mesmo, a necessidade da sua manutenção.
4.4.6.	- Foi celebrado um contrato de prestação de serviços, em regime de avença, com o Arq. António Manuel Resende Costa Pardal, renovado automática e sucessivamente, apesar da CMPDL possuir no seu quadro de pessoal licenciados em arquitectura, bem como lugares por preencher na referida especialidade. Por outro lado, a escolha do procedimento pré-contratual adoptado – ajuste directo com consulta a três prestadores de serviços – foi inadequada, em função do valor do contrato.	O Serviço deverá equacionar a renovação do presente contrato, o qual, a manter-se, deverá especificar com mais pormenor o objectivo contratual.
4.4.6.	- Em 2001 e 2002, a empresa António da Costa Pardal, Arquitectos – Consultores, Planeamento e Arquitectura, Lda. prestou serviços à CMPDL, que ascenderam a 14.625,75 € (2.932,2 contos) e 27.906,25 € (5.594,7 contos), respectivamente, desconhecendo-se se o objecto destas prestações de serviços estaria, ou não, já incluído no contrato de avença com o Arq. António Manuel Resende Costa Pardal.	
4.4.7.	- À data da auditoria, não existia qualquer tipo de regulamento destinado aos utilizadores de equipamentos de telecomunicações, de forma a permitir um controlo eficaz dos respectivos custos.	(Irregularidade entretanto sanada)



Ponto	Das Conclusões	RECOMENDAÇÕES
4.4.8.	- Na deliberação do executivo municipal de 08/01/2001, que procedeu à constituição de um fundo permanente, não foi especificada a rubrica de classificação económica, nem foram nomeados os responsáveis pela sua utilização.	(Esta situação foi corrigida nas gerências seguintes)
4.4.9.	- O regulamento que deveria estabelecer os critérios e as medidas de controlo subjacentes à utilização do fundo de maneiio ainda não tinha sido aprovado.	
4.4.10.	- Os cheques, apesar de nominativos, não eram cruzados.	(Irregularidade entretanto sanada)
4.4.10.	- Não se procedeu a uma segregação de funções, designadamente no âmbito da emissão / assinatura dos cheques.	As rotinas decorrentes da emissão, guarda e assinatura dos cheques, deverão ser devidamente salvaguardadas, através de uma adequada segregação de funções.
4.4.10.	- A gestão e coordenação das aquisições não se encontravam centralizadas, apesar de estar prevista na estrutura orgânica uma Secção de Aprovisionamento.	(A Secção de Aprovisionamento entrará em funcionamento na Gerência de 2005)
4.5.1.1 .	- Na sequência do contrato de concessão do uso privativo do estabelecimento “B”, sito ao Equipamento Central da Praia das Milícias, celebrado no dia 01/06/2001, entre a CMPDL e o senhor Paulo Silva, foi possível constatar que, à data dos trabalhos de campo (Maio de 2002), ainda não tinha sido paga qualquer renda mensal. No entanto, a 27 de Maio de 2002 foram regularizados os pagamentos em falta.	A CMPDL deverá definir, no âmbito do SCI, as normas e procedimentos para a arrecadação de receitas e respectivas operações de controlo.
4.5.1.2 .	- As receitas provenientes da exploração de 18 parcómetros deixaram de ser entregues nos cofres da Autarquia a partir do mês de Julho de 2001, encontrando-se a empresa REX, Lda. em situação de incumprimento, nos termos do contrato celebrado em 01/03/1999. Tal facto foi regularizado até 13 de Maio de 2003.	



Ponto	Das Conclusões	RECOMENDAÇÕES
4.5.2.	- A elaboração das reconciliações bancárias não era exercida com periodicidade mensal.	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.
4.6.3.	- À data dos trabalhos de campo, os projectos de investimento em curso e aprovados pelo PRODESA, com uma dotação prevista de 15.483.684,32 € (3.104,2 milhares de contos), apresentavam uma taxa de utilização de 47,7%.	
4.6.3.	- O índice de execução física dos investimentos participados era de 67,2%, enquanto a correspondente execução financeira era de 52,1%.	
4.6.4.	- Constatou-se uma deficiente tramitação processual das candidaturas ao PRODESA.	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.
4.6.7.	- Os processos referentes aos investimentos municipais encontravam-se devidamente organizados.	
4.6.7.	- Apesar de ser elaborado um mapa de controlo financeiro referente aos projectos em curso, não existiam relatórios periódicos de acompanhamento / controlo técnico das empreitadas, nem registos formais comprovativos da avaliação do plano plurianual de investimentos.	Face à natureza dos investimentos e consequente volume financeiro que lhe está associado, deverão ser implementadas rotinas adequadas no âmbito da função controlo.
4.7.	- No âmbito da atribuição de Subsídios constatou-se a ausência de um quadro regulamentar capaz de estabelecer, nomeadamente: objectivos, condições de acesso, tipologia das despesas elegíveis, critérios subjacentes à apreciação e consequente selecção dos pedidos, regras de cálculo dos apoios e respectivos mecanismos de acompanhamento e controlo.	A Autarquia deverá elaborar um regulamento para a atribuição de subsídios.



Ponto	Das Conclusões	RECOMENDAÇÕES
4.7.3.	- Foi concedida uma comparticipação financeira ao Clube Desportivo Santa Clara, no montante de 59.855,75 € (12.000 contos), destinada a premiar a equipa de futebol profissional pela promoção à I Liga de Futebol, contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro.	O Serviço deve obediência à norma injuntiva do n.º 3 do artigo 3.º do DL n.º 432/91, de 6 de Novembro, termos em que não devem ser atribuídos apoios financeiros ao desporto profissional.
4.7.4.	- 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.
4.9.2.	- O Regulamento do Sistema de Controlo Interno foi aprovado a 14/04/2003, a fls. 703 do processo.	
4.9.2.	- A aplicação integral do software do POCAL para os documentos contabilísticos do exercício orçamental de 2002, começou a funcionar, exclusivamente, a partir de 24 de Abril.	
4.9.2.	- Com referência à data dos trabalhos de campo, a CMPDL ainda não dispunha do balanço inicial, documento que, nos termos do art.º 10.º do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi conferida pelo DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, deveria ter sido elaborado até 01/01/2002.	
4.9.3.	- O novo software apresentava algumas limitações, facto que dificultava a total implementação do POCAL, pelo que, o objectivo central da reforma ainda estava longe de permitir a integração consistente da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos e, em consequência, oferecer maior transparência no controlo efectivo daquelas operações.	Deverão implementar-se as medidas necessárias e suficientes que garantam a existência de um SCI fiável, sustentadas em soluções informáticas eficientes.
5.2.1.	- Foram respeitados os limites referentes aos encargos com o “Pessoal do Quadro”, 71,4%, e com o “Pessoal Noutras Situações”, 19,4%.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Câmara Municipal de Ponta Delgada (05/130.1)

Ponto	Das Conclusões	RECOMENDAÇÕES
5.2.2.	- Na gerência de 2001, as receitas orçamentais ascenderam a 27.158.565,71 € (5.444.803,6 contos), enquanto as despesas contabilizadas atingiram 27.094.356,49 € (5.431.930,8 contos). De tal facto resultou, por conseguinte, um saldo de 64.209,23 € (12.872,8 contos), que, acrescido do excedente orçamental proveniente da gerência anterior, 147,49 € (29,6 contos), se traduziu num saldo final para a gerência seguinte de 64.356,82 € (12.902,4 contos).	
5.2.2.	- Foi observada a regra do equilíbrio corrente, tendo o respectivo saldo ascendido a 1.798.916,92 € (360.650 contos).	
5.3.6.	- Não foram ultrapassados os limites do recurso ao crédito de médio e longo prazos.	
5.3.6.	- O serviço da dívida ascendeu a 284.357,08 € (57.009 contos), ao passo que as receitas locais foram de 5.874.086,20 € (1.177.649 contos).	
5.3.7.	- Em 31/12/2001, o endividamento global ascendia a 6.970.799,52 € (1.397,6 milhares de contos), dos quais, 5.696.016,69 € (1.141,9 milhares de contos) reportavam-se a financiamentos contratados a médio e longo prazos, sendo os restantes 1.274.782,83 € (255,6 milhares de contos) referentes à dívida administrativa. O serviço da dívida traduzia um índice de utilização de 9,9% da respectiva capacidade de endividamento.	
5.3.8.	- Alguns dos financiamentos contratados antes da gerência de 2001 venciam juros a taxas compreendidas entre 5% e 6,75%, desajustadas do perfil de risco das operações e das condições então vigentes no mercado financeiro, num contexto em que a <i>Euribor</i> a 6 meses não ultrapassava os 3,22%.	(Situação devidamente justificada)



Ponto	Das Conclusões	RECOMENDAÇÕES
5.3.9.	- Não eram efectuadas rotinas de controlo, no âmbito da certificação do serviço da dívida debitado pelas instituições financeiras, inerentes ao endividamento bancário, nem se procedia à conciliação dos saldos de fornecedores e demais credores.	Deverão ser instituídos métodos e procedimentos de controlo com vista à certificação do serviço da dívida e das contas de devedores e credores.
6.1.1.	- O processo orçamental foi caracterizado pela sobreavaliação das receitas de capital, devido, essencialmente, às transferências de verbas no âmbito do PRODESA, -11.544.397,60 € (-2.314,4 milhares de contos) do que o previsto.	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.
6.2.4.	- Em 2001, a execução do investimento municipal foi de 64,7%. De uma previsão inicial de 19.566.035,87 € (3.922.638 contos), foram contabilizados, nas rubricas de investimento, 12.664.677,07 € (2.539.040 contos).	
6.3.	- As receitas locais médias anuais geradas por funcionário atingiram 10.645,84 € (2.134,3 contos), enquanto a respectiva remuneração média anual foi de 12.749,27 € (2.556,0 contos).	



IX. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS E IRREGULARIDADES

9.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.7.3.	Facto: Concessão de uma comparticipação financeira ao Clube Desportivo Santa Clara, no montante de 59.855,75 € (12.000 contos), destinado a premiar a equipa de futebol profissional pela promoção à I Liga de Futebol.	N.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto e n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
Responsável: Luís Manuel de Carvalho e Silva Melo.		



9.2. IRREGULARIDADES

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.	Facto: Inexistência de normas que definam os procedimentos a adoptar na realização de despesas, na arrecadação de receitas e respectivas operações de controlo.	Artigos 14.º e 17.º do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro.

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.4.	Facto: Preterição dos procedimentos de contratação legalmente exigidos na aquisição de bens e serviços.	Artigos 9.º, 10.º e 16.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.6.	Facto: Recurso a procedimento prévio inadequado no âmbito de um contrato de avença com o arquitecto António Manuel Resende Costa Pardal. No entanto, por força do disposto na alínea a) do artigo 7.º da Lei n.º 29/99, de 12 de Maio, e pelos factos serem anteriores a 25/03/1999, a responsabilidade financeira encontra-se amnistiada.	Alínea b) do n.º 2 do artigo 26.º e artigo 32.º do DL n.º 55/95, de 29 de Março e alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.7.	Facto: Inexistência de regulamento para a utilização de equipamentos de telecomunicações.	Ponto 2.9.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.8.	Facto: Constituição de fundo permanente, no montante de 1.496,39 € (300.000\$00), sem especificação da rubrica de classificação económica e respectivos responsáveis pela sua utilização.	Artigo 30.º do DL n.º 341/83, de 21 de Julho.

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
-----------------	----------------------	------------



Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.9.	Facto: Inexistência de regulamento para a constituição e regularização dos fundos de maneo.	Ponto 2.9.10.1.11. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.5.1.1.	Facto: Não arrecadação de receitas provenientes do contrato de concessão do uso privativo do estabelecimento “B”, sito ao Equipamento Central da Praia das Milícias. Tal facto foi regularizado a 27 de Maio de 2002 .	Alínea e), artigo 16.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.5.1.2.	Facto: Não arrecadação de receitas provenientes do contrato de concessão de exploração de parómetros, nos montantes de 12.569,71 € (2.520 contos) e de 7.541,82 € (1.512 contos), respectivamente em 2001 e 2002. Tal facto foi regularizado até 13 de Maio de 2003 .	Alínea e), artigo 16.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.5.2.	Facto: Inexistência de reconciliações bancárias periódicas, apesar de se encontrar definida uma periodicidade mensal para a elaboração das mesmas.	Alínea a do n.º 2 e n.º 4 do artigo 15.º do Dec. Reg. n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro (gerência de 2001), ponto 2.9.10.1.5. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro (gerência de 2002).

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.7.	Facto: Ausência de um quadro regulamentar para a atribuição de subsídios.	Ponto 2.9.2. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
-----------------	----------------------	------------



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Câmara Municipal de Ponta Delgada (05/130.1)

Ponto do Relato	Descrição dos Factos	Base Legal
4.9.2.	Facto: Inexistência do balanço inicial.	Artigo 10.º do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.



X. AJUSTAMENTO GLOBAL

O ajustamento da conta, da responsabilidade dos membros do órgão executivo da CMPDL, referente à gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2001, é o que se passa a apresentar:

QUADRO L – Ajustamento Global – 2001

(Unid.: Escudos)

RUBRICAS	Conta de Documentos	Conta de Numerário	Responsabilidade TOTAL
Receita virtual liquidada	3.040,00		3.040,00
Receita virtual liquidada e não cobrada .			0,00
Receita cobrada.....		5.687.360.697,00	5.687.360.697,00
Saldo em 01/01/01.....	3.007.952,50	31.295.545,50	34.303.498,00
DÉBITO	3.010.992,50	5.718.656.242,50	5.721.667.235,00
Receita anulada			
Despesa realizada		5.658.540.984,00	
SOMA	0,00	5.658.540.984,00	5.658.540.984,00
Receita virtual cobrada	1.428.630,00		
SOMA	1.428.630,00		1.428.630,00
Saldo em 31/12/01	1.582.362,50	60.115.258,50	61.697.621,00
CRÉDITO	3.010.992,50	5.718.656.242,50	5.721.667.235,00

Fonte: Conta de Gerência



XI. 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.

Fixar o total dos emolumentos em 15.858,00 euros, conforme o cálculo apresentado no ponto seguinte.

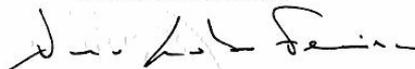
Remeta-se cópia do presente relatório à CMPDL e aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório.

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.

Ponta Delgada, Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 27 de Janeiro de 2005

O Juiz Conselheiro



(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores



(Fernando Flor de Lima)



(Carlos Bedo)

Fui presente

O Representante do Ministério Público



(Manuel Portugal Azevedo)



XII. EMOLUMENTOS

Nos termos do Despacho n.º 28/99 – DG, de 22 de Abril, são devidos emolumentos, no montante de quinze mil oitocentos e cinquenta e oito euros, conforme conta a seguir discriminada:

QUADRO LI – Conta de Emolumentos e Outros Encargos

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo		Proc.º n.º 05/130.1 – Auditoria à Câmara Municipal de Ponta Delgada
Entidade fiscalizada:	Câmara Municipal de Ponta Delgada	
Sujeito(s) passivo(s):	Câmara Municipal de Ponta Delgada	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	X
	Sem receitas próprias	

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Desenvolvimento da Acção:			
— Fora da área da residência oficial		€ 119,99	
— Na área da residência oficial	180	€ 88,29	€ 15 892,20
Emolumentos calculados			€ 15 892,20
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 585,80		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 15 858,00		€ 15 858,00
Emolumentos a pagar			€ 15 858,00
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 15 858,00

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 retificado 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: — Acções fora da área da residência oficial € 119,99 — Acções na área da residência oficial € 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 585,80) 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 € 317,16, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 15 858,00) 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 € 317,16, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 42-A/2005, de 17 de Janeiro.</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>
--	--



XIII. FICHA TÉCNICA

QUADRO LII – 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
	(Luis Costa)	Técnico Superior de 1.ª Classe