



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 18/2005 – FS/SRATC

Auditoria
ao Município do Corvo



ÍNDICE

Siglas e abreviaturas	4
Símbolos utilizados nos fluxogramas	5
Índice de quadros	6
Índice de gráficos.....	7
Sumário.....	8

Parte I **Introdução**

Capítulo I **Caracterização da Acção**

1. Fundamentos, âmbito e objectivos.....	9
2. Plano Global de Auditoria e metodologia de trabalho	10
3. Responsáveis financeiros	11
3.1 Identificação dos responsáveis	11
3.2 Contraditório.....	12

Capítulo II **Enquadramento Legal e Institucional**

4. Estrutura e organização do Município do Corvo	14
5. Regime financeiro.....	17
6. Regime contabilístico	19

Parte II **Levantamento e Avaliação do Sistema de Controlo Interno**

7. Processamento da receita	20
8. Processamento da despesa	27
9. Avaliação do Sistema de Controlo Interno	34



Parte III
Observações de Auditoria

Capítulo I
Análise económico-financeira

10. Demonstrações financeiras	35
11. Síntese do ajustamento.....	42
12. Análise dos limites legais aplicáveis à execução do orçamento	43
12.1 Encargos com o pessoal.....	43
12.2 Equilíbrio orçamental	45
13. Endividamento	47
14. Controlo orçamental.....	52
14.1 Controlo orçamental da receita.....	52
14.2 Controlo orçamental da despesa	58
14.3 Outros indicadores.....	63
15. Aproveitamento dos Fundos Comunitários – PRODESA.....	65

Capítulo II
Análise de legalidade e de regularidade

16. Aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas	71
16.1. Processos analisados.....	71
16.2. Escolha do procedimento pré-contratual	71
16.3. Escolha dos fornecedores a convidar.....	76
16.4. Aplicação de critério de adjudicação	79
16.5. Cabimento de verba.....	80
16.6. Cauções	81
16.7. Execução de contratos visados	84
17. Subsídios e transferências.....	86
18. Relatório da Inspeção Administrativa Regional.....	89
18.1. Gestão económica e financeira	89
18.2. Contratação pública	91
18.3. Gestão de pessoal.....	91
19. Grau de acatamento das Recomendações constantes do Relatório da VIC n.º 16/03	93

Parte IV
Conclusões e recomendações

20. Principais conclusões.....	94
21. Recomendações	97
22. Eventuais Infracções Financeiras e Irregularidades	98
23. Decisão	104
Ficha Técnica.....	105
Conta de emolumentos.....	106
Índice do Processo	107



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Siglas e abreviaturas

BCA	Banco Comercial dos Açores
CEMPD	Caixa Económica da Misericórdia de Ponta Delgada
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIPRL	Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada
CMC	Câmara Municipal do Corvo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DREPA	Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores
FBM	Fundo de Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FGM	Fundo Geral Municipal
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
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
OE	Orçamento do Estado
PC	Presidente da Câmara
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PRODESA	Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
SCI	Sistema de Controlo Interno
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
VIC	Verificação Interna da Conta



Símbolos utilizados nos fluxogramas



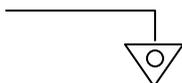
Documento (requisição interna ou externa, factura, guia de recebimento, guia de remessa, cheque, ordem de transferência, talão de depósito, etc.).



Decisão, desvio, alternativa (sim, não).



Registo não contabilístico (orçamento, lista de preços, ficha de existências, guia de entrada em armazém, ficha de saídas de armazém, mapa de produção e vendas, listagem de consumos de água, relação de cobrança, etc.).



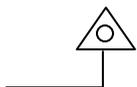
Entrada de documento no arquivo temporário.



Processamento com documento de suporte ou com prova de ter sido conferido.



Registo contabilístico (diário de entidades, conta corrente de entidades, diário da despesa, conta corrente da despesa, diário de tesouraria, resumo diário de tesouraria, folha de caixa, conta corrente das entidades bancárias, etc.).



Saída de documento do arquivo temporário.



Fita de máquina de calcular.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Índice de quadros

Quadro I: Identificação dos responsáveis – Gerência de 2000	11
Quadro II: Identificação dos responsáveis – Gerência de 2001	11
Quadro III: Identificação dos responsáveis – Gerência de 2003.....	12
Quadro IV: Identificação dos responsáveis – Período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2004.....	12
Quadro V: Quadro de pessoal.....	15
Quadro VI: Vínculo do pessoal	15
Quadro VII: Taxas de vínculo do pessoal.....	16
Quadro VIII: Taxa de analfabetismo	16
Quadro IX: Índices habilitacionais	16
Quadro X: Fluxograma do processamento da receita	20
Quadro XI: Fluxograma do processamento da receita – Padaria	22
Quadro XII: Fluxograma do processamento da receita – Serviço de Águas.....	24
Quadro XIII: Fluxograma do processamento da despesa	27
Quadro XIV: Fluxograma do processamento da despesa (continuação)	28
Quadro XV: Fluxograma do processamento da despesa – Padaria.....	31
Quadro XVI: Balanço.....	38
Quadro XVII: Balanço (continuação).....	39
Quadro XVIII: Indicadores financeiros	39
Quadro XIX: Demonstração de Resultados.....	40
Quadro XX: Síntese do ajustamento	42
Quadro XXI: Limite dos encargos com o pessoal	43
Quadro XXII: Estrutura dos encargos com o pessoal	44
Quadro XXIII: Encargos com pessoal vs. Receitas correntes e despesas totais.....	45
Quadro XXIV: Equilíbrio orçamental	46
Quadro XXV: Recurso ao crédito a médio e longo prazos.....	48
Quadro XXVI: Limites ao recurso ao crédito a médio e longo prazos	49
Quadro XXVII: Endividamento municipal	49
Quadro XXVIII: Cobertura do serviço da dívida pelas receitas locais	50
Quadro XXIX: Dívida fundada global	50
Quadro XXX: Execução orçamental da receita	52
Quadro XXXI: FEDER vs. Receitas de capital	53
Quadro XXXII: Estrutura das receitas.....	54
Quadro XXXIII: Origem das receitas.....	54
Quadro XXXIV: Estrutura das receitas correntes e de capital.....	55
Quadro XXXV: Estrutura das transferências	57
Quadro XXXVI: Execução orçamental da despesa	58
Quadro XXXVII: Estrutura das despesas	59
Quadro XXXVIII: Estrutura desagregada das despesas correntes e de capital.....	60
Quadro XXXIX: Estrutura do investimento municipal	61
Quadro XL: Execução orçamental da rubrica investimentos.....	62
Quadro XLI: Investimento vs. Despesas de capital	62
Quadro XLII: Indicadores	63
Quadro XLIII: Indicadores económicos e financeiros.....	64
Quadro XLIV: PRODESA – Eixo 4 – Medidas	65
Quadro XLV: Atribuição das verbas do PRODESA às Câmaras Municipais	66
Quadro XLVI: Investimentos comparticipados pelo PRODESA	67
Quadro XLVII: Eficiência na tramitação processual das candidaturas ao PRODESA	68
Quadro XLVIII: Transferências do PRODESA	69
Quadro XLIX: Contratos de empreitada de obras públicas	71
Quadro L: Contratos de aquisição de bens e serviços.....	71
Quadro LI: Execução financeira – Contratos visados.....	84
Quadro LII: Pagamento dos emolumentos do visto.....	85
Quadro LIII: Subsídios e transferências	86
Quadro LIV: Subsídios e transferências – Constituição da amostra.....	87



Índice de gráficos

Gráfico I: Despesas com o pessoal do quadro e noutras situações.....	43
Gráfico II: Estrutura dos encargos com o pessoal.....	44
Gráfico III: Cobertura do serviço da dívida pelas receitas locais.....	50
Gráfico IV: Taxas de juro contratadas vs. Euribor a 6 Meses.....	51
Gráfico V: Execução orçamental – Receitas correntes e de capital.....	52
Gráfico VI: FEDER + LEADER vs. Receitas de capital.....	53
Gráfico VII: Receitas correntes / Receitas de capital.....	54
Gráfico VIII: Origem das receitas.....	55
Gráfico IX: Estrutura desagregada das receitas correntes.....	56
Gráfico X: Estrutura desagregada das receitas de capital.....	56
Gráfico XI: Estrutura das transferências correntes.....	57
Gráfico XII: Estrutura das transferências de capital.....	58
Gráfico XIII: Execução orçamental – Despesas correntes e de capital.....	59
Gráfico XIV: Despesas correntes / Despesas de capital.....	59
Gráfico XV: Estrutura desagregada das despesas correntes.....	60
Gráfico XVI: Estrutura desagregada das despesas de capital.....	61
Gráfico XVII: Estrutura do investimento municipal.....	62
Gráfico XVIII: Execução orçamental do investimento.....	62
Gráfico XIX: Investimento vs. Despesas de capital.....	63



Sumário

Apresentação

A auditoria foi realizada ao Município do Corvo e teve por referência a gerência de 2003 e parte da de 2004 – até Junho.

Os objectivos foram a avaliação do sistema de controlo interno, identificando-se os respectivos pontos fortes e pontos fracos, a análise da implementação do POCAL, a verificação da integridade das contas e das demonstrações financeiras, o controlo orçamental e a apreciação da legalidade na realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas.

Os factos descritos no relatório da Inspecção Administrativa Regional sobre as gerências de 2000 e 1.º semestre de 2001 (inspecção ordinária)¹ foram considerados para efeitos da definição do âmbito e objectivos da auditoria. De igual modo, observou-se o grau de acatamento das recomendações formuladas em sede de relatório de verificação interna da conta de gerência de 2002 (VIC n.º 16/03).

Principais conclusões/observações

- Constatou-se a inobservância do princípio da especialização, o que implicou que as demonstrações financeiras não reflectissem, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da entidade e suas alterações, bem como o resultado das operações efectuadas.
- Na elaboração do orçamento foram sobrevalorizadas as receitas de capital.
- Foram realizadas despesas sem observância do procedimento pré-contratual devido em função do valor.
- Comparativamente à situação descrita pela IAR, o sistema de controlo interno evidenciava significativas melhorias, pese embora o facto de padecer de algumas insuficiências, nomeadamente ao nível do controlo das disponibilidades, das contas de terceiros, existências, imobilizado e da aplicação dos apoios financeiros atribuídos.
- À excepção da implementação da contabilidade de custos, ainda não concretizada, já tinham sido acolhidas as demais recomendações formuladas no relatório de verificação interna da conta de gerência de 2002.

Principais recomendações

- As regras previsionais definidas pelo POCAL para a elaboração dos orçamentos deverão ser observadas.
- Deverão ser respeitadas as normas legais que disciplinam a escolha do procedimento pré-contratual na contratação pública relativa a empreitadas de obras públicas e a aquisição de bens e de serviços.
- A contabilidade de custos deverá ser implementada.

¹ Processo n.º 56.03.25 – 2001.



PARTE I

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO

1. Fundamentos, âmbito e objectivos

Em execução do plano de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, foi realizada uma auditoria à Câmara Municipal do Corvo (CMC) que teve por referência as gerências de 2003 e 2004 (até Junho), com especial incidência nos domínios do controlo orçamental e do sistema de controlo interno.

No planeamento desta acção de fiscalização e conseqüente elaboração do programa de auditoria, a fls. 609 e seguintes do processo, foram tomados em consideração os factos relatados pela Inspeção Administrativa Regional (IAR), na sequência da inspecção ordinária levada a efeito – Proc.º n.º 56.03.25 – 2001, objecto do Relato Preliminar n.º 06/2003/Controlo Interno – UAT I –, de fls. 587 a fls. 602, que teve por referência as gerências de 2000 e 2001 (1.º semestre), bem como as recomendações constantes do relatório da VIC n.º 16/03, nomeadamente quanto ao respectivo acatamento, conforme despachos de 10 de Abril de 2003 e de 18 de Junho de 2004, a fls. 587 e fls. 608, respectivamente.

Os trabalhos de campo visaram os seguintes objectivos:

- identificar a estrutura e organização da CMC;
- observar o cumprimento da legalidade e regularidade das operações efectuadas, analisar os respectivos registos contabilísticos e procedimentos administrativos, apreciar a conformidade, veracidade e consistência do sistema de controlo interno (SCI), designadamente no âmbito das Transferências e Subsídios atribuídos, do Endividamento, do processamento da Despesa e da Receita e dos Fundos Comunitários;
- analisar o grau de fiabilidade do SCI;
- certificar a Conta de Gerência de 2003 e demais documentos de prestação de contas;
- proceder ao controlo orçamental e à apreciação da situação financeira;
- verificar os procedimentos inerentes às aquisições de bens e serviços, às despesas com empreitadas de obras públicas e às despesas com pessoal, nomeadamente às realizadas através de ajudas de custo, trabalho extraordinário e trabalho em dias de descanso semanal, complementar ou feriados;
- avaliar o aproveitamento dos Fundos Comunitários disponibilizados pelo PRODESA;
- analisar a implementação do POCAL.



2. Plano Global de Auditoria e metodologia de trabalho

Foi adoptada a seguinte metodologia:

1.ª Fase – Preparação

- Planeamento da auditoria;
- Análise dos documentos que instruem a Conta de Gerência de 2003.

2.ª Fase – Trabalhos de campo

- Reuniões com o Presidente da Câmara e com os responsáveis funcionais das áreas seleccionadas, destinadas a explicar os fundamentos e objectivos associados à realização da acção de fiscalização, tendo em vista a identificação e caracterização do SCI;
- Realização de testes de procedimento e de conformidade, com a finalidade de se certificar a informação recolhida no âmbito SCI, complementados por testes substantivos, destinados à confirmação do processamento contabilístico, da expressão financeira e do respectivo suporte documental das operações.

Os trabalhos desenvolvidos incidiram sobre as seguintes áreas:

- Subsídios e Transferências – análise dos processos de atribuição de apoios financeiros, seleccionados em conformidade com a respectiva relevância material;
- Endividamento – análise do endividamento, com referência a 31/12/2003;
- Processamento da Despesa – análise do SCI implementado, com especial incidência nas fases de autorização, aprovação, execução e registo de operações;
- Processamento da Receita – análise do SCI implementado na gestão das receitas, designadamente das provenientes do abastecimento de água e da produção/comercialização de pão;
- Fundos Comunitários – análise do índice de aproveitamento dos recursos financeiros disponibilizados pelo PRODESA;
- POCAL – avaliação da implementação do POCAL.

3.ª Fase – Avaliação e elaboração do relato

- Tratamento da informação recolhida;
- Elaboração do anteprojecto de relatório de auditoria.



3. Responsáveis financeiros

3.1 Identificação dos responsáveis

Procede-se à identificação dos responsáveis pelas gerências de 2000 e 2001, sobre as quais incidiu a acção de fiscalização promovida pela IAR, cujas conclusões foram tidas em linha de conta no planeamento e execução da presente auditoria.

Procede-se, igualmente, à identificação dos responsáveis pela gerência de 2003, bem como dos elementos que constituíram o executivo camarário no período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2004, sobre o qual também incidiu a auditoria².

Quadro I: Identificação dos responsáveis – Gerência de 2000

RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	RESIDÊNCIA	VENCIMENTO LÍQUIDO ANUAL
Manuel das Pedras Rita	Presidente	01-01-2000 a 31-12-2000	9980 - Corvo	31.326,08
Carlos Manuel Valadão	Vereador a Tempo Inteiro	01-01-2000 a 31-12-2000	9980 - Corvo	24.947,67
Aurélio Emílio Pimentel Hilário	Vereador	01-01-2000 a 31-12-2000	9980 - Corvo	1.035,70
Óscar Manuel Valentim da Rocha	Vereador	01-01-2000 a 31-12-2000	9980 - Corvo	932,13
Agostinho Manuel Fraga Hilário	Vereador	01-01-2000 a 31-12-2000	9980 - Corvo	983,92

Quadro II: Identificação dos responsáveis – Gerência de 2001

RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	RESIDÊNCIA	VENCIMENTO LÍQUIDO ANUAL
Manuel das Pedras Rita	Presidente	01-01-2001 a 31-12-2001	9980 - Corvo	31.815,17
Carlos Manuel Valadão	Vereador a Tempo Inteiro	01-01-2001 a 31-12-2001	9980 - Corvo	25.184,08
Aurélio Emílio Pimentel Hilário	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	9980 - Corvo	1.127,92
Óscar Manuel Valentim da Rocha	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	9980 - Corvo	966,79
Agostinho Manuel Fraga Hilário	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	9980 - Corvo	1.074,21

² Sem prejuízo da verificação de actos praticados anteriormente relativos à assunção de despesas pagas nas gerências mencionadas.



Quadro III: Identificação dos responsáveis – Gerência de 2003

				Euros
RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	RESIDÊNCIA	VENCIMENTO LÍQUIDO ANUAL
João Maria de Fraga Greves	Presidente	01-01-2003 a 31-12-2003	9980 - Corvo	36.932,78
Carlos Manuel Valadão	Vereador a Tempo Inteiro	01-01-2003 a 31-12-2003	9980 - Corvo	27.644,16
Fernando António Fraga Pimentel	Vereador	01-01-2003 a 31-12-2003	9981 - Corvo	1.600,22
José Maria Nunes Cabral	Vereador	01-01-2003 a 31-12-2003	9982 - Corvo	1.600,22
José Manuel Alves da Silva	Vereador	01-01-2003 a 31-12-2003	9983 - Corvo	882,88

Quadro IV: Identificação dos responsáveis – Período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2004

				Euros
RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	RESIDÊNCIA	VENCIMENTO LÍQUIDO ANUAL
João Maria de Fraga Greves	Presidente	01-01-2004 a 30-06-2004	9980 – 025 Corvo	36.997,74
Carlos Manuel Valadão	Vereador a Tempo Inteiro	01-01-2004 a 30-06-2004	9980 – 034 Corvo	26.961,12
Fernando António Fraga Pimentel	Vereador	01-01-2004 a 30-06-2004	9980 – 028 Corvo	1.324,32
José Maria Nunes Cabral	Vereador	01-01-2004 a 30-06-2004	9980 - 028Corvo	1.324,32
José Manuel Alves da Silva	Vereador	01-01-2004 a 30-06-2004	9980 – 037 Corvo	1.269,14

3.2. Contraditório

3.2.1 Anteprojecto do Relatório

Para efeitos de contraditório, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o anteprojecto do presente Relatório foi remetido à entidade auditada.

Para o mesmo efeito, o anteprojecto foi também remetido aos seguintes responsáveis:

- Manuel das Pedras Rita, anterior Presidente da Câmara Municipal;
- João Maria de Fraga Greves, Presidente da Câmara Municipal;
- Carlos Valadão, Vice-Presidente da Câmara.



3.2.2. Alegações

Os três responsáveis pronunciaram-se.

O Presidente da Câmara Municipal do Corvo referiu, genericamente:

«Quanto às “irregularidades” apontadas no referido anteprojecto do Relatório de auditoria, informamos que muitas delas foram já supridas e vamos prosseguir o trabalho que temos vindo a desenvolver nesse sentido, tendo em linha as orientações do presente relatório»³.

Pronunciou-se ainda sobre um aspecto da execução financeira do contrato de empreitada de construção do parque infantil e parque de merendas, em termos que serão abordados a propósito da análise deste contrato.

Sobre o mesmo assunto pronunciou-se o Vice-Presidente da Câmara Municipal do Corvo, Carlos Manuel Valadão⁴, em termos que igualmente serão abordados aquando da análise do contrato.

O anterior Presidente da Câmara, Manuel das Pedras Rita, apresentou resposta sobre dois procedimentos: aquisição de viatura para recolha de lixo e empreitada de remodelação do edifício dos Paços do Concelho, resposta esta que será transcrita adiante no seguimento da análise destes procedimentos. Enquadrou a sua resposta dizendo que:

«2. (...) o signatário pode afiançar que – sempre com o respeito que sempre teve para com o Tribunal de Contas, seu Juiz Conselheiro, quadros dirigentes e técnicos – enquanto desempenhou as suas funções de autarca procurou sempre dar o seu melhor em prol do desenvolvimento do Corvo e acolheu sempre como verdadeiramente pedagógicas e norteadoras da sua actuação pública as pertinentes recomendações das autoridades de inspecção.

3. Neste momento, já retirado da vida política activa, o signatário pode apenas recordar alguns dos factos subjacentes ao relatado no anteprojecto ora recebido.

4. E, não deixando embora de verificar que, do universo de decisões que teve de tomar como autarca e que o tribunal de contas registou, apenas uma parte, manifestamente residual, será susceptível de ser equacionada como “infracção”»⁵.

³ Ofício n.º 314, de 02/08/2005.

⁴ Resposta, s/d, mas recebida a 03/08/2005.

⁵ Resposta, s/d, mas recebida a 04/08/2005.

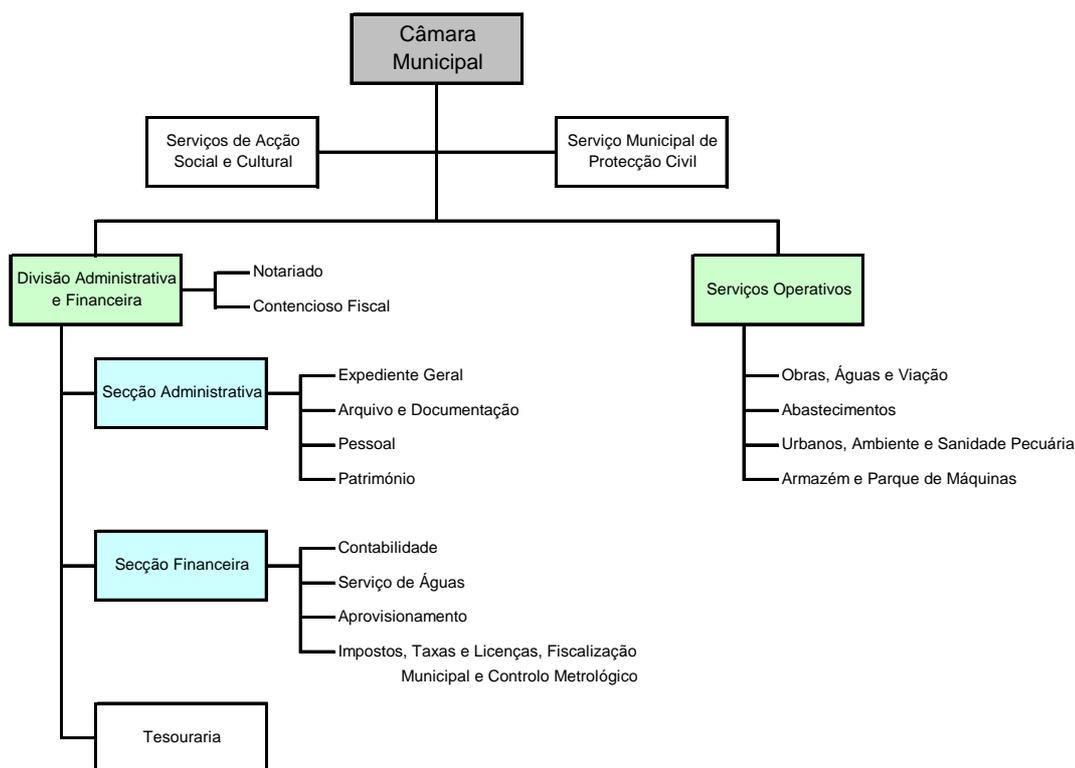


CAPÍTULO II

ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL

4. Estrutura e organização do Município do Corvo

A estrutura orgânica dos serviços municipais e respectivo quadro de pessoal, que vigoraram na gerência de 2003, foram aprovados pela Assembleia Municipal⁶, em sessão ordinária realizada em 12 de Setembro de 2000, e publicados no DR, Apêndice n.º 141, II Série, n.º 240, de 17 de Outubro de 2000. Porém, na sequência de uma proposta da Câmara Municipal, datada de 20 de Novembro de 2003, o órgão deliberativo aprovou uma nova estrutura orgânica dos serviços, e, em consequência, um novo quadro de pessoal, que se encontram publicados no DR, Apêndice n.º 7, II Série, n.º 22, de 27 de Janeiro de 2004⁷.



⁶ Nos termos do n.º 1 do 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...».

⁷ Ao nível da estrutura orgânica, a única alteração consubstanciou-se na criação da Divisão Administrativa e Financeira, com a consequente extinção da anterior Repartição Administrativa e Financeira. Quanto ao quadro de pessoal, foram criados 7 novos lugares, a saber: 1 referente a “Pessoal Auxiliar”, 1 no grupo de “Pessoal operário altamente qualificado” e 5 no grupo de “Operário qualificado”, elevando, assim, para 66 a dotação global do respectivo quadro.



Em 2003, a estrutura orgânica efectivamente implementada não correspondia à formalmente aprovada, em virtude de apenas se encontrar provido 1 dos 3 cargos dirigentes e de chefia.

Relativamente ao quadro de pessoal, os lugares preenchidos correspondiam a 49,2% da respectiva dotação global, conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro V: Quadro de pessoal

GRUPO DE PESSOAL	QUADRO	LUGARES	LUGARES POR	% LUGARES
	LEGAL	PREENCHIDOS	PREENCHER	PROVIDOS
			(3) = (1) - (2)	(4) = (2) : (1)
Dirigente	1	0	1	0,0%
Chefia	2	1	1	50,0%
T. Superior	3	0	3	0,0%
Informática	3	2	1	66,7%
T. Profissional	3	0	3	0,0%
Administrativo	11	3	8	27,3%
Auxiliar	16	9	7	56,3%
Operário	20	14	6	70,0%
TOTAL	59	29	30	49,2%

Predominavam as categorias de pessoal “Operário” e “Auxiliar”, que, conjuntamente, representavam 61,0% da dotação global e 79,3% dos lugares preenchidos por funcionários com vínculo ao quadro.

A ausência de técnicos superiores decorre das especificidades de uma pequena ilha, que tornam problemática a fixação de quadros a nível local.

À data de 31/12/2003, o número de trabalhadores ao serviço da CMC ascendia a 37, dos quais 78,4% possuía vínculo ao respectivo quadro.

Quadro VI: Vínculo do pessoal

GRUPO DE PESSOAL	QUADRO	CONTRATADOS	TOTAL
Dirigente	0	0	0
Chefia	1	0	1
T. Superior	0	0	0
Informática	2	0	2
T. Profissional	0	0	0
Administrativo	3	1	4
Auxiliar	9	1	10
Operário	14	6	20
TOTAL	29	8	37



Quadro VII: Taxas de vínculo do pessoal

Taxa de Vínculo ao quadro			
	$\frac{\text{Efectivos do Quadro}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{29}{37} \times 100 = 78,4\%$		
Taxa de contratados			
	$\frac{\text{Efectivos Contratados}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{8}{37} \times 100 = 21,6\%$		

Os quadros seguintes expressam os níveis de qualificação dos recursos humanos da CMC:

Quadro VIII: Taxa de analfabetismo

$\frac{\text{Pessoal sem Escolaridade}}{\text{Efectivos}} \times 100 = \frac{5}{37} \times 100 = 13,5\%$
--

Quadro IX: Índices habilitacionais

Índice Habilitacional I (Ensino Primário)			
	$\frac{\text{Pessoal com o Ensino Primário}}{\text{Efectivos}} \times 100 = \frac{10}{37} \times 100 = 27,0\%$		
Índice Habilitacional II (ciclo Prep. + Ciclo Geral + Ciclo Complementar + 12º Ano)			
	$\frac{\text{Pessoal com (C. Prep. + C. Geral + C. Compl. + 12º Ano)}}{\text{Efectivos}} \times 100 = \frac{10 + 6 + 3 + 3}{37} \times 100 = 59,5\%$		
Índice Habilitacional III (Curso Médio + Bacharelato)			
	$\frac{\text{Pessoal com (Curso Médio + Bacharelato)}}{\text{Efectivos}} \times 100 = \frac{0 + 0}{37} \times 100 = 0,0\%$		
Índice Habilitacional IV (Licenciatura + Mestrado + Doutoramento)			
	$\frac{\text{Pessoal com (Licenciatura + Mestrado + Doutoramento)}}{\text{Efectivos}} \times 100 = \frac{0 + 0 + 0}{37} \times 100 = 0,0\%$		

Face aos dados apresentados, 40,5% dos efectivos possuía 4 ou menos anos de escolaridade⁸, aspecto que não poderá ser dissociado do facto das categorias de “Auxiliar” e “Operário” representarem 81,1% do efectivo global.

⁸ Corresponde ao somatório das percentagens referentes ao “Pessoal sem Escolaridade” e ao “Pessoal com o Ensino Básico”.



5. Regime financeiro

A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto⁹ – LFL –, estabelece 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.

A LFL regulamenta uma das vertentes estruturantes do princípio da autonomia local – a autonomia financeira – que consiste, entre outros aspectos:

- na existência de receitas e património próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos;
- na transferência de fundos do OE para os municípios, a título de participação em impostos do Estado – equivalente a 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IVA e IRC – depois distribuídos sob a forma de FGM, 20,5%, FCM, 5,5% e FBM, 4,5%;
- na capacidade de contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito, emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira.

A partir da Lei Orgânica n.º 16-A/2002, de 31 de Maio (alteração à lei que aprovou o OE para 2002), foram criados e implementados mecanismos de natureza excepcional¹⁰, assentes num princípio de solidariedade entre todos os subsectores do sector público administrativo, 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 – A LEO¹¹ prevê, no artigo 84.º, a possibilidade de serem estabelecidos 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 sector público administrativo, que poderão ser, eventualmente, inferiores aos que resultariam das leis financeiras aplicáveis a cada subsector, no caso concreto, pela Lei n.º 42/98, de 6 Agosto – LFL.

Neste pressuposto, 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 empréstimos¹².

Pretendeu-se, deste modo, que no final do exercício orçamental de 2003 «o montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios,

⁹ Alterada pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, 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 Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (1.ª alteração à LEO).

¹⁰ Leis n.º 2/2002, de 28 de Agosto (1.ª alteração à LEO) e n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (aprovou o OE para 2003), DL n.º 54/2003, de 28 de Março (estabeleceu normas de execução do OE para 2003) e, mais recentemente, as Leis n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (aprovou o OE para 2004) e n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (aprovou o OE para 2005).

¹¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e aditada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

¹² Artigo 19.º.



incluindo todas as formas de dívida»¹³ (sublinhado nosso) apresentasse uma variação nula comparativamente ao montante apurado no início daquele exercício¹⁴.

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 aplicação 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.

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, as autarquias locais, à semelhança do que se verifica para a generalidade do sector público administrativo, têm vindo a confrontar-se com um cenário de crescentes restrições financeiras, nomeadamente ao nível do recurso ao endividamento, susceptível de induzir fortes constrangimentos na prossecução das estratégias de investimento preconizadas pelos seus responsáveis.

¹³ N.º 4 do artigo 19.º.

¹⁴ As restrições ao endividamento municipal iniciaram-se com a Lei Orgânica n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, e continuaram nos anos seguintes, conforme resulta das Leis n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (citada no texto, que aprovou o OE para 2003) n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (aprovou o OE para 2004) e n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (aprovou o OE para 2005).



6. Regime contabilístico

Com a entrada em vigor do POCAL, a 1 de Janeiro de 2002, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, foi dado um importante passo na reforma da administração financeira pública¹⁵. De entre as suas principais vantagens, são de realçar:

- a possibilidade de articulação dos tradicionais mapas de execução orçamental com a contabilidade patrimonial permite uma maior racionalidade na utilização das dotações orçamentais e uma melhor gestão da tesouraria;
- a rápida obtenção de informação, com vista à construção dos agregados das contas nacionais em que se integram;
- identificação contabilística da situação patrimonial, necessária para uma melhor gestão do património;
- o controlo da execução orçamental, numa perspectiva de caixa e de compromissos;
- a introdução da contabilidade analítica, essencial para a determinação dos custos por funções e para a adequação das taxas e tarifas praticadas na disponibilização de bens e serviços às comunidades locais.

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

¹⁵ O POCAL substituiu o regime contabilístico que vigorou até 31/12/2001, instituído pelo DL n.º 341/83, de 21 de Julho, e regulamentado pelo Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro



PARTE II

LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

7. Processamento da receita

a) Com o intuito de se proceder ao levantamento do circuito documental do processo de arrecadação de receitas, decorreram reuniões com os funcionários afectos à Contabilidade e à Tesouraria.

À data de realização dos trabalhos de campo, existia um serviço emissor de receitas.

O circuito e processamento da receita encontra-se descrito no fluxograma seguinte:

Quadro X: Fluxograma do processamento da receita

N.º da Operação	Observações	Fluxograma
1	O serviço emissor procede à liquidação da receita mediante a emissão da correspondente guia de recebimento (GRec) em triplicado: duas das vias são entregues ao município, ficando a terceira no arquivo do emissor.	
2	O município entrega as GRec 1 e 2 na Tesouraria, que efectua a conferência dos elementos e procede à cobrança dos valores. Após autenticação, o original da GRec é entregue ao município, enquanto o duplicado suporta o registo da receita na folha de caixa (FC). No final do dia, a tesoureira procede à conferência dos documentos e valores arrecadados, remetendo a FC e o resumo diário de tesouraria (RDT) à Contabilidade, acompanhados do duplicado da GRec.	
3	Também no final do dia, e tendo por suporte o triplicado das GRec emitidas, a Contabilidade efectua a conferência entre a receita liquidada e cobrada, certificando-se, assim, todas as GRec que originaram as correspondentes cobranças.	



Observou-se o seguinte:

<p>Pontos fortes</p> <ul style="list-style-type: none">• existência de um regulamento de liquidação e cobrança das taxas pela concessão de licenças e prestação de serviços municipais;• segregação de funções entre as fases de liquidação e cobrança;• existência de rotinas de controlo independentes.
<p>Ponto fraco</p> <ul style="list-style-type: none">• as guias de receita eram emitidas manualmente, facto que induziu um acréscimo de tarefas ao nível do processamento contabilístico, susceptível de gerar a ocorrência de erros ou omissões.

b) Atendendo à representatividade das receitas provenientes da comercialização de pão e do fornecimento de água¹⁶, que determinaram, praticamente, a estrutura das receitas locais, procedeu-se à análise dos respectivos circuitos documentais, bem como à análise dos procedimentos e medidas de controlo interno instituídos.

¹⁶ Ascenderam, conjuntamente, a €29 634,31 e representaram 81,6% das receitas locais.



Quadro XI: Fluxograma do processamento da receita – Padaria

N.º da Operação	Observações	Fluxograma
1	Diariamente os munícipes dirigem-se à padaria e efectuam as suas encomendas. Relativamente às entidades, tais encomendas são registadas num documento designado por requisição (Req.).	
2	No dia seguinte processam-se as vendas, que tanto podem ser a pronto pagamento, no caso dos munícipes, como a 30 dias, quando se trata de pessoas colectivas. No final do dia é preenchido um mapa de produção e vendas (MPV), a partir do qual se apura, quer a produção, quer o montante das vendas. É igualmente elaborada uma ficha de saídas de armazém (FSA), referente às quantidades de matérias-primas e outros materiais consumidos no dia. Ambos os documentos são remetidos à Tesouraria, acompanhados de uma fita de máquina de calcular, demonstrativa das verbas cobradas.	
3	Na Tesouraria procede-se à certificação dos valores entregues com os registos constantes do MPV. É emitida a GRec., preenchido o talão de depósito (TD) e depositados os valores. Concomitantemente, procede-se aos registos na folha de caixa (FC) e resumo diário de tesouraria (RDT). São actualizadas as fichas de existências de matérias-primas (FE). Tendo por suporte as Req. diárias referentes às entidades que dispõem de crédito a 30 dias, são efectuados os registos nas respectivas contas-correntes (CC). No início do mês seguinte, são emitidas as correspondentes facturas (F).	

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



Pontos fortes

- segregação de funções nas fases de liquidação e cobrança;
- controlo das contas correntes de devedores, apesar dos respectivos registos se processarem extra-contabilisticamente;
- existência de rotinas de controlo independentes relativamente à conferência dos valores cobrados.

Pontos fracos

- as normas e procedimentos de controlo a observar, nomeadamente no que concerne às receitas cobradas na padaria e às vendas a crédito, não se encontravam formalmente definidas;
- inexistência de uma deliberação que aprove a tabela de preços praticada na padaria;
- o processamento da receita não se encontrava informatizado, tanto no que concerne à emissão de guias de receita, como das facturas respeitantes às vendas a crédito;
- concentração de tarefas na Tesouraria – conferência de valores entregues, emissão das correspondentes guias de receita, actualização das fichas de existências, controlo das contas correntes de devedores e emissão das respectivas facturas.



Relativamente ao serviço de distribuição de água, os procedimentos utilizados podem ler-se no fluxograma seguinte:

Quadro XII: Fluxograma do processamento da receita – Serviço de Águas

N.º da Operação	Observações	Fluxograma
1	Na Contabilidade, a funcionária que tem a seu cargo o processamento das receitas procede à emissão da listagem dos consumidores, entregando-a à leitora-cobrador, que no início de cada mês recolhe manualmente as leituras. Concluída a recolha, a listagem dos consumos de água (LCA) é entregue na Contabilidade.	
2	Após a inserção dos dados, emitem-se os recibos nominativos (R) bem como a correspondente relação de cobrança (RC), em duplicado, onde consta o número de recibos emitidos assim como o total dos valores por cobrar. Estes documentos são remetidos à Tesouraria, que arquiva o duplicado da RC, entregando os recibos e o original da RC à leitora-cobrador.	
3	Finda a cobrança, a leitora-cobrador entrega os valores e recibos por cobrar na Tesouraria. Com base no duplicado da RC, são conferidos todos os elementos, na presença daquela funcionária. É então efectuado o depósito dos valores, cujo talão comprovativo (TD) é remetido à Contabilidade para efeitos de emissão da correspondente GRec, gerando-se os registos na folha de caixa (FC) e no resumo diário de tesouraria (RDT). Na Tesouraria procede-se ainda ao registo dos recibos não cobrados nas respectivas contas correntes (registo extra-contabilístico).	

Da análise efectuada, observaram-se os seguintes pontos fortes e pontos fracos:



Pontos fortes

- segregação de funções nas fases de liquidação e cobrança;
- existência de rotinas de conferência independentes;
- apesar de se tratar de registos extra-contabilísticos, existiam contas-correntes por entidades credoras.

Pontos fracos

- não se encontravam formalmente definidos procedimentos de controlo;
- inexistência de um regulamento destinado à cobrança de receitas pela leitora-cobradora, de forma a assegurar as entregas diárias e a manutenção de uma conta-corrente individual;
- a evidenciação contabilística dos proveitos e receitas associados ao serviço de abastecimento de água ocorria na fase de cobrança, prática susceptível de originar a derrogação do princípio da especialização do exercício;
- insuficiências do software no âmbito da gestão da facturação, já que não permitia a disponibilização, de forma directa e expedita, de informação analítica por cliente/utente;
- na Tesouraria eram executadas as tarefas inerentes à guarda dos recibos por cobrar e ao registo das correspondentes contas-correntes por cliente/utente.

c) O controlo dos meios financeiros através da elaboração de reconciliações bancária era exercido de forma periódica e sistemática e tinha subjacente o princípio da segregação de funções. Porém, tal procedimento não se encontrava devidamente formalizado, pois não continha a assinatura do responsável nem a do funcionário que procedia à respectiva conferência, conforme documentos a fls. 347 e seguintes do processo.

Ainda no âmbito do controlo dos meios financeiros, o POCAL obriga à realização de contagens físicas do numerário e documentos sob a responsabilidade do tesoureiro, no mínimo com uma periodicidade trimestral e, também, no encerramento do exercício¹⁷, das quais deverão ser lavrados os correspondentes termos de contagem – pontos 2.9.10.1.9. e 2.9.10.1.10. do POCAL.

Refira-se, a propósito, que a norma de controlo interno da CMC transcreve, no essencial, as disposições contidas no POCAL. Contudo, não existiam evidências de que este procedimento de controlo fosse adoptado com aquela periodicidade, já que o único auto de contagem para apuramento do estado de responsabilidade do tesoureiro datava de 29 de Agosto de 2003, coincidente com a instalação da Tesouraria Municipal, funções que até então vinham a ser desempenhadas pelo tesoureiro da Fazenda Pública.

¹⁷ O estado de responsabilidade do tesoureiro é ainda verificado: **i)** no início e no final do mandato do órgão executivo; **ii)** quando for substituído o tesoureiro. Os termos de contagem, devidamente assinados, constituem a evidência da realização deste procedimento de controlo.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Desde então, e até à data da realização dos trabalhos de campo – Julho de 2004 –, este procedimento não foi utilizado.

Os factos descritos consubstanciam o desrespeito pelas normas acima referenciadas, bem como pela constante do ponto 2.9.3. do POCAL, segundo a qual, compete ao órgão executivo assegurar o acompanhamento e avaliação permanentes do sistema de controlo interno e a efectiva aplicação dos procedimentos de controlo estatuídos.



8. Processamento da despesa

a) Com o intuito de proceder ao levantamento do SCI relativo ao processamento da despesa e respectivo funcionamento, foram efectuadas reuniões com os funcionários intervenientes nas diversas fases do processo, complementando-se os trabalhos com a realização de testes de procedimento, de conformidade e substantivos:

Quadro XIII: Fluxograma do processamento da despesa

N.º da Operação	Observações	Fluxograma
1	Detectada a necessidade de determinado bem é emitida uma requisição interna (RI), que é remetida ao armazém. Se o bem se encontra disponível, o fiel de armazém entrega o bem ao serviço requisitante, preenche a guia de saída de armazém (GSA) e efectua o respectivo registo nas fichas de existências (FE). Caso contrário, a RI é enviada para o Aprovisionamento, que procede à consulta dos fornecedores, solicitando, habitualmente por fax, os correspondentes orçamentos (O).	
2	Seleccionada a proposta mais vantajosa, é, juntamente com as restantes, apresentada ao Presidente da Câmara para autorização da despesa. A RI e a proposta seleccionada são remetidas à Contabilidade, para efeitos de cabimentação, anexando-se a correspondente ficha (F Cab). O processo é então remetido à Tesouraria, onde se emite a requisição externa (RE), em quadruplicado, que é assinada pelo responsável do aprovisionamento e pelo Presidente da Câmara.	
3	A factura (F1), acompanhada da respectiva guia de remessa (GR) ou do duplicado (F2), é recepcionada na Contabilidade, sendo-lhe aposto o carimbo de entrada. O original (F1) segue para a Tesouraria e a GR ou F2 é remetida ao Armazém, que recebe os bens e procede à respectiva conferência, através da confrontação com a RE4, sendo então emitida a guia de entrada em armazém (GEA) e actualizadas as FE. Posteriormente, a GR e a GEA são enviadas para a Tesouraria, procedendo-se, então, a nova conferência com a F1, e ao conseqüente lançamento no diário e na conta corrente de entidades (DE e CCE).	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Quadro XIV: Fluxograma do processamento da despesa (continuação)

N.º da Operação	Observações	Fluxograma
4	<p>Tendo por suporte o mapa das dívidas a entidades (MDE), emitido mensalmente pela Contabilidade, o Presidente da Câmara decide quais as facturas a pagar, consoante a disponibilidade financeira. A Contabilidade procede, então, à liquidação da despesa através da emissão da correspondente ordem de pagamento (OP), gerando-se, informaticamente, os lançamentos nas contabilidades orçamental e patrimonial. Uma via da OP, na qual são anexados os documentos de suporte à despesa (RE e F), é remetida à Tesouraria, que, após conferência, emite o cheque (C) ou a ordem de transferência bancária (OTB). O processo é enviado ao Presidente da Câmara para efeitos de autorização de pagamento, o qual também pode ser processado através do "e-banking". A outra via destina-se ao arquivo da Contabilidade. Com a emissão da OP, a liquidação da despesa é registada no diário e na conta corrente da despesa (DD e CCD), CCE e DE</p>	
5	<p>Obtida a autorização de pagamento, os documentos voltam à Tesouraria, onde, uma vez mais, são conferidos, sendo o C ou a OTB assinados pela tesoureira. Caso a opção seja o pagamento através do "e-banking", a tesoureira desencadeia os procedimentos necessários, utilizando os privilégios de acesso à conta da Autarquia, domiciliada na CGD. Os pagamentos são registados na folha de caixa e no resumo diário de tesouraria (FC e RDT), e, no final do dia, são remetidos à Contabilidade, juntamente com os respectivos documentos de suporte, para efeitos de conferência e posterior registo nas contas correntes das entidades bancárias (CCEB).</p>	



b) 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 POCAL, 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 realização de despesas públicas e da contratação pública;
- se a aquisição foi autorizada por órgão competente;
- se existia um nexo de causalidade entre a despesa efectuada e as atribuições do Município;
- se a classificação contabilística foi devidamente efectuada;
- se os pagamentos foram adequadamente comprovados, mediante documentos de quitação de dívida emitidos pelos credores.

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

- 02/02.02.11 – Aquisição de serviços – Representação dos serviços – €30 730,00;
- 02/02.02.14 – Aquisição de serviços – Estudos, pareceres, projectos e consultadoria – €59 736,20.

Com vista à confirmação da expressão financeira e dos processamentos contabilísticos, procedeu-se à análise de todo o suporte documental das despesas realizadas.

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

Pontos fortes

- apesar das limitações inerentes à reduzida dimensão da CMC, constatou-se a existência de segregação de funções relativamente a algumas operações associadas:
 - a) ao processo de aprovisionamento;
 - b) ao processamento contabilístico da despesa;
 - c) ao controlo das entradas e saídas de armazém;
- registo da movimentação das existências, complementada com a realização de contagens físicas;
- por norma, os pagamentos eram efectuados por transferência bancária, “Caixa e-banking” (serviço disponibilizado pela CGD, via *Internet*) ou cheque cruzado;
- na Contabilidade procedia-se ao registo de entrada das facturas.

Pontos fracos

- ausência de controlo relativamente às requisições não satisfeitas;



- a conta 228 «Fornecedores – Facturas em recepção e conferência» não era utilizada, facto que obviava a que se conhecesse, de forma directa e expedita, o valor da dívida administrativa, pois a relevação contabilística das facturas só ocorria após a respectiva conferência;
- ausência de evidências que comprovassem, de forma consistente e ao longo da gerência, a observância dos procedimentos de controlo ao nível: a) da recepção qualitativa e quantitativa dos bens; b) da identificação das facturas já regularizadas, nomeadamente pela aposição de um carimbo com a menção “Pago”;
- não se encontrava regulamentada a utilização do “Caixa *e-banking*” como meio de pagamento, nomeadamente no que concerne à identificação dos utilizadores autorizados a aceder a este serviço e do tipo de operações permitidas;
- para além das operações genericamente atribuídas à Tesouraria, encontravam-se igualmente afectas a este serviço o controlo das contas correntes de devedores e das existências em armazém, a emissão de requisições externas, bem como o lançamento de facturas nas respectivas contas correntes de fornecedores, facto que indiciava a ausência de segregação de funções no processamento da despesa, desrespeitando-se, deste modo, o disposto na norma de controlo interno (artigo 20.º);
- indevida classificação económica na rubrica 02.02.10 – «Transportes» de despesas relacionadas com telecomunicações¹⁸ de fls. 195 a fls. 225, contrariando-se, assim, o disposto no DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, com os consequentes efeitos ao nível da exactidão e integridade dos registos contabilísticos e da fiabilidade da informação produzida;
- foram realizadas despesas com a aquisição de passagens aéreas, sem que, do respectivo suporte documental, seja possível identificar o motivo da deslocação das pessoas transportadas, de fls. 226 a fls. 250 do processo, facto susceptível de contrariar os princípios e regras de realização de despesas, constantes da alínea d) do ponto 2.3.4.2. do POCAL;
- na ordem de pagamento processada manualmente (OP n.º 835M, na importância de €4 539,26 referente a um pagamento à Caixa Geral de Aposentações, a fls. 263), ocorreu um significativo desfasamento temporal entre a data da autorização de pagamento (04/01/2002) e aquela em que o mesmo se concretizou (03/12/2003). Constatou-se, também, que as datas eram manifestamente incoerentes no que concerne à gerência a que a mesma se refere (2002 ou 2003). Tais factos são susceptíveis de afectar a exactidão e integridade dos registos contabilísticos, bem como a fiabilidade da informação produzida, (alínea e) do ponto 2.9.2. do POCAL);
- não evidenciação, na contabilidade patrimonial, das retenções de IRS efectuadas aquando do processamento de honorários a consultores externos¹⁹, conforme documentos insertos de fls. 267 a fls. 286 do processo, facto que desvirtuou a informação financeira produzida.

¹⁸ Assinaturas de serviços fixo, móvel e de acesso à *Internet*.

¹⁹ Os recibos eram processados pelo respectivo valor líquido, antes de ser efectuado o cálculo das retenções de IRS. Como consequência, não se procedia ao registo contabilístico das verbas retidas na correspondente subconta da conta 24 - «Estado e outros entes públicos», e os saldos das contas de fornecedores apresentavam



d) Efectuou-se também a análise do processo de aquisição de matérias-primas utilizadas na produção de pão – a CMC é responsável pelo fornecimento deste bem essencial – uma vez que, de acordo com o relatório da IAR, elaborado na sequência da acção de fiscalização promovida por aquele serviço, em 2001, esta área evidenciava fragilidades ao nível do sistema de controlo interno.

Quadro XV: Fluxograma do processamento da despesa – Padaria

N.º da Operação	Observações	Fluxograma
1	Tendo por suporte, por um lado, as fichas de consumo diário de matérias-primas e outros materiais, e por outro, as quantidades referentes aos stock's mínimos de segurança, a tesoureira desencadeia o processo de aquisição mediante a emissão da requisição externa (RE), após informação de cabimento disponibilizada pela Contabilidade. O original e o duplicado da RE são remetidos ao fornecedor, destinando-se as restantes vias ao arquivo da Tesouraria e do Armazém, para posterior conferência.	
2	Recepcionadas as matérias-primas no Armazém, é preenchida uma guia de entrada (GEA), onde são discriminadas as quantidades e registadas eventuais quebras (p. ex. sacos de farinha rotos, etc.), que é enviada à Tesouraria. Na posse deste documento, procede-se à actualização das existências (FE). Com a recepção da factura (F), efectua-se a respectiva conferência, mediante confrontação com a F ou GR e GEA.	
3	Após conferência da F, são efectuados os registos no diário das entidades (DE) e na conta corrente das entidades (CCE), prosseguindo o circuito nos mesmos moldes do descrito no processamento da despesa	

Face aos procedimentos descritos, enunciam-se os seguintes pontos fortes e pontos fracos:

uma expressão financeira que não traduzia, de forma verdadeira e apropriada, as responsabilidades da Autarquia perante aqueles credores, dado que incluíam, indevidamente, as importâncias referentes ao IRS retido.



Pontos fortes

- registo diário da produção, vendas e do consumo de matérias-primas e outros materiais;
- adopção de rotinas de controlo independentes no âmbito dos registos das matérias-primas e outros materiais em armazém, se bem que dissociadas de qualquer referencial que permitisse aferir o consumo face à correspondente produção;
- produção diária em conformidade com as encomendas efectuadas de véspera, procedimento que possibilitava minimizar a ocorrência de eventuais excedentes.

Pontos fracos

- concentração de tarefas de natureza administrativa na Tesouraria – consulta de fornecedores, emissão das consequentes requisições externas, controlo da produção, vendas e existências em armazém e actualização das contas correntes de devedores;
- os procedimentos a observar relativamente à gestão das existências de matérias-primas e outros materiais, nomeadamente quanto à constituição de stock's mínimos de segurança e consequentes pontos de encomenda, não estavam formalmente definidos;
- não existiam evidências referentes à contagem física das existências armazenadas na padaria, facto susceptível de tornar inconsequentes os demais procedimentos de controlo interno instituídos.

e) Ainda no domínio do SCI, procedeu-se à análise do fundo de maneiio constituído por deliberação camarária de 9 de Janeiro de 2003, conforme cópia da acta da reunião ordinária daquele órgão, a fls. 287 do processo.

Refira-se, a propósito, o que se encontra previsto no POCAL, nomeadamente no ponto 2.3.4.3., «Em caso de reconhecida necessidade poderá ser autorizada a constituição de fundos de maneiio, correspondendo a cada um uma dotação orçamental, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis. Cada um destes fundos tem de ser regularizado no fim de cada mês e saldado no fim do ano, não podendo conter em caso algum despesas não documentadas».

Por seu turno, no ponto 2.9.10.1.11., são definidos os mecanismos e procedimentos de controlo a adoptar na utilização daquelas dotações, designadamente a aprovação de «...um regulamento que estabeleça a sua constituição e 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 da classificação económica; b) A sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas; c) A sua reposição até 31 de Dezembro».

Tendo presente o disposto na mencionada deliberação, verificou-se que não se procedeu à identificação das dotações, por rubrica de classificação económica, a que o fundo ficava



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

afecto, nem à nomeação do seu responsável. Apenas se fez referência ao respectivo valor – €250,00 – e à natureza das despesas a processar – despesas de expediente e outras.

À data da realização dos trabalhos de campo, o órgão executivo não tinha aprovado o regulamento destinado a estabelecer os métodos e procedimentos de controlo a observar na constituição, utilização e regularização dos fundos de maneo.

Os factos descritos consubstanciam, pois, o não acatamento das disposições referenciadas nos pontos 2.3.4.3. e 2.9.10.1.11. do POCAL.



9. Avaliação do Sistema de Controlo Interno

Em conformidade com as disposições contidas nos pontos 2.9.1. a 2.9.5. do POCAL, compete ao órgão executivo aprovar e manter em funcionamento um SCI ajustado às actividades da autarquia, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanentes.

Considerando os aspectos referidos em cada uma das áreas objecto da auditoria, conclui-se que o SCI implementado padecia de insuficiências, já que nem todos os métodos e procedimentos de controlo estatuidos pelo POCAL e constantes da norma de controlo interno, aprovada pelos órgãos executivo e deliberativo, eram efectivamente aplicados, a saber:

- **controlo das disponibilidades** – não se encontravam implementadas as medidas atinentes ao apuramento do estado de responsabilidade do tesoureiro; o regulamento do fundo de maneo não estava aprovado; a cobrança de receitas por entidades diversas do tesoureiro e a utilização do “Caixa *e-banking*” não se encontravam regulamentados;
- **ausência de segregação de funções** – à Tesouraria estavam confiadas responsabilidades no âmbito do aprovisionamento, do processamento contabilístico da despesa e do controlo das contas correntes de devedores, sem que estivessem instituídas rotinas de controlo independentes;
- **controlo das contas de terceiros** – não eram adoptados os procedimentos de controlo relacionados com as contas de fornecedores, empréstimos e outros devedores e credores, visando a certificação de saldos através da circularização;
- **controlo das existências e do imobilizado** – não existiam evidências de se proceder à inventariação física das existências no armazém da padaria, nem à verificação física dos bens do imobilizado, descurando-se, por conseguinte, a respectiva conciliação com os registos contabilísticos;
- **transferências e subsídios** – a atribuição de apoios financeiros processava-se de forma casuística, não tendo subjacente um conjunto de regras e princípios regulamentares; não se encontravam instituídos mecanismos de controlo destinados a assegurar a correcta aplicação das verbas atribuídas e o cumprimento das disposições legais, nomeadamente em termos da respectiva publicitação;
- **contabilidade de custos** – apesar de obrigatória, não se encontrava implementada, se bem que se encontrasse instituído um mecanismo extra-contabilístico de apuramento dos custos referentes às obras executadas por administração directa, tendo em vista a contabilização dos trabalhos para a própria entidade.

Acresce referir que o sistema informático evidenciava limitações, designadamente ao nível do processamento da receita – as correspondentes guias de recebimento eram emitidas manualmente –, facto susceptível de afectar o registo oportuno das operações pela quantia correcta.

A não implementação dos métodos e procedimentos de controlo constantes da norma de controlo interno consubstancia a inobservância do disposto pelo ponto 2.9.3. do POCAL.



PARTE III

OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

CAPÍTULO I

ANÁLISE ECONÓMICO-FINANCEIRA

10. Demonstrações financeiras

Uma das principais inovações introduzidas pelo POCAL prende-se com a contabilidade patrimonial e consequente inclusão do balanço e da demonstração de resultados nos documentos de prestação de contas, devidamente acompanhados dos respectivos anexos. Outra das inovações está relacionada com a obrigatoriedade da adopção da contabilidade de custos, que não se encontrava implementada, desrespeitando-se, deste modo, o preceituado na norma financeira estatuída pelo ponto 2.8.3.1. do POCAL. Tal facto obviava a que o órgão executivo dispusesse de um referencial para a fixação das tarifas e preços da prestação de serviços ao público que “... não devem, em princípio, ser inferiores aos custos directos e indirectamente suportados com o fornecimento dos bens e com a prestação dos serviços”, como dispõe o n.º 3, artigo 20.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto – LFL.

Quanto às demonstrações financeiras, pretende-se que reflectam, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da entidade e suas alterações no período em análise, bem como o resultado das operações efectuadas no decurso do exercício económico. Com vista à consecução deste objectivo, foram definidos os princípios contabilísticos²⁰ que deverão enformar a elaboração do balanço e da demonstração de resultados, nos termos do disposto no ponto 3.2. do POCAL, e os critérios de valorimetria a adoptar na contabilização dos bens, direitos e obrigações – ponto 4. do anexo ao supracitado diploma legal.

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

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

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

Da análise dos documentos de prestação de contas, conclui-se que a metodologia adoptada na contabilização dos subsídios para investimento atribuídos através do PRODESA contrariou o referido princípio, na medida em que, logo na fase de aprovação das candidaturas se procedeu ao registo, na conta 2745 – «Subsídios para investimentos», da comparticipação financeira

²⁰ Princípios contabilísticos: da entidade contabilística, da continuidade, da consistência, da especialização ou do acréscimo, do custo histórico, da prudência, da materialidade e da não compensação.



aprovada. Aliás, aquando dos trabalhos referentes à elaboração da VIC²¹ à conta de gerência de 2002, esta situação foi objecto de relato, tendo-se, inclusivamente, formulado uma recomendação destinada à alteração daquele procedimento, a qual veio a ser acatada na gerência de 2004.

Assim, à data de 31/12/2003, o balanço incluía, indevidamente, um saldo devedor na conta 26823000266 – «Devedores de transferências para as autarquias locais – Fundos Comunitários – DREPA», no montante de €715 280,70, tendo como contrapartida, a crédito, a conta 274522 – «Proveitos Diferidos – Subsídios para investimentos – Fundos Comunitários – PRODESA», facto que consubstancia a incorrecta aplicação de uma norma estruturante do novo sistema contabilístico – o princípio da especialização (ou do acréscimo), constante da alínea d), ponto 3.2. do POCAL.

b) Dívidas a terceiros a curto, médio e longo prazo

As dívidas a terceiros, quer as referentes a empréstimos, quer as relacionadas com fornecedores e outros credores, deveriam ter sido inscritas no balanço por ordem crescente de exigibilidade. De salientar, ainda, a obrigatoriedade de se proceder à distinção entre dívidas a médio e longo prazo – exigíveis a mais de 1 ano – e as dívidas a curto prazo, com vencimento no exercício seguinte. Assim, com o encerramento do exercício, as amortizações de capital dos empréstimos a médio e longo prazo a liquidar no exercício seguinte, deverão ser transferidas para curto prazo, operação que foi efectuada, como resulta do balanço de 2003.

Porém, o mesmo não sucedeu relativamente à relevação contabilística do contrato de *leasing* celebrado em 2002 com a LOCAPOR – Companhia Portuguesa de Locação Financeira, com vista à aquisição de uma autobetoneira, na medida em que o respectivo valor foi indevidamente classificado como exigível a curto prazo, quando apenas as rendas que se venciam em 2004 o deveriam ter sido. Para efeitos de análise, efectuou-se a reclassificação do valor remanescente como dívida a médio e longo prazo.

c) Não evidenciação das retenções de IRS – trabalho independente

Como se referiu no ponto 8. c) do presente relatório, aquando do processamento de honorários a consultores externos, não se procedeu ao registo contabilístico das verbas retidas a título de IRS na correspondente subconta da conta 24 – «Estado e outros entes públicos», sendo os recibos contabilizados pelo respectivo valor líquido, antes de ser efectuado o cálculo das retenções de IRS. Em consequência, os saldos das contas de fornecedores apresentavam uma expressão financeira que não traduzia as responsabilidades da Autarquia perante aqueles credores.

d) Divergências apuradas nos documentos de prestação de contas

Na apreciação dos documentos de prestação de contas detectaram-se divergências significativas, nomeadamente ao nível da coerência de determinados registos, que se passam a enunciar:

- **Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas** – o valor inscrito na demonstração de resultados – €91 067,26 – difere do que consta do quadro demonstrativo anexo ao balanço e à demonstração de resultados – €94 900,15;

²¹ VIC n.º 16/03, aprovada em sessão de 28/04/2004.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

- **Empréstimos a médio e longo prazo** – o capital em dívida em 31/12/2003 difere, consoante se consulte o balanço – €1 152 744,66 – ou o Mapa de Empréstimos – €1 244 442,67 – apurando-se, por conseguinte, uma divergência de €91 698,01 .
- **Património** – foi apurada uma diferença entre a variação do saldo da conta 51 – «Património» – €15 892,57 – e a verba que é mencionada no relatório de gestão como “... acertos na conta 51 que se baseiam em correcções ao balanço inicial, motivados por bens não inventariados, ou inventariados de forma menos correcta ...”, no montante de €21 029,38 .

Os factos descritos nas alíneas precedentes contrariam o disposto no ponto 2.9.2., alínea e) do POCAL, na medida em que condicionam a exactidão e integridade dos processamentos contabilísticos e, consequentemente, a fiabilidade da informação produzida.

Efectuados os reajustamentos decorrentes dos aspectos referidos nas alíneas a) e b), procedeu-se à apreciação do balanço e da demonstração de resultados, os quais permitem evidenciar, respectivamente, a posição financeira da autarquia no termo do exercício em apreciação e a formação do resultado económico ao longo desse mesmo exercício.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

10.1. Balanço

Quadro XVI: Balanço

Descrição	2002				2003				Var. %
	AB	A/P	AL	%	AB	A/P	AL	%	
ACTIVO									
Imobilizado:									
<i>Bens de Domínio Público:</i>									
Terrenos e recursos naturais	34.723,32	0,00	34.723,32	0%	37.816,49	0,00	37.816,49	0%	8,9%
Edifícios	0,00	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0,00	0%	-
Outras construções e infra-estruturas	1.751.401,28	177.186,53	1.574.214,75	22%	1.926.732,83	259.071,83	1.667.661,00	21%	5,9%
Bens patrim. histórico, artístico e cult.	44.230,06	592,11	43.637,95	1%	44.230,06	888,42	43.341,64	1%	-0,7%
Outros bens de domínio público	0,00	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0,00	0%	-
Imobilizações em curso	1.021.660,01	0,00	1.021.660,01	14%	1.177.977,23	0,00	1.177.977,23	15%	15,3%
Adiant. por conta de bens dom. públ.	0,00	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0,00	0%	-
Total	2.852.014,67	177.778,64	2.674.236,03	37%	3.186.756,61	259.960,25	2.926.796,36	37%	9,4%
<i>Imobilizações Incorpóreas:</i>									
Despesas de Instalação	289.825,86	224.202,05	65.623,81	1%	469.366,31	349.416,36	119.949,95	2%	82,8%
Despesas de Inv. e Desenvolvimento	0,00	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0,00	0%	-
Prop. Ind. e Outros Direitos	4.770,88	4.770,88	0,00	0%	4.770,88	4.770,88	0,00	0%	-
Imobilizações em curso	318.287,28	0,00	318.287,28	4%	331.202,58	0,00	331.202,58	4%	4,1%
Adiant.P/ conta Imob. Incorpóreas	0,00	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0,00	0%	-
Total	612.884,02	228.972,93	383.911,09	5%	805.339,77	354.187,24	451.152,53	6%	17,5%
<i>Imobilizações Corpóreas:</i>									
Terrenos e recursos naturais	237.566,61	0,00	237.566,61	3%	237.566,61	0,00	237.566,61	3%	0,0%
Edifícios e outras construções	3.165.623,44	395.006,19	2.770.617,25	38%	3.669.164,03	479.236,87	3.189.927,16	41%	15,1%
Equipamento básico	495.535,65	190.999,28	304.536,37	4%	554.841,65	241.261,62	313.580,03	4%	3,0%
Equipamento de transporte	180.066,32	138.183,24	41.883,08	1%	223.957,37	147.994,91	75.962,46	1%	81,4%
Ferramentas e utensílios	8.999,64	4.058,81	4.940,83	0%	31.905,99	8.421,08	23.484,91	0%	375,3%
Equipamento administrativo	112.536,70	74.485,96	38.050,74	1%	118.042,12	83.313,05	34.729,07	0%	-8,7%
Taras e vasilhame	0,00	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0,00	0%	-
Outras imobilizações corpóreas	33.009,27	19.567,15	13.442,12	0%	34.386,47	21.221,02	13.165,45	0%	-2,1%
Imobilizações em curso	567.284,43	0,00	567.284,43	8%	150.710,49	0,00	150.710,49	2%	-73,4%
Adiantamentos por conta de Imobil.	0,00	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0,00	0%	-
Total	4.800.622,06	822.300,63	3.978.321,43	55%	5.020.574,73	981.448,55	4.039.126,18	51%	1,5%
<i>Investimentos Financeiros:</i>									
Partes de Capital	2.500,00	0,00	2.500,00	0%	2.500,00	0,00	2.500,00	0%	0,0%
Total	2.500,00	0,00	2.500,00	0%	2.500,00	0,00	2.500,00	0%	0,0%
Total do Activo Fixo	8.268.020,75	1.229.052,20	7.038.968,55	97%	9.015.171,11	1.595.596,04	7.419.575,07	95%	5,4%
<i>Dividas de Terceiros - MLP</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>	<i>-</i>
Circulante:									
<i>Existências:</i>									
Matérias-primas,subsidi. e de consumo	138.035,39	0,00	138.035,39	2%	126.723,21	0,00	126.723,21	2%	-8,2%
Total	138.035,39	0,00	138.035,39	2%	126.723,21	0,00	126.723,21	2%	-8,2%
<i>Dividas de Terceiros - CP:</i>									
Clientes c/c	876,50	0,00	876,50	0%	1.706,74	0,00	1.706,74	0%	94,7%
Utentes c/c	24,96	0,00	24,96	0%	116,94	0,00	116,94	0%	368,5%
Estado e outros entes públicos	48.214,75	0,00	48.214,75	1%	52.592,16	0,00	52.592,16	1%	9,1%
Outros Devedores	9.796,78	0,00	9.796,78	0%	7.755,05	0,00	7.755,05	0%	-20,8%
Total	58.912,99	0,00	58.912,99	1%	62.170,89	0,00	62.170,89	1%	5,5%
<i>Títulos Negociáveis</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>	<i>-</i>
<i>Outras Aplicações Tesouraria</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>	<i>-</i>
<i>Disponibilidades:</i>									
Depósitos bancários	27.718,48	0,00	27.718,48	0%	234.775,43	0,00	234.775,43	3%	747,0%
Caixa	0,00	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0,00	0%	-
Total	27.718,48	0,00	27.718,48	0%	234.775,43	0,00	234.775,43	3%	747,0%
Total do Activo Circulante	224.666,86	0,00	224.666,86	3%	423.669,53	0,00	423.669,53	5%	88,6%
<i>Acréscimos e Diferimentos:</i>									
Acréscimos de proveitos	851,58	0,00	851,58	0%	52,56	0,00	52,56	0%	-93,8%
Custos diferidos	5.978,52	0,00	5.978,52	0%	4.018,51	0,00	4.018,51	0%	-32,8%
Total	6.830,10	0,00	6.830,10	0%	4.071,07	0,00	4.071,07	0%	-40,4%
TOTAL ACTIVO	8.499.517,71	1.229.052,20	7.270.465,51	100%	9.442.911,71	1.595.596,04	7.847.315,67	100%	7,9%



Quadro XVII: Balanço (continuação)

Descrição	Euros				
	2002	%	2003	%	Var.%
FUNDOS PRÓPRIOS					
Património	1.438.852,47	20%	1.454.745,28	19%	1,1%
Ajustam. partes capital em empresas	0,00	0%	0,00	0%	-
Reservas de reavaliação	0,00	0%	20.271,52	0%	-
Reservas	0,00	0%	385.158,73	5%	-
Resultados transitados	0,00	0%	0,00	0%	-
Resultado líquido do exercício	405.430,25	6%	450.832,44	6%	11,2%
Total Fundos Próprios	1.844.282,72	25%	2.311.007,97	29%	25,3%
PASSIVO					
<i>Provisões Riscos e Encargos</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>	<i>0,00</i>	<i>0%</i>	<i>-</i>
<i>Dividas a Terceiros - MLP:</i>					
Dividas a instituições de crédito	980.285,64	13%	1.152.744,66	15%	17,6%
Fornecedores de imobilizado c/c	33.483,86	0%	22.421,70	0%	-33,0%
Total	1.013.769,50	14%	1.175.166,36	15%	15,9%
<i>Dividas a Terceiros - CP:</i>					
Reembolso de empréstimos de m/l prazo	75.481,73	1%	91.698,01	1%	21,5%
Fornecedores c/c	46.515,63	1%	34.520,02	0%	-25,8%
Fornecedores - Fact. em rec. e conf.	4.578,84	0%	0,00	0%	-100,0%
Fornecedores de imobilizado c/c	1.320.302,57	18%	999.962,97	13%	-24,3%
Estado e outros entes públicos	0,00	0%	7.785,50	0%	-
Administração Autárquica	0,00	0%	0,00	0%	-
Outros credores	9.535,17	0%	13.249,92	0%	39,0%
Total	1.456.413,94	20%	1.147.216,42	15%	-21,2%
Acréscimos e Diferimentos:					
Acréscimo de custos	92.630,50	1%	107.693,15	1%	16,3%
Proveitos diferidos	2.863.368,85	39%	3.106.231,77	40%	8,5%
Total	2.955.999,35	41%	3.213.924,92	41%	8,7%
Total do Passivo	5.426.182,79	75%	5.536.307,70	71%	
TOTAL FUNDOS PRÓP. E PASSIVO	7.270.465,51	100%	7.847.315,67	100%	7,9%

Tendo por base os dados apresentados, procedeu-se ao cálculo de indicadores que expressam o equilíbrio financeiro a curto e a médio e longo prazos.

Quadro XVIII: Indicadores financeiros

Indicadores	2002	2003	Fórmulas
Liquidez Geral	0,154	0,369	Cap. Circulante/Pass. Curto Prazo
Liquidez Reduzida	0,059	0,259	Cap. Circ.-Exist./Pas. Curto Prazo
Cobertura do Imobilizado	0,406	0,470	Capit. Permanentes/Imob. Líquido
Solvabilidade	0,720	0,951	Fundos Próprios/Passivo Exigível
Endividamento	0,352	0,310	Passivo Exigível/Activo Líquido
Estrutura do Endividamento	0,568	0,472	Pas. Curto Prazo/Passivo Exigível
Autonomia Financeira	0,254	0,294	Fundos Próprios/Activo Líquido

Em 31/12/2003, e comparativamente ao exercício anterior, ocorreu uma ligeira consolidação da estrutura financeira da CMC, consubstanciada na evolução dos indicadores de solvabilidade, estrutura do endividamento e autonomia financeira. Contudo, a expressão assumida pelas dívidas com exigibilidade inferior a 1 ano – €1 147 216,42 –, equivalente a 86,5% das transferências provenientes do OE, a título de FGM, FCM e FBM²², era de molde a induzir dificuldades de tesouraria, como indiciam os valores obtidos para os indicadores de liquidez.

²² Na gerência de 2003 ascenderam a €1 326 638,00.



10.2. Demonstração de Resultados

Quadro XIX: Demonstração de Resultados

		Euros			
Código	Descrição	2002		2003	
CUSTOS E PERDAS					
61	Custo mercad. vendid. e matér. consumidas	54.219,70	54.219,70	91.067,26	91.067,26
62	Fornecimentos e serviços externos	159.737,38		250.103,51	
Custos com o pessoal:					
641+642	Remunerações	473.296,21		464.877,49	
643 a 648	Encargos sociais	91.286,70	724.320,29	58.669,13	773.650,13
63	Transf. e sub. corr. conced. e prest. sociais	15.823,26	15.823,26	14.873,66	14.873,66
66	Amortizações do Exercício	288.023,52		366.586,37	
67	Provisões do exercício	0,00	288.023,52	0,00	366.586,37
65	Outros custos e perdas operacionais	7,83	7,83	0,00	0,00
	(A)		1.082.394,60		1.246.177,42
68	Custos e perdas financeiras	42.490,92	42.490,92	34.810,03	34.810,03
	(C)		1.124.885,52		1.280.987,45
69	Custos e perdas extraordinárias	96.549,07	96.549,07	54.158,82	54.158,82
	(E)		1.221.434,59		1.335.146,27
88	Resultado líquido do exercício	0,00	405.430,25	0,00	450.832,44
			1.626.864,84		1.785.978,71
PROVEITOS E GANHOS					
Vendas e prestações de serviços:					
7111	Vendas de mercadorias	0,00		0,00	
7112+7113	Vendas de produtos	2.552,28		28.734,80	
712	Prestações de serviços	39.223,19		1.762,38	
72	Impostos e taxas	3.751,07	45.526,54	2.923,06	33.420,24
	Variação da produção	0,00		0,00	
75	Trabalhos para a própria entidade	82.832,00		254.058,46	
73	Proveitos suplementares	19.931,81		0,00	
74	Transferências e subsídios obtidos	1.273.010,79		1.326.954,00	
76	Outros proveitos e ganhos operacionais	0,00	1.375.774,60	0,00	1.581.012,46
	(B)		1.421.301,14		1.614.432,70
78	Proveitos e ganhos financeiros	904,29	904,29	1.728,42	1.728,42
	(D)		1.422.205,43		1.616.161,12
79	Proveitos e ganhos extraordinários	204.659,41	204.659,41	169.817,59	169.817,59
	(F)		1.626.864,84		1.785.978,71
Resultados operacionais (B)-(A):			338.906,54		368.255,28
Resultados financeiros (D)-(C-A):			-41.586,63		-33.081,61
Resultados correntes (D)-(C):			297.319,91		335.173,67
Resultado líquido do exercício (F)-(E):			405.430,25		450.832,44

Os dados apresentados reflectem a expressão das receitas locais²³ – €33 420,24 – e a estrutura dos proveitos, essencialmente determinada pelas transferências do OE.

Relativamente à estrutura de custos, as rubricas de pessoal e amortizações do exercício – €890 132,99 – representaram, conjuntamente, 66,7% dos custos operacionais, facto indiciador da elevada rigidez que a caracterizava.

²³ A suspensão da cobrança de tarifas relativas ao abastecimento de água, aprovada por deliberação camarária, de 5 de Setembro de 2002, veio influenciar, negativamente, a expressão destas receitas.



Esta condicionante estrutural dificulta, pois, a rentabilização dos investimentos, tornando problemática, ou até mesmo inviável, a aplicação do princípio do “utilizador-pagador” propugnada pela LFL²⁴, em conformidade com o qual, as tarifas e preços não devem, em princípio, ser inferiores aos custos incorridos com o fornecimento dos bens e a prestação de serviços. Considerando, no entanto, que a contabilidade de custos não se encontrava implementada, o órgão executivo não dispunha de informação respeitante à sustentabilidade económica das tarifas e preços praticados.

Por último, refira-se que, no exercício de 2003, foi obtido um resultado líquido de €450 832,44, representativo de um acréscimo de 11,2% relativamente ao exercício anterior, o que possibilitou a constituição de reservas. Por seu turno, os meios libertos líquidos ascenderam a €817 418,81, mais 17,9% do que em 2002.

10.3. Proposta de aplicação de resultados

No ponto 2.7.3. do POCAL estabelecem-se as regras a que deverá obedecer a aplicação do resultado líquido do exercício.

Relativamente a esta matéria, a proposta formulada pelo órgão executivo, constante do relatório e contas de 2003, obedecia ao legalmente exigido. Todavia, da análise ao balanço, constatou-se que o resultado líquido apurado em 2002 não foi transferido para a conta 59 «Resultados transitados», contrariando-se, deste modo, o disposto pelo ponto 2.7.3.2. do POCAL.

²⁴ Artigo 20.º, n.º 3, da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto.



11. 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 XX: Síntese do ajustamento

		Euros
DÉBITO		2.182.528,21
Saldo da Gerência Anterior:		27.718,48
Execução Orçamental	15.544,35	
Operações de Tesouraria	12.174,13	
Total das Receitas Orçamentais:		2.037.623,17
Receitas Correntes	834.665,55	
Receitas de Capital	1.202.957,62	
Operações de Tesouraria		117.186,56
CRÉDITO		2.182.528,21
Total das Despesas Orçamentais:		1.833.748,97
Despesas Correntes	849.565,18	
Despesas de Capital	984.183,79	
Operações de Tesouraria		114.003,81
Saldo para Gerência Seguinte:		234.775,43
Execução Orçamental	219.418,55	
Operações de Tesouraria	15.356,88	

Fonte: Fluxos de caixa

A presente conta abriu com um “saldo da gerência anterior” no montante de €27 718,48, devidamente confirmado na Conta de Gerência de 2002.

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 CMC não manteve Serviços Municipalizados autónomos.

A última conta objecto de verificação pela Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas foi a de 2002 (VIC 16/03, aprovada em de 28 de Abril de 2004).



12. Análise dos limites legais aplicáveis à execução do orçamento

12.1. Encargos com o pessoal

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

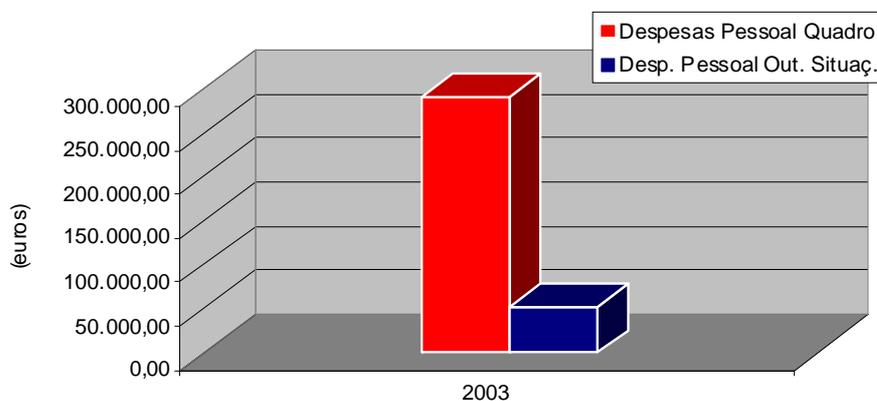
“As despesas efectuadas com o pessoal do quadro... não poderão exceder 60% das receitas correntes do ano económico anterior ao respectivo exercício”, enquanto “As despesas com o pessoal pago pela rubrica «Pessoal em qualquer outra situação» não podem ultrapassar os 25% do limite dos encargos referidos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

Quadro XXI: Limite dos encargos com o pessoal

								Euros
CORVO	RECEITAS CORRENTES (n-1)	1.º limite 60%	2.º limite 25%	DESPESAS PESSOAL QUADRO	%	DESPESAS PESSOAL OUT. SITUAÇÃO	%	
2003	887.517,38	532.510,43	133.127,61	292.781,91	55,0	52.936,56	39,8	

Fonte: Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

Gráfico I: Despesas com o pessoal do quadro e noutras situações



Em 2003, os encargos contabilizados na rubrica “Pessoal do Quadro” ascenderam a €292 781,91²⁵, ou seja, 55,0% do limite permitido por lei; os encargos com o “Pessoal Noutras Situações” representaram 39,8% do limite legal – €52 936,56²⁶.

Na determinação dos limites não foram consideradas os “Suplementos de Remunerações”, as “Prestações Sociais Directas”, as “Pensões”, os “Encargos sobre Remunerações”, os “Seguros

²⁵ Informação extra-contabilística que inclui, para além das remunerações base, os subsídios de refeição, férias e natal, as horas extraordinárias, o abono para falhas e a remuneração complementar.

²⁶ Informação extra-contabilística que inclui as remunerações base e os subsídios de refeição, férias e natal e a remuneração complementar.



de Acidentes de Trabalho e Doenças” e os “Outros Custos com o Pessoal”, uma vez que o sistema contabilístico não se encontrava estruturado de molde a facultar a informação desagregada entre “Pessoal do Quadro” e “Pessoal Noutras Situações”.

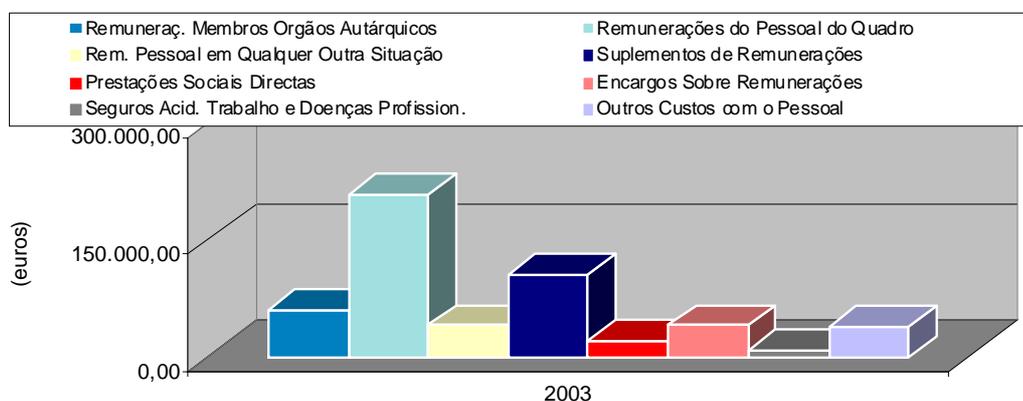
No quadro e gráfico seguintes apresenta-se a estrutura dos “Encargos com o Pessoal”:

Quadro XXII: Estrutura dos encargos com o pessoal

RUBRICAS	Euros	
	2003	%
Remuneraç. Membros Orgãos Autárquicos	59.598,24	11,3
Remunerações do Pessoal do Quadro	207.709,41	39,5
Rem. Pessoal em Qualquer Outra Situação	40.136,53	7,6
Suplementos de Remunerações	104.885,43	19,9
Prestações Sociais Directas	20.695,22	3,9
Encargos Sobre Remunerações	40.022,53	7,6
Seguros Acid. Trabalho e Doenças Profession.	8.863,58	1,7
Outros Custos com o Pessoal	44.083,08	8,4
Total	525.994,02	100,0

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

Gráfico II: Estrutura dos encargos com o pessoal



As “Remunerações do Pessoal do Quadro” assumiram natural primazia – €207 709,41 –, seguidas dos “Suplementos de Remuneração” – €104 885,43 – e das “Remunerações do Pessoal em Qualquer Outra Situação” – €40 136,53 –, correspondentes, respectivamente, a 39,5%, 19,9% e 7,6% das despesas com o pessoal.

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



Quadro XXIII: Encargos com pessoal vs. Receitas correntes e despesas totais

DESIGNAÇÃO	2003	Euros
Despesas com o Pessoal	525.994,02	
Despesas Totais	1.833.748,97	
Receitas Correntes	834.665,55	
Desp.Pessoal/Desp.Totais	28,7%	
Desp.Pessoal/Rec.Correntes	63,0%	

Fonte: Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

Na estrutura das Despesas Totais, as “Despesas com o Pessoal” representaram 28,7%. Por outro lado, a importância relativa destas rubricas nas Receitas Correntes foi de 63,0%, expressão inequívoca da fraca representatividade das Receitas Locais no financiamento da actividade corrente.

12.2. Equilíbrio orçamental

O POCAL inclui determinados princípios cuja observância é obrigatória na elaboração e execução dos orçamentos e que devem ser respeitados em qualquer alteração orçamental. Um deles é o do equilíbrio orçamental, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1.:

“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.

Por outro lado, se houver necessidade do recurso ao crédito a médio e longo prazos, os financiamentos contratados deverão ser aplicados no pagamento de despesas de investimento, ou no saneamento e reequilíbrio financeiro da autarquia, de acordo com os pressupostos constantes da LFL (n.º 2 do artigo 24.º).

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



Quadro XXIV: Equilíbrio orçamental

Euros	
Corvo	2003
Receitas Correntes	834.665,55
Despesas Correntes	874.565,18
Saldo Corrente	-39.899,63
Receitas Capital	1.202.957,62
Despesas Capital	959.183,79
Saldo Capital	243.773,83
SALDO TOTAL	203.874,20
<i>Saldo Inicial</i>	15.544,35
<i>Saldo Final</i>	219.418,55

Fonte: Fluxos de caixa

Na gerência de 2003, as receitas excederam em €203 874,20 as despesas realizadas, verba que, acrescida do excedente orçamental transitado da gerência anterior – €15 544,35 –, possibilitou a obtenção de um saldo de execução orçamental de €219 418,55, verificando-se, deste modo, o cumprimento da regra do equilíbrio formal do orçamento.

Porém, no que concerne ao equilíbrio substancial do orçamento, foi apurado um défice corrente de €39 899,63, após a reclassificação, como despesa corrente, do subsídio à exploração atribuído à Lacticorvo – CIPRL, no montante de €25 000,00, pelos motivos adiante aduzidos no ponto 17. d) do presente relatório. Deste modo, não foi respeitado o princípio do equilíbrio (alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL).



13. Endividamento

a) O recurso ao crédito por parte dos municípios encontra-se regulamentado pela Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto – LFL²⁷.

Relativamente à dívida fundada, refere o n.º 3 do artigo 24.^{o28} da mencionada Lei que “Os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os dos empréstimos obrigacionistas, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos dos Fundos 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 endividamento²⁹, o qual exclui, para efeitos do cálculo destes limites, os encargos inerentes ao endividamento de médio e longo prazos contraído pelos municípios, posteriormente a 1 de Janeiro de 1999, com o objectivo de complementar a cobertura financeira de investimentos comparticipados por fundos comunitários.

Face aos condicionalismos associados ao contexto desfavorável das finanças públicas, que motivaram a aprovação das leis de alteração ao OE de 2002³⁰ e da estabilidade orçamental, a lei do OE para 2003³¹ impôs limites de endividamento inferiores aos que resultariam da aplicação da LFL, o que implicou que a contratação de novos empréstimos ficasse condicionada ao montante global das amortizações efectuadas em 2002, e que, por rateio³², lhes fosse atribuída.

No que respeita à dívida fluante, considerando-se, como tal, os financiamentos contratados e liquidados na própria gerência, dispõe o n.º 1 do artigo 24.^{o33} 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 de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal”.

²⁷ A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, foi alterada pelos seguintes diplomas: Declaração de Rectificação n.º 13/98, de 14 de Agosto; Leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, n.º 15/2001, de 5 de Junho, n.º 94/2001, de 20 de Agosto, n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro e n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

²⁸ Nova redacção introduzida pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, em vigor desde 1 de Janeiro de 2002.

²⁹ Artigo 32.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, com a redacção dada pelo artigo 28.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

³⁰ No exercício de 2002, a partir da data da entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, as autarquias locais ficaram impossibilitadas de contrair empréstimos que implicassem o aumento do respectivo endividamento líquido, com excepção daqueles que eram destinados ao financiamento de projectos comparticipados por fundos comunitários, à habitação social e ao Euro 2004.

³¹ 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).

³² Rateio efectuado proporcionalmente à soma dos valores dos FGM, FCM e FBM atribuídos a cada município.

³³ 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.



- b) 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;
 - avaliação da rotina de controlo da certificação do serviço da dívida debitado pelas instituições de crédito, por forma a assegurar que eventuais divergências possam ser tempestivamente detectadas e regularizadas;
 - confirmação periódica dos saldos das entidades credoras (dívidas a fornecedores, fornecedores de imobilizado e outros credores), através da respectiva circularização.
- c) Na gerência em apreço, foi contratado um empréstimo de longo prazo, tendo por finalidade o financiamento do projecto de execução e o início da construção/remodelação do aterro sanitário, investimento inicialmente orçado em €760 000,00, conforme se encontrava inscrito no mapa de Execução Anual do PPI em 2003, previsão que foi posteriormente revista, em 2004, para €1 270 000,00. No Quadro XXV apresentam-se algumas das condições contratualmente estabelecidas para esta operação:

Quadro XXV: Recurso ao crédito a médio e longo prazos

DATA CON- TRATAÇÃO	INSTITUIÇ. FINANC.	CAPITAL (€)		TAXA DE JURO		PRAZO (anos)
		Utilizado	Em Dívida	Inicial	Actual - a)	
09-12-2003	C.G.D.	159.705	159.705	3,027%	3,027%	20
Total		159.705	159.705			

a) Taxa de juro em 31-12-2003

A taxa de juro contratada encontra-se indexada à média da Euribor a 6 meses (base 360 dias), acrescida de um *spread* de 0,80 pontos percentuais, ou seja, ajustada ao perfil de risco da operação e das condições então vigentes no mercado financeiro.

Porém, aquando da realização dos trabalhos de campo – Julho de 2004 – ainda não tinha sido lançado o concurso público referente à empreitada em causa, pelo que os juros vencidos desde a data da utilização do financiamento – 31 de Dezembro de 2003 – bem como os juros vincendos até ao início da execução da mesma, configuram um dispêndio desnecessário de dinheiros públicos, dado que o empréstimo não pode ter uma finalidade diversa daquela para o qual foi contratado.

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



Quadro XXVI: Limites ao recurso ao crédito a médio e longo prazos

CORVO	FGM+FCM +FBM (n)	Investim. (n-1)	Limites		Serviço da Dívida (n)	
			12,5%(Fundos)	10% Invest.(n-1)	Total	p/ Efeitos Limite
			2003	1.326.638,00	823.174,71	165.829,75

Fonte: Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

Quadro XXVII: Endividamento municipal

Euros	
DÍVIDA BANCÁRIA	2003
Empréstimos a médio e longo prazos:	
Utilizado na Gerência	259.705,00
Capital em Dívida no Final do Ano	1.244.442,67
% Capacidade Endividamento utilizado em relação à permitida por lei	26,2%
DÍVIDA ADMINISTRATIVA	
Leasing	33.637,47
Encargos Assumidos e não Pagos	1.044.302,64
TOTAL	2.288.745,31

Fonte: Mapas de Empréstimos e Outras Dívidas a Terceiros e do Endividamento

À data de 31/12/2003:

- o endividamento global era de €2 288 745,31, dos quais €1 147 216,42³⁴ venciam-se a curto prazo;
- a dívida administrativa, expressa pelos encargos assumidos e não pagos, ascendia a €1 077 940,11³⁵ e representava 52,9% das receitas orçamentais arrecadadas na gerência;
- parte substancial da dívida administrativa – €899 067,54 – reportava-se a créditos de empreiteiros, associados à execução do PPI;
- a capacidade de endividamento a médio e longo prazos era de 26,2% – a qual ascenderia a 62,4%, caso não fosse aplicado o regime transitório de endividamento –, encontrando-se, assim, em conformidade com os limites legalmente estabelecidos.

Procedeu-se, igualmente, ao estudo da capacidade de autofinanciamento do serviço da dívida – €103 511,72 –, que se afere pelo grau de cobertura proporcionado pelas receitas locais – €36 324,82 –, que representavam 35,1% dos encargos suportados, conforme quadro e gráfico seguintes:

³⁴ Somatório das dívidas a terceiros de curto prazo, constantes do balanço à data de 31/12/2003.

³⁵ Inclui a verba de €33 637,00 referente à dívida vincenda associada ao contrato de *leasing*.

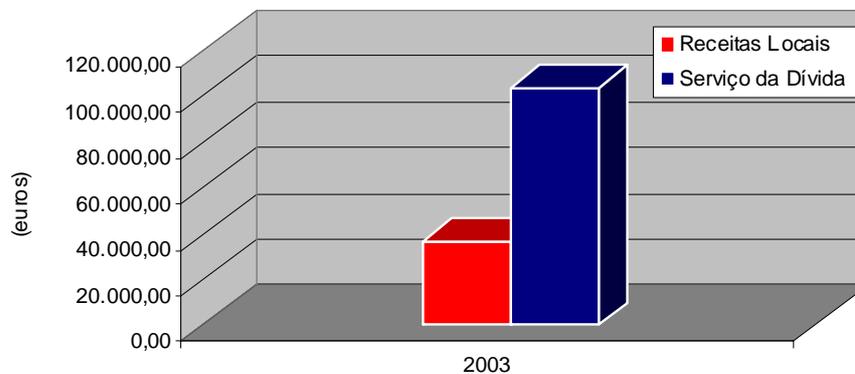


Quadro XXVIII: Cobertura do serviço da dívida pelas receitas locais

Euros	
RUBRICAS	2003
Receitas Locais	36.324,82
Serviço da Dívida	103.511,72
GRAU DE COBERTURA	35,1%

Fonte: Controlo Orçamental da Receita e da Despesa

Gráfico III: Cobertura do serviço da dívida pelas receitas locais



d) Quanto ao endividamento bancário e aos custos que lhe estão associados, e tendo por referência as taxas de juro contratadas, analisou-se a evolução de um dos indexantes mais utilizados nas operações de crédito – a Euribor a 6 meses –, com a finalidade de aferir a adequação das condições vigentes no mercado financeiro às contratadas pela CMC – Gráfico IV.

No quadro e gráficos seguintes constam os financiamentos a médio e longo prazos, as taxas de juro em vigor à data de 31/12/2003 e a respectiva confrontação com o indexante utilizado:

Quadro XXIX: Dívida fundada global

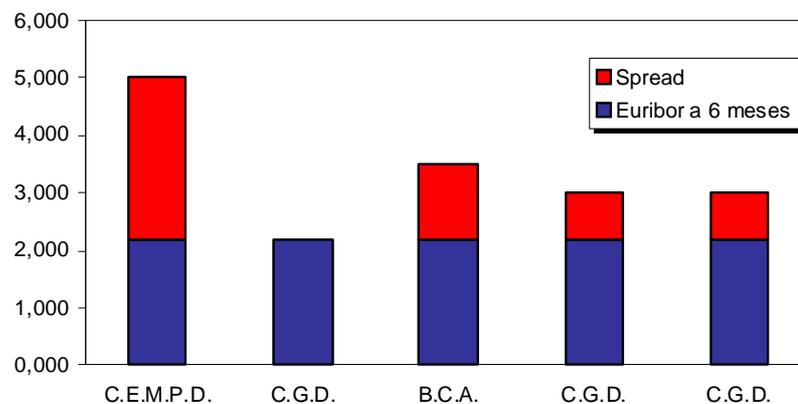
DATA CON- TRATAÇÃO	INSTITUIÇ. FINANC.	CAPITAL UTILIZADO (€)	TAXA DE JURO		PRAZO (anos)
			Inicial	Actual - a)	
16-07-1996	C.E.M.P.D.	274.338,85	10,250%	5,000%	8
20-06-2000	C.G.D.	498.797,90	4,700%	2,200%	20
23-07-2001	B.C.A.	498.797,90	4,790%	3,500%	20
06-12-2002	C.G.D.	100.000,00	3,800%	3,000%	20
09-12-2003	C.G.D.	159.705,00	3,027%	3,027%	20

a) 31/12/2003 ; Taxas inscritas na Conta de Gerência - Mapa de Endividamento

Fonte: Mapa de Endividamento



Gráfico IV: Taxas de juro contratadas³⁶ vs. Euribor a 6 Meses



Com excepção do financiamento contratado junto da CEMPD, os restantes venciam juros a taxas adequadas às condições então vigentes no mercado financeiro.

No entanto, as “taxas actuais” inscritas no mapa de endividamento, à data de 31/12/2003, não correspondiam ao somatório dos indexantes com os respectivos *spread*'s, desconhecendo-se se foram efectivamente as aplicadas naquela data, facto revelador de que não se procedia, com frequência regular, à certificação dos montantes debitados pelas instituições bancárias.

Na prática, não se encontrava instituída qualquer rotina de controlo que procedesse à atempada certificação, quer dos montantes debitados pelas instituições de crédito, a título de serviço da dívida, quer dos saldos das contas correntes de fornecedores e outros credores.

Com efeito, no serviço de contabilidade apenas se confrontavam os documentos enviados pelo banco com o montante efectivamente descontado na respectiva conta de depósitos à ordem, não se procedendo, pois, à certificação dos respectivos cálculos, através de conferências independentes, o que condicionou o exercício da função controlo, com todas as consequências daí resultantes.

³⁶ As taxas de juro contratadas correspondem ao somatório do indexante (Euribor a 6 meses) com o *spread*.



14. Controlo orçamental

14.1. Controlo orçamental da receita

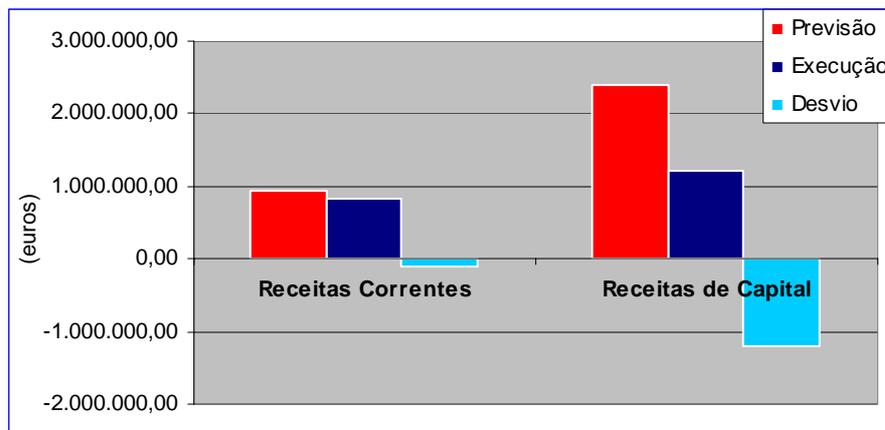
O processo orçamental foi caracterizado pela sobreavaliação das Receitas de Capital, como se depreende do quadro e gráfico seguintes:

Quadro XXX: Execução orçamental da receita

RECEITAS	2003			Tx. Ex.
	Previsão	Execução	Desvio	
Correntes	936.441,13	834.665,55	-101.775,58	89
Capital	2.398.923,00	1.202.957,62	-1.195.965,38	50
Total	3.335.364,13	2.037.623,17	-1.297.740,96	61

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

Gráfico V: Execução orçamental – Receitas correntes e de capital



Se ao nível das Receitas Correntes os montantes arrecadados evidenciaram uma taxa de execução de 89%, o desvio apurado na componente de Capital – (€1 195 965,58) – implicou um grau de execução global de 61%, ou seja, dos €3 335 364,13 inscritos em sede orçamental, só foram efectivamente contabilizados €2 037 623,17.

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

Uma das inovações do actual sistema contabilístico relaciona-se com a definição de regras que deverão ser tidas em linha de conta aquando da elaboração do orçamento, com especial incidência na previsão das receitas – ponto 3.3.³⁷ do POCAL –, de modo a condicionar a sua sistemática sobreavaliação.

³⁷ Alterado pelo DL n.º 84-A/2002, de 5 de Abril.



Na verdade, com o objectivo de evitar a inscrição de estimativas menos realistas, o POCAL permite que, ao longo do exercício, se proceda ao ajustamento das previsões, através de alterações e revisões, pelo que, no orçamento inicial, apenas deverão ser inscritas as despesas com financiamento definido, remetendo-se para as Grandes Opções do Plano as despesas associadas a outros projectos ou acções pendentes.

Refira-se o exemplo de um empréstimo a contratar: somente após a contratualização do financiamento é que as dotações da receita deverão ser reforçadas, mediante alterações orçamentais, procedendo-se, deste modo, à transição da despesa inscrita em “financiamento não definido” para despesa com “financiamento definido”, com o consequente reforço das respectivas rubricas orçamentais.

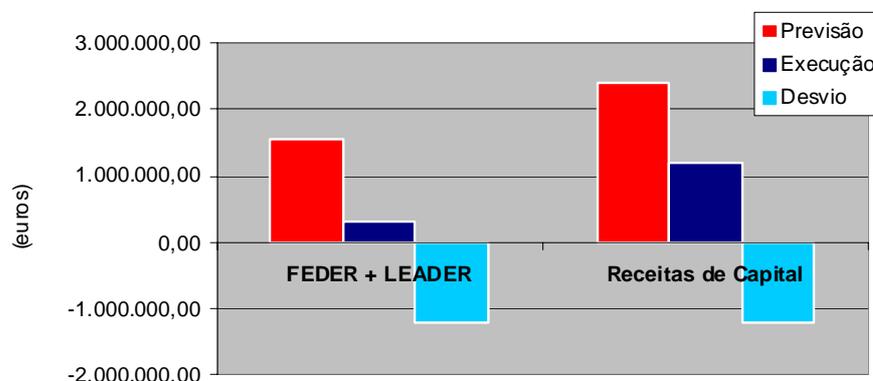
Ora, na sequência da análise efectuada a partir dos documentos disponibilizados, os dados referentes à execução orçamental indiciam a preterição de algumas destas regras e princípios, contrariando-se, assim, o disposto no ponto 3.3. do POCAL. O mencionado desvio ficou a dever-se, essencialmente, à não concretização das expectativas relativamente às transferências de verbas comunitárias – componente FEDER –, já que, dos €1 548 573,00 inicialmente inscritos, apenas foram arrecadados €331 715,05, correspondentes a uma taxa de execução de 21,4%.

Quadro XXXI: FEDER vs. Receitas de capital

RUBRICAS	2003			Tx. Ex.
	Previsão	Execução	Desvio	
1. FEDER + LEADER	1.548.573,00	331.715,05	-1.216.857,95	21
2. Receitas Capital	2.398.923,00	1.202.957,62	-1.195.965,38	50
3. FEDER/Rec.Capital	65%	28%	-	-

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

Gráfico VI: FEDER + LEADER vs. Receitas de capital



Em 2003, as Receitas Totais – €2 037 623,17 – registaram um acréscimo de 10,2% relativamente à gerência anterior.

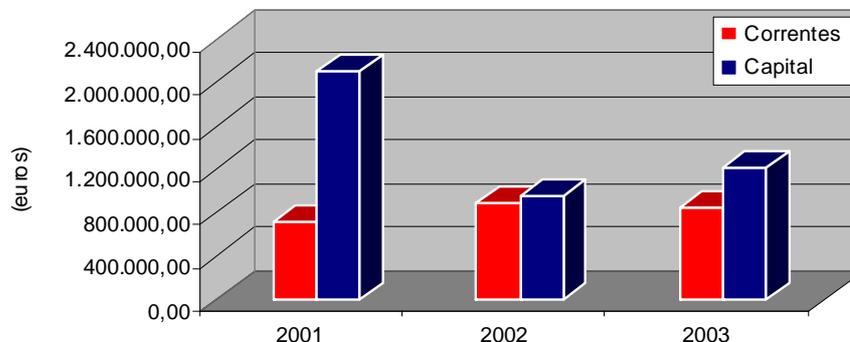


Quadro XXXII: Estrutura das receitas

RECEITAS	2001		2002		2003	
		%		%		%
Correntes	706.144,12	25	887.517,38	48	834.665,55	41
Capital	2.095.552,31	75	962.325,73	52	1.202.957,62	59
Total	2.801.696,43	100	1.849.843,11	100	2.037.623,17	100

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

Gráfico VII: Receitas correntes / Receitas de capital



A estrutura das receitas foi determinada, maioritariamente, pelas Receitas de Capital – €1 202 957,62 –, ao passo que as Receitas Correntes – €834 665,55 – representaram 41% das Receitas Totais.

O financiamento da CMC foi assegurado através das seguintes fontes:

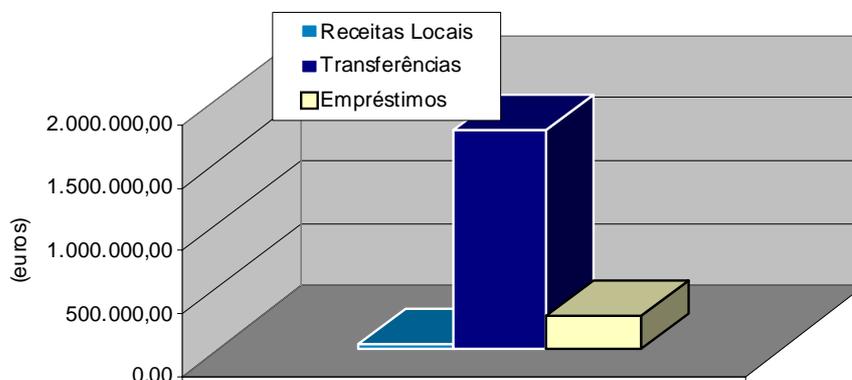
Quadro XXXIII: Origem das receitas

RECEITAS	2003	
		%
Receitas Locais	36.324,82	2
Transferências	1.741.593,35	85
Empréstimos	259.705,00	13
Total	2.037.623,17	100

Fonte: Controlo Orçamental da Receita



Gráfico VIII: Origem das receitas



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

Quadro XXXIV: Estrutura das receitas correntes e de capital

Euros		
RECEITAS	2003	
CORRENTES		%
Impostos Directos	1.919,78	0
Impostos Indirectos	0,00	0
Taxas, Multas e Out. Penalid.	981,63	0
Rendimentos de Propriedade	1.773,92	0
Transferências Correntes	798.340,73	39
Venda Bens e Prest. Serv. Corr.	31.491,43	2
Outras Receitas Correntes	158,06	0
Sub-Total	834.665,55	41
RECEITAS	2003	
DE CAPITAL		%
Venda de Bens Investimento	0,00	0
Transferências de Capital	943.252,62	46
Activos Financeiros	0,00	0
Passivos Financeiros	259.705,00	13
Outras Receitas de Capital	0,00	0
Sub-Total	1.202.957,62	59
Total	2.037.623,17	100

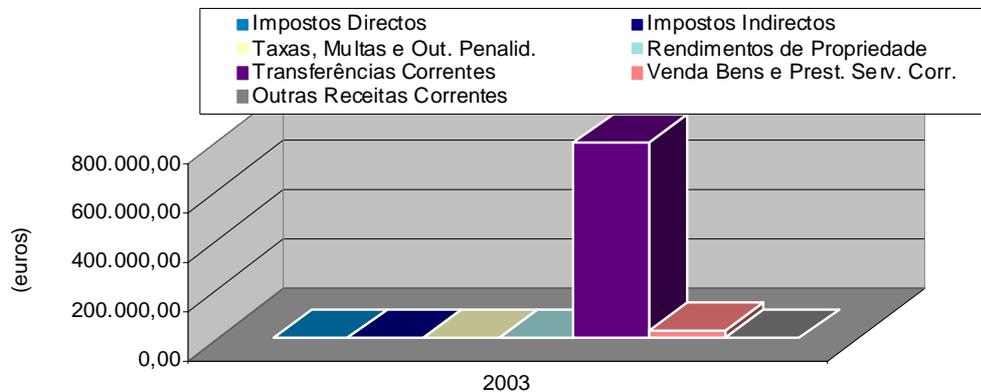
Fonte: Controlo Orçamental da Receita

As Transferências – €1 741 593,35 –, correspondentes a 85% das Receitas Totais, resultaram, essencialmente, das verbas provenientes do OE (FCM, FGM e FBM) – €1 326 638,00 – e dos fundos comunitários – €331 715,05.

Nas Receitas Correntes, as Transferências Correntes contribuíram com €798 340,73, seguidas da Venda de Bens e Prestação de Serviços Correntes – €31 491,43.

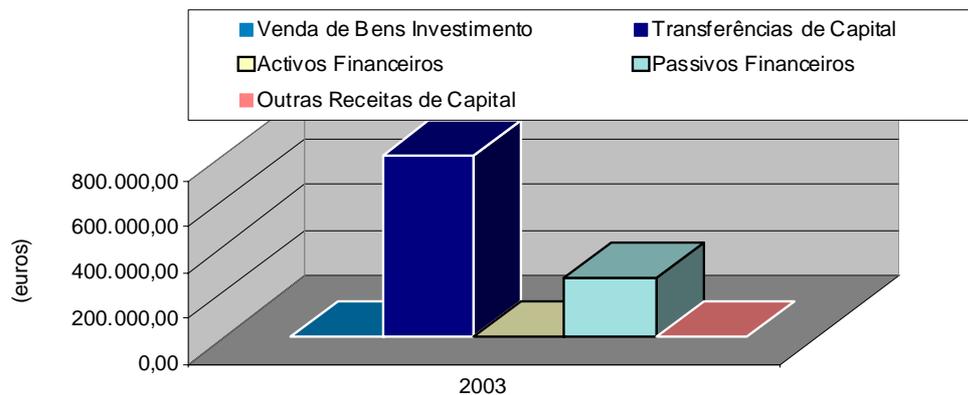


Gráfico IX: Estrutura desagregada das receitas correntes



Nas Receitas de Capital, as Transferências e os Passivos Financeiros assumiram primordial importância, atingindo €943 252,62 e €259 705,00, correspondentes a, respectivamente, 78,4% e 21,6%.

Gráfico X: Estrutura desagregada das receitas de capital





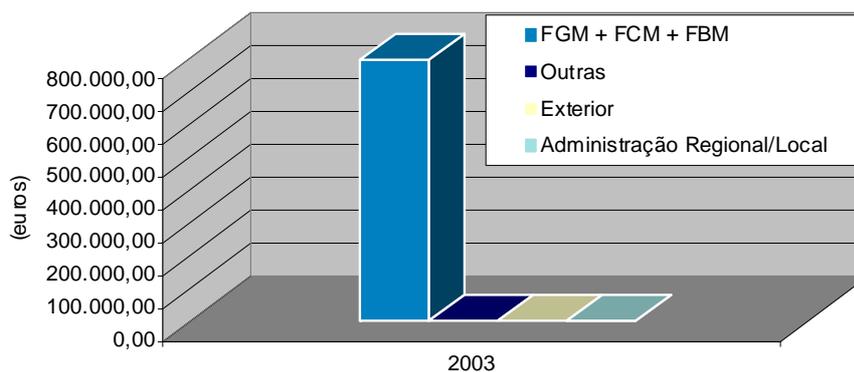
A composição das Transferências Correntes e de Capital encontra-se desagregada pelas seguintes rubricas:

Quadro XXXV: Estrutura das transferências

TRANSFERÊNCIAS		Euros	
CORRENTES		2003	%
Administração Central			
F.G.M. + F.C.M. + F.B.M.	795.983,00	46	
Outras	232,94	0	
Exterior	0,00	0	
Administração Regional/Local	2.124,79	0	
Sub-Total	798.340,73	46	
TRANSFERÊNCIAS			
CAPITAL		2003	%
Administração Central			
F.G.M. + F.C.M. + F.B.M.	530.655,00	30	
Outras	0,00	0	
Administração Regional/Local	80.882,57	5	
Exterior	331.715,05	19	
Sub-Total	943.252,62	54	
Total	1.741.593,35	100	

Fonte: Controlo Orçamental da Receita

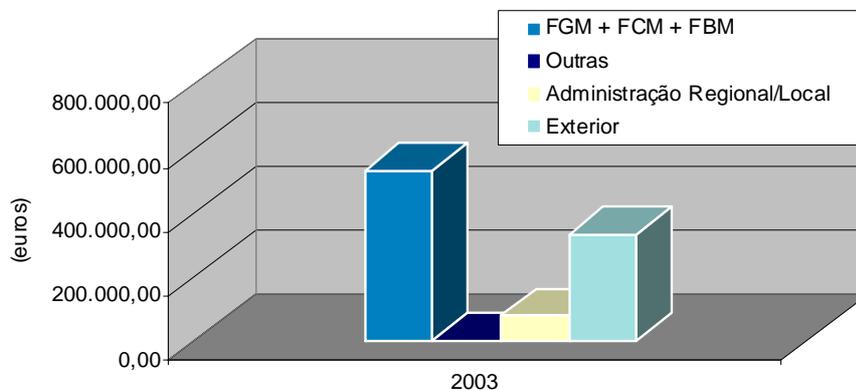
Gráfico XI: Estrutura das transferências correntes



As Transferências Correntes – €798 340,73 – respeitaram, quase exclusivamente, às verbas provenientes do OE – €795 983,00.



Gráfico XII: Estrutura das transferências de capital



As Transferências de Capital representaram 54% das Transferências Totais, sendo a sua estrutura repartida, essencialmente, pelas verbas provenientes do OE – €530 655,00 – e dos fundos comunitários, rubrica Exterior – €331 715,05.

14.2. Controlo orçamental da despesa

O deficiente desempenho na arrecadação de Receitas de Capital reflectiu-se na despesa realizada – €1 833 748,97 –, que se traduziu numa taxa de execução de 55%.

Quadro XXXVI: Execução orçamental da despesa

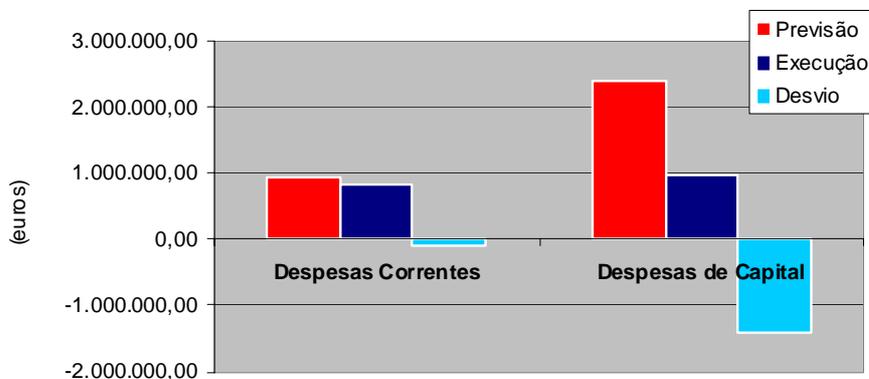
DESPESAS	2003			Tx. Ex.
	Previsão	Execução	Desvio	
Correntes	951.985,48	849.565,18	-102.420,30	89
Capital	2.398.923,00	984.183,79	-1.414.739,21	41
Total	3.350.908,48	1.833.748,97	-1.517.159,51	55

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

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



Gráfico XIII: Execução orçamental – Despesas correntes e de capital



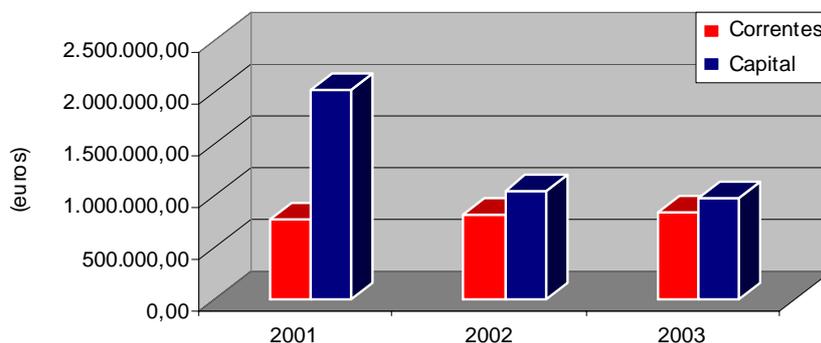
As Despesas Totais ascenderam a €1 833 748,97, das quais €849 565,18 foram referentes a Despesas Correntes e €984 183,79 a Despesas de Capital – 54%.

Quadro XXXVII: Estrutura das despesas

DESPESAS	2001		2002		2003	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Correntes	772.301,74	42	819.291,58	44	849.565,18	46
Capital	2.012.513,78	110	1.053.543,84	56	984.183,79	54
Total	2.784.815,52	152	1.872.835,42	100	1.833.748,97	100

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

Gráfico XIV: Despesas correntes / Despesas de capital



Relativamente à gerência anterior, as Despesas Correntes aumentaram 3,7%, enquanto as Despesas de Capital registaram uma diminuição de 6,6%, provocando um decréscimo nas Despesas Totais de 2,1%.

Nas Despesas Correntes, a rubrica Pessoal – €525 994,02 – foi responsável por 61,9% das verbas despendidas, equivalente a 28,7% das Despesas Totais, evidenciando-se, assim, a elevada rigidez deste tipo de despesas.



Quadro XXXVIII: Estrutura desagregada das despesas correntes e de capital

		Euros	
DESPESAS		2003	
CORRENTES		%	
Pessoal	525.994,02	28,7	
Bens Duradouros	0,00	0,0	
Bens não Duradouros	0,00	0,0	
Aquisição de Serviços	271.259,90	14,8	
Encargos Correntes da Dívida	34.225,81	1,9	
Transferências Correntes	12.377,76	0,7	
Subsídios	0,00	0,0	
Outras Despesas Correntes	5.707,69	0,3	
Sub-Total	849.565,18	46,3	
DESPESAS		2003	
DE CAPITAL		%	
Aquisição Bens Investimento	888.154,09	48,4	
Transferências de Capital	25.000,00	1,4	
Activos Financeiros	0,00	0,0	
Passivos Financeiros	71.029,70	3,9	
Outras Despesas de Capital	0,00	0,0	
Sub-Total	984.183,79	53,7	
Total	1.833.748,97	100,0	

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

No que concerne às Despesas de Capital – €984 183,79 –, a Aquisição de Bens de Investimento – €888 154,09 – representou 90,2%, contribuindo, deste modo, com 48,4% da Despesa Total.

As rubricas, Aquisição de Bens de Investimento – 48,4% –, Pessoal – 28,7% –, Aquisição de Serviços – 14,8% – e Passivos Financeiros – 3,9% –, determinaram, pois, a execução orçamental.

Gráfico XV: Estrutura desagregada das despesas correntes

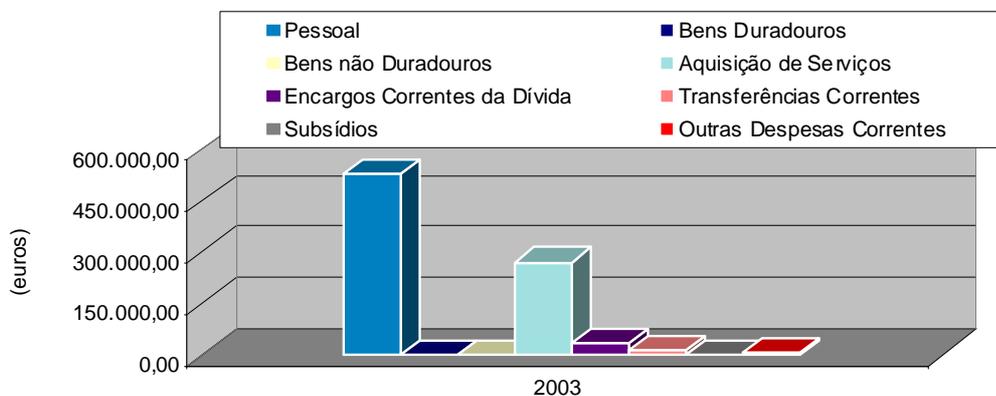
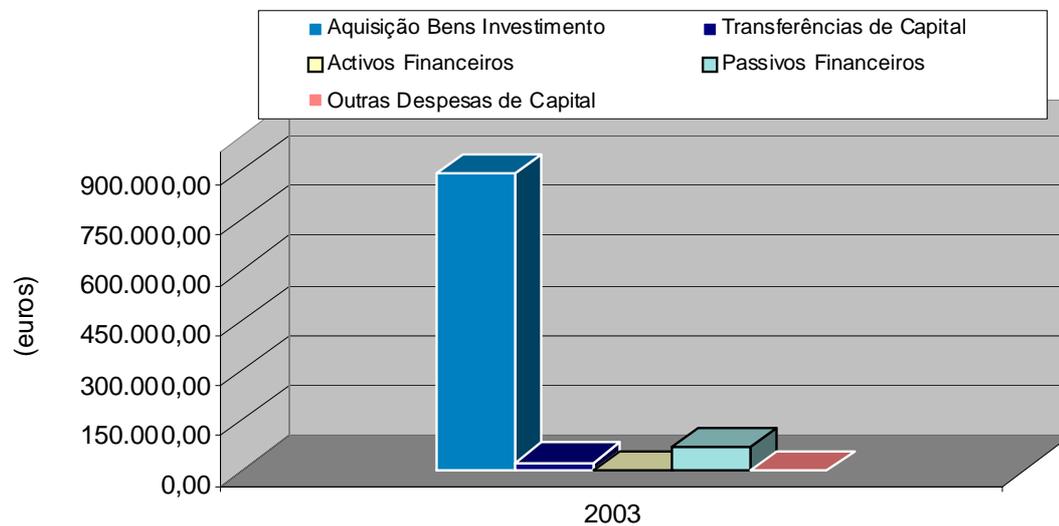




Gráfico XVI: Estrutura desagregada das despesas de capital



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

Quadro: XXXIX: Estrutura do investimento municipal

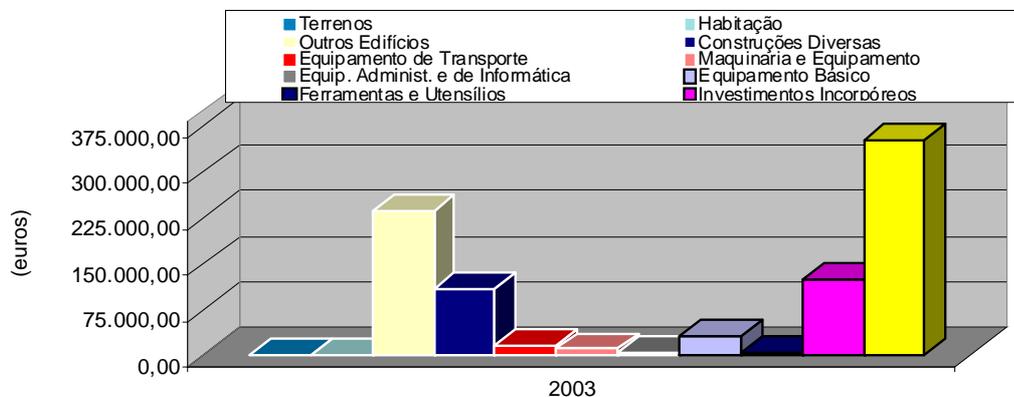
	Euros	
	2003	%
Terrenos	0,00	0
Habitação	0,00	0
Outros Edifícios	236.968,72	27
Construções Diversas	108.601,80	12
Equipamento de Transporte	15.725,61	2
Maquinaria e Equipamento	10.908,55	1
Equip. Administ. e de Informática	4.256,22	0
Equipamento Básico	31.885,06	4
Ferramentas e Utensílios	3.958,13	0
Investimentos Incorpóreos	124.673,38	14
Bens de Domínio Público	351.176,62	40
Total	888.154,09	100

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

De acordo com os dados apresentados, os investimentos realizados no âmbito das rubricas Bens do Domínio Público – €351 176,62 – e Outros Edifícios – €236 968,72 – constituíram o principal eixo de intervenção na gestão em apreço – 67% do Investimento Municipal.



Gráfico XVII: Estrutura do investimento municipal

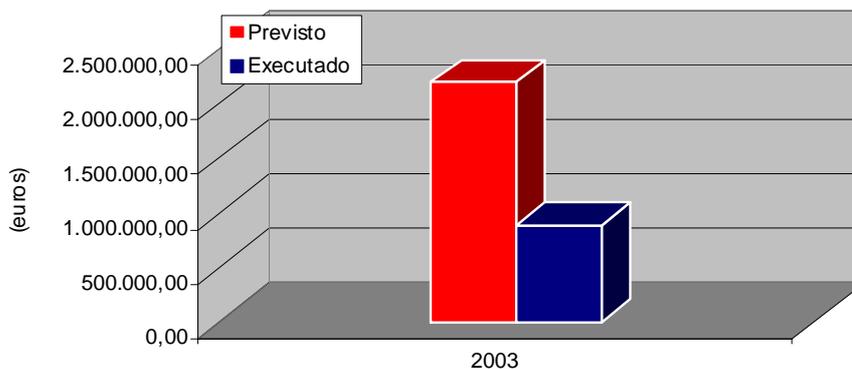


Quadro XL: Execução orçamental da rubrica investimentos

Euros	
2003	
Previsto	2.197.263,00
Executado	888.154,09
Nível de Execução (%)	40,4%

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa

Gráfico XVIII: Execução orçamental do investimento



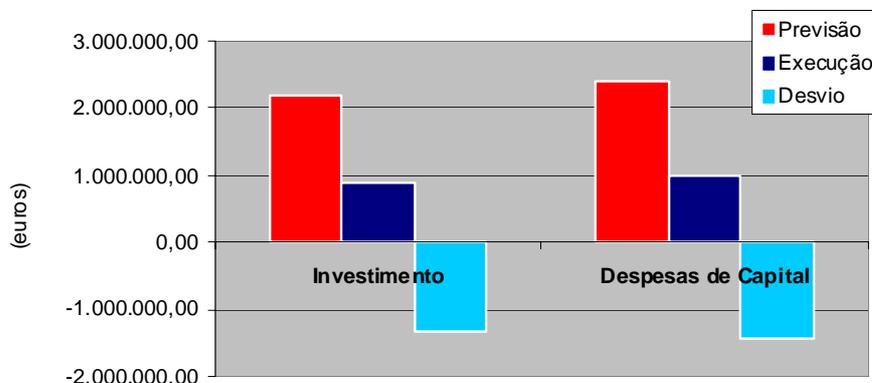
Quadro XLI: Investimento vs. Despesas de capital

RUBRICAS	Euros			
	2003			
	Previsão	Execução	Desvio	Tx. Ex.
Investimento	2.197.263,00	888.154,09	-1.309.108,91	40
Despesas Capital	2.398.923,00	984.183,79	-1.414.739,21	41
Invest./Desp.Capital	92%	90%	-	-

Fonte: Controlo Orçamental da Despesa



Gráfico XIX: Investimento vs. Despesas de capital



Em consequência, o Investimento Municipal foi significativamente penalizado, ficando aquém do previsto – dos €2 197 263 orçamentados apenas foram despendidos €888 154,09 – o que originou um desvio de (€1 309 108,91), correspondente a uma taxa de execução de 40%.

Como aquela componente da despesa representou 90% das Despesas de Capital, condicionou a própria execução da despesa, que contribuiu com 92,5% do desvio global apurado – (€1 414 739,21).

14.3 Outros indicadores

Em 2003, a população residente na Ilha do Corvo perfazia 418 habitantes, dispersos por uma área de 17 Km².

Quadro XLII: Indicadores

INDICADORES	2003
População *	401
Área(Km ²) *	17
Receitas Locais/Habitante **	90
Receitas Totais/Habitante **	5.081,35
Subs. e Transfer. Conc./Habitante **	93,21
Investimento/Habitante **	2.214,85
Investimento/km ² **	52.244,36
Despesa Total/Habitante **	4.572,94
Transf ^a Exterior/Habitante**	827,22
(FGM+FCM+FBM)/Habitante**	3.308,32

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

** Unidade: Euros

Com o objectivo de avaliar o desempenho económico e financeiro, procedeu-se à construção de vários indicadores de gestão – Quadro XLIII:



Quadro XLIII: Indicadores económicos e financeiros

INDICADORES	2003
Despesas com pessoal / Receitas Correntes	63,02%
Despesas com pessoal / Receitas Totais	25,81%
Restantes Despesas Correntes / Receitas Totais	15,27%
Investimento / Receitas Totais	43,59%
Serviço da Dívida / Receitas Totais	5,08%
Encargos Assumidos e Não Pagos / Receitas Totais	51,25%
Financiamentos contratados na gerência / Receitas Totais	12,75%
(Endiv. Banc. + Comp. Assu. não Pagos) / Receitas Totais	112,32%
N ° de Trabalhadores	37
Municípios / N ° de Trabalhadores	10,8
Receitas Locais / N° Trabalhadores	977,48
Receitas Locais / Municípios	90,19
Despesas com pessoal / N° Trabalhadores	14.216,05

Fonte: Conta de Gerência

As receitas locais médias anuais geradas por funcionário atingiram €977,48, enquanto a sua remuneração média anual foi de €14 216,05.

No que se refere ao indicador “Número de trabalhadores municipais / População”, tal relação era de, aproximadamente, 1 trabalhador por cada 11 municípios.



15. Aproveitamento dos Fundos Comunitários – PRODESA

a) O reconhecimento do 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.

Aquando da sua preparação, as autoridades regionais decidiram integrar “... 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”³⁸.

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

Quadro XLIV: PRODESA – Eixo 4 – Medidas

	1.000 Euros	
Eixo 4 - Apoiar o Desenvolvimento Local do Potencial Endógeno	2000-2006	%
Medida 4.1 - Infra-Estruturas de Saneamento Básico	76.027,06	37,44%
Medida 4.2 - Rede Viária Municipal	51.940,00	25,6%
Medida 4.3 - Educação e Desporto	21.303,53	10,5%
Medida 4.4 - Valorização do Potencial Endógeno	53.820,00	26,5%
TOTAL	203.090,6	100,00%

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

De salientar a primazia atribuída à Medida 4.1 – Infra-Estruturas de Saneamento Básico – 76 027,06 milhares de euros, correspondente a 37,4% da respectiva dotação –, reconhecidas que eram as insuficiências decorrentes do não cumprimento das directivas comunitárias, referentes, designadamente, ao abastecimento de água e ao controlo regular da sua qualidade.

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

³⁸ PRODESA 2000-2006; DREPA, 13/2000.



Quadro XLV: Atribuição das verbas do PRODESA às Câmaras Municipais

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

Fonte: DREPA

- b) Os trabalhos desenvolvidos na CMC tiveram por objectivo aferir:
- o grau de eficácia no aproveitamento dos fundos comunitários disponibilizados pelo PRODESA;
 - a análise da execução dos projectos participados e dos seus eventuais desvios;
 - a eficiência incutida na tramitação processual das candidaturas;
 - a celeridade na libertação de verbas correspondentes às participações financeiras;
 - a organização dos processos referentes aos projectos acima referenciados;
 - os mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos investimentos, instituídos pelo executivo municipal.
- c) Para o período de vigência do PRODESA foi aprovado um “plafond” de €3 170 454,73 para a CMC, dos quais, €475 568,12 respeitaram à participação municipal na estrutura de financiamento dos investimentos, reportando-se os restantes €2 694 886,52 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.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

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:

Quadro XLVI: Investimentos participados pelo PRODESA

Medida 4.1. - Infra-Estruturas de Saneamento Básico (1000 euros)										
PROJECTOS	VERBAS APROVADAS		NÍVEIS DE EXECUÇÃO			COMPARTICIPAÇÃO PRODESA				
	Investimento Elegível	Comparticipação	Despesa Processada	Despesas Elegíveis	Execução Física %	Pedidos de Libertação de Verbas	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Construção de uma Lagoa Artificial	1.526,00	1.297,10	1.595,25	1.526,00	100,00%	1.297,10	1.297,10	0,00	0,00	100,00%
TOTAL	1.526,00	1.297,10	1.595,25	1.526,00	100,00%	1.297,10	1.297,10	0,00	0,00	100,00%

Medida 4.2. - Rede Viária Municipal (1000 euros)										
PROJECTOS	VERBAS APROVADAS		NÍVEIS DE EXECUÇÃO			COMPARTICIPAÇÃO PRODESA				
	Investimento Elegível	Comparticipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Pedidos de Libertação de Verbas	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Construção da Estrada de Acesso à Lagoa Artificial da Ilha do Corvo	429,95	365,46	423,25	423,25	98,44%	359,76	359,76	0,00	0,00	98,44%
Construção dos Caminhos Municipais da Galinha e da Grota	1.143,52	971,99	985,68	985,68	86,20%	837,83	837,83	0,00	0,00	86,20%
TOTAL	1.573,47	1.337,45	1.408,93	1.408,93	89,54%	1.197,59	1.197,59	0,00	0,00	89,54%

(1000 euros)										
MEDIDAS	VERBAS APROVADAS		NÍVEIS DE EXECUÇÃO			COMPARTICIPAÇÃO PRODESA				
	Investimento Elegível	Comparticipação	Despesa Processada	Despesa Elegível	Execução Física %	Pedidos de Libertação de Verbas	Recebido	Retido	A Receber	Execução Financeira %
Medida 4.1. Infraestruturas de Saneamento Básico	1.526,00	1.297,10	1.595,25	1.526,00	100,00%	1.297,10	1.297,10	0,00	0,00	100,00%
Medida 4.2. Rede Viária Municipal	1.573,47	1.337,45	1.408,93	1.408,93	89,54%	1.197,59	1.197,59	0,00	0,00	89,54%
TOTAL GERAL	3.099,47	2.634,55	3.004,18	2.934,93	94,69%	2.494,69	2.494,69	0,00	0,00	94,69%

Da análise aos elementos referenciados nos quadros apresentados, constatou-se que os projectos aprovados atingiram 3 099,47 milhares de euros, isto é, 97,8% da dotação que lhe foi afectada para o período de vigência do programa (2000-2006).

À data dos trabalhos de campo, os 3 projectos de investimento aprovados apresentavam uma taxa média de execução financeira de 94,7%. Relativamente à percepção das verbas do PRODESA, a CMC já havia beneficiado de participações financeiras no montante de 2 494,69 milhares de euros, não existindo verbas por transferir.

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



Quadro XLVII: Eficiência na tramitação processual das candidaturas ao PRODESA

CANDIDATURAS	DATAS			PRAZOS (DIAS)		Total
	Formalização da Candidatura	Aprovação da Unidade de Gestão	Homologação	Formalização Candidatura/Aprovação	Aprovação/Homologação	
Construção de uma Lagoa Artificial	02-10-2000	14-11-2000	14-11-2000	43	0	43
Construção da Estrada de Acesso à Lagoa Artificial da Ilha do Corvo	02-10-2000	14-11-2000	14-11-2000	43	0	43
Construção dos Caminhos Municipais da Galinha e da Grota	19-06-2001	19-12-2002	19-12-2002	548	0	548

De acordo com os dados apurados³⁹, o processo de candidatura do projecto “Construção dos Caminhos Municipais da Galinha e da Grota” foi sujeito a uma morosa tramitação – 548 dias.

e) Com referência aos projectos identificados na alínea c) do presente ponto, procedeu-se à elaboração do Quadro XLVIII, onde se apresentam os montantes envolvidos e os prazos que mediaram entre os pedidos de libertação de verbas e a concretização das correspondentes transferências financeiras:

³⁹ Com base nos processos na posse da CMC.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Quadro XLVIII: Transferências do PRODESA

(euros)

PROJECTOS	Data do Pedido de Lib. Verbas	Montante	Data do Recebimento	Montante	Saldo	Prazo (dias)
Construção de uma Lagoa Artificial	24-11-2000	151.976,99	16-03-2001	0,00	151.976,99	112
	31-01-2001	84.795,64	16-03-2001	236.772,63	0,00	44
	30-03-2001	148.330,24	21-06-2001	148.330,24	0,00	83
	13-06-2001	69.968,31	23-08-2001	0,00	69.968,31	71
	23-07-2001	162.261,81	23-08-2001	232.230,12	0,00	31
	13-09-2001	44.578,86	06-11-2001	44.578,86	0,00	54
	09-10-2001	247.208,57	05-12-2001	239.373,44	7.835,13	57
	28-01-2002	85.430,55	05-06-2002	85.430,55	7.835,13	128
	01-02-2002	57.752,20	08-07-2002	30.000,00	35.587,33	207
	10-04-2002	17.389,05	23-07-2002	15.000,00	37.976,38	139
	14-07-2002	67.050,29	27-08-2002	70.000,00	35.026,67	78
	02-09-2002	53.113,57	30-09-2002	50.000,00	38.140,24	59
	30-09-2002	59.482,62	31-10-2002	56.799,28	40.823,58	359
	12-11-2002	22.894,82	26-06-2002	4.474,28	59.244,12	316
12-11-2002	35.783,18	24-09-2003	84.114,06	10.913,24	316	
TOTAL		1.308.016,70		1.297.103,46		
Construção da Estrada de Acesso à Lagoa Artificial da Ilha do Corvo	31-01-2001	84.920,81	26-04-2001	84.920,81	0,00	85
	07-05-2001	136.238,44	21-06-2001	136.238,44	0,00	45
	23-07-2001	13.324,79	23-08-2001	13.324,79	0,00	31
	10-10-2001	17.118,54	21-01-2002	0,00	17.118,54	103
	29-11-2001	70.616,05	21-01-2002	87.734,59	0,00	53
	04-02-2002	23.707,01	05-06-2002	19.555,72	4.151,29	597
	13-06-2002	13.836,84	24-09-2003	17.988,13	0,00	468
TOTAL		359.762,48		359.762,48		
Construção dos Caminhos Municipais da Galinha e da Grota	14-06-2002	27.779,09	27-08-2002	20.000,00	7.779,09	108
	12-11-2002	43.747,89	30-09-2002	7.779,09	43.747,89	126
	03-01-2003	17.532,43	18-03-2003	61.280,32	0,00	74
	06-03-2003	54.998,35	04-06-2003	54.998,35	0,00	90
	24-04-2003	52.088,27	02-12-2003	0,00	52.088,27	222
	26-06-2003	29.882,10	02-12-2003	81.970,37	0,00	159
	23-09-2003	15.300,00	29-12-2003	15.300,00	0,00	97
	10-10-2003	23.800,00	11-02-2004	0,00	23.800,00	124
	21-11-2003	92.474,82	11-02-2004	116.274,82	0,00	82
	01-03-2004	134.492,02	27-04-2004	134.492,02	0,00	57
	02-04-2004	129.664,61	28-05-2004		129.664,61	56
02-04-2004	216.072,58	28-05-2004	345.737,19	0,00	56	
TOTAL		837.832,16		837.832,16		
TOTAL GERAL		2.505.611,34		2.494.698,10	10.913,24	

a) Parte da despesa justificada que não foi considerada elegível, pelo que, o saldo a receber era nulo.

Os pedidos de libertação de verbas foram atendidos em prazos compreendidos entre 31 e 597 dias, o que correspondeu a uma demora média de libertação efectiva de verbas por parte do PRODESA de 138 dias.

f) Os processos referentes às candidaturas ao PRODESA encontravam-se organizados individualmente por pastas, enquanto 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 de forma ordenada.

Porém, verificou-se a inexistência de relatórios periódicos de acompanhamento e de controlo técnico, referentes à execução das empreitadas.

g) No sentido de se conhecerem 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 gestão administrativa.

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos, concluiu-se pela existência de insuficiências no sistema de controlo interno, na medida em que 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, nem eram elaborados relatórios técnicos de acompanhamento da execução física dos projectos.

h) De acordo com o exposto, verificou-se:

Ponto forte <ul style="list-style-type: none">• a organização processual das candidaturas revelou-se adequada.
Ponto fraco <ul style="list-style-type: none">• não foram elaborados relatórios periódicos de acompanhamento e controlo da execução física dos investimentos.



CAPÍTULO II

ANÁLISE DE LEGALIDADE E DE REGULARIDADE

16. Aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas

16.1. Processos analisados

Foram analisados dois contratos de empreitada de obras públicas e quatro de aquisição de bens e serviços, e respectivos procedimentos.

O critério de selecção da amostra foi o da relevância financeira dos contratos e teve por base o mapa 8.3.3 – *Situação dos Contratos*, anexo à Conta de Gerência de 2003.

Salienta-se a forma organizada como se encontravam arquivados os processos.

Os elementos mais relevantes de cada processo analisado constam dos quadros que se seguem:

Quadro XLIX: Contratos de empreitada de obras públicas

Euros (valores s/ IVA)						
N.º de ordem	Objecto	Co-contratante	Preço	Prazo	Procedimento pré-contratual	Acto de adjudicação
1	Remodelação dos Paços do Concelho	Edifer, S.A.	144.933,95	9 meses	Ajuste directo	Despacho do PC, de 12-11-2001
2	Construção do parque infantil e parque de merendas	Castanheira & Soares, L.da	24.933,66	4 meses	Conc. limitado sem anúncio	Despacho do PC, de 06-12-2002

Quadro L: Contratos de aquisição de bens e serviços

Euros (valores s/ IVA)						
N.º de ordem	Objecto	Co-contratante	Preço	Prazo	Procedimento pré-contratual	Acto de adjudicação
3	Forn. viatura para recolha do lixo	Laura da Conceição Santos Silveira, E.N.I.	37.912,21	Entregue em 2003	Ajuste directo	Despacho do PC, de 02-08-99
4	Elaboração do plano pormenor salvaguarda do núcleo urbano	Consulmar - Açores, Projectistas e Consultores, L.da	26.935,09	4 meses	Concurso público	Deliberação da CM, de 05-04-01
5	Elaboração do projecto técnico do aterro sanitário	HMP _ Gabinete de Estudos e Projectos, E.N.I., e Prospectiva - Projectos, Serviços e Estudos, L.da	74.000,00	17 semanas	Concurso limitado sem apresentação de candidaturas	Despacho do PC, de 02-02-04
6	Elaboração do estudo hidrogeológico de base da ilha	Proelia - Consultores em Protecção Civil e Emergência, L.da	71.577,50	9 meses	Concurso limitado sem apresentação de candidaturas	Despacho do PC, de 02-05-01

16.2 Escolha do procedimento pré-contratual

Da análise efectuada, constatou-se que, nos processos com os n.ºs de ordem 1 e 3, a escolha dos procedimentos pré-contratuais não foi correcta.



16.2.1 Empreitada de remodelação do edifício dos Paços do Concelho (n.º de ordem 1)

i) *Factos*

- a) Por despacho do Presidente da Câmara, Manuel das Pedras Rita, de 24/10/2001 (a fls. 292 e ss.), foi determinado consultar a empresa Edifer, SA, para apresentar proposta de realização da empreitada de remodelação do edifício dos Paços do Concelho, por ajuste directo, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 136.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

O recurso ao ajuste directo foi fundamentado, em síntese, nos seguintes factos:

- As instalações dos serviços administrativos eram manifestamente exíguas;
 - Tinham sido iniciadas pequenas remodelações no rés-do-chão do edifício, aproveitando a transferência dos funcionários das Finanças, dos Registos, do Notariado e da Caixa Geral de Depósitos para o Polivalente do Corvo, de modo a poder, no imediato, libertar espaços para se instalarem funcionários ao serviço da Câmara Municipal;
 - «*A matéria relacionada com as condições de trabalho dos funcionários releva igualmente em sede de higiene e salubridade, tratando-se de matéria que, pela sua natureza demanda uma actuação imediata da câmara municipal, agora que foi possível a intervenção no r/c do edifício*»;
 - Na altura encontrava-se na ilha a realizar obras públicas a empresa consultada, que poderia dispor imediatamente dos equipamentos e mão-de-obra indispensáveis à concretização da obra.
- b) A obra foi adjudicada por despacho do Presidente da Câmara, Manuel das Pedras Rita, de 12/11/2001 (a fls. 294), pelo preço de €144 933,95, acrescido de IVA, e um prazo de execução de 60 dias;
- c) A 26/11/2001 foi celebrado o contrato de empreitada (fls. 296 e ss.), o qual prevê um prazo de execução de 9 meses.

ii) *Contraditório*

O autor do acto, em contraditório, alegou o seguinte:

- «5.7 (...) é importante referir que, por estranho que possa eventualmente parecer, o facto de um adjudicatário se encontrar já na ilha a realizar outros trabalhos determina que seja imperioso que se rentabilize a presença dos seus meios humanos e recursos tecnológicos e materiais;*
- 5.8 Tanto do ponto de vista da possibilidade, física, de poder fazer uma obra, como na óptica dos custos financeiros subjacentes.*
- 5.9 É verdadeiramente imprevisível – e num horizonte de anos – quando é que, na ilha do Corvo, alguma vez mais um prestador de serviços ou um técnico qualificado aqui volta outra vez;*
- 5.10 Todas as obras públicas até hoje realizadas no Corvo por recurso ao ajuste directo (e cujos contratos foram, inclusivamente, visados pelo Tribunal de Contas) tiveram de ter em conta, por imposição das dramáticas condições e circunstâncias locais, a que se não pode fugir, a disponibilidade imediata, na ilha, do adjudicatário;*



- 5.11 *É um facto insofismável que o Município do Corvo, na última década, não teria realizado obra nenhuma, acaso não tivesse, desde logo, aproveitado a presença, na ilha, do empreiteiro que, na altura contratado pelo Governo Regional dos Açores, para cá veio ampliar o molhe do Porto da Casa.*
- 5.12 *Naquela altura, deixar ir embora o empreiteiro no final daquela obra teria significado que, hoje, ainda não existiria a “estrada para o Caldeirão” (tão vital ela é para a sobrevivência dos lavradores do Corvo), nem a “lagoa artificial” (os corvinos, simplesmente, continuavam a não ter água corrente potável entre Abril e Novembro de todos os anos!);*
- 5.13 *O Tribunal de Contas sempre foi sensível a esta realidade.*
- 5.14 *Infelizmente, na ilha do Corvo, fazer um concurso público – que demora meses a adjudicar –, deixar sair a maquinaria e a mão de obra qualificada que, como que por milagre, veio cá parar, seria sentenciar definitivamente o Corvo a condições de vida inumanas – além dos custos absurdos para o erário público;*
- 5.15 *A comprová-lo, veja-se o resultado dos concursos públicos recentemente promovidos pelo Município: além dos empreiteiros que cá continuam, nenhum outro, a nível nacional, formulou, sequer, uma proposta!»*

iii) Apreciação

O ajuste directo fundamentou-se no disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 136.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.

Nos termos desta norma o ajuste directo é admissível, seja qual for o valor estimado do contrato, «*Na medida do estritamente necessário quando, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, não possam ser cumpridos os prazos exigidos pelos concursos públicos, limitado ou por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra*».

Daqui decorre que a urgência na adjudicação terá de resultar de acontecimento imprevisível.

Ora, a exiguidade das anteriores instalações, as deficientes condições de trabalho e a transferência de serviços para o polivalente não são acontecimentos imprevisíveis para o dono da obra. Por outro lado, o facto do adjudicatário encontrar-se a realizar trabalhos na ilha, também não é um acontecimento imprevisível.

Assinale-se, quanto à urgência na execução da obra, a divergência entre o despacho de adjudicação e o contrato: no despacho de adjudicação foi fixado o prazo de 60 dias; no contrato, celebrado 15 dias depois, já ficou convencionado um prazo de execução da obra de 9 meses.

No despacho que autorizou o recurso ao ajuste directo não foi invocado qualquer acontecimento imprevisível que determinasse a urgência na adjudicação, sem que pudessem ser cumpridos os prazos do concurso, pelo que não se verifica um dos pressupostos do recurso ao ajuste directo com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 136.º do DL n.º 59/99.

Compreende-se que a oportunidade de realização de uma obra possa ser influenciada pela existência, na ilha, de empreiteiro com estaleiro, como foi alegado em contraditório. Mas tal



facto, só por si, não é fundamento de recurso ao ajuste directo, nem dispensa o procedimento pré-contratual devido em função do valor.

O empreiteiro instalado estará, provavelmente, em condições de apresentar uma boa proposta. Mas só em procedimento concursal é que é possível determinar se é de facto a melhor proposta.

Não havendo fundamento para o recurso ao ajuste directo, a celebração do contrato, em função do valor da despesa, deveria ter sido precedida de concurso público (artigos 47.º, n.º 1, e 48.º, n.º 2, alínea *a*), do DL 59/99)⁴⁰.

As normas legais que fixam os procedimentos pré-contratuais a seguir, em função do valor, são normas sobre a assunção de despesa pública, pelo que a sua preterição poderá acarretar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa (*cf.* alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

O recurso ao ajuste directo foi decidido pelo então Presidente da Câmara Municipal do Corvo, Manuel das Pedras Rita.

16.2.2 Aquisição de viatura para recolha do lixo (n.º de ordem 3)

i) Factos

- a)* Por despacho de 15/06/99 (a fls. 302 e 303), o Presidente da Câmara, Manuel das Pedras Rita, determinou a aquisição, por ajuste directo, com fundamento em urgência imperiosa, de uma pá carregadora de rastos destinada a enterrar o lixo na lixeira;
- b)* A decisão de aquisição teve por base uma informação do Vereador Carlos Manuel Valadão, de acordo com a qual «*Os fortes ventos que ocorrem no local da lixeira faz deslocar o lixo para fora da área restrita da lixeira, muitas vezes ocupando terrenos particulares. Para evitar esta situação de poluição será necessário o enterramento diário do lixo recolhido na vila*». E acrescenta: «*Para a concretização deste objectivo torna-se necessário que uma máquina tipo pá carregadora de rastos ficasse permanente no local da lixeira*»;
- c)* O acto de adjudicação foi revogado por despacho de 2/8/99 (fls. 301);
- d)* Nesse mesmo despacho, o Presidente da Câmara, Manuel das Pedras Rita, adjudica, por ajuste directo, o fornecimento de uma viatura de recolha de lixo, com o seguinte fundamento:

«(...) considerando todas as razões expressas no meu anterior despacho datado de 15 de Junho(...) e em ordem a conjugar o acondicionamento do lixo no aterro sanitário com uma recolha adequada, devidamente compactada, determino ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 68º/1, f) da Lei nº 169/99, de 18/9, 18º/1, a), e 86º/1, c) e d), 1ª parte do DL 197/99, de 8/6, por ajuste directo, a adjudicação à empresa Laura da Conceição Santos Silveira a execução de um carro de recolha de lixo

⁴⁰ Uma vez que, face às características da obra e ao disposto no artigo 122.º do DL 59/99, o concurso limitado com publicação de anúncio não parece adequado.



adaptado às condições específicas do Corvo, nomeadamente a dimensão dos arruamentos, conforme proposta apresentada pela mesma do dia 29 de Julho, pelo preço estimado de 7.600.715\$00 (...)»;

ii) Contraditório

Em sede de contraditório o autor do acto alegou o seguinte:

«5.2. A realidade corvina determina, inexoravelmente, que seja, muitas vezes, com base na vivência e no conhecimento pessoal e directo das circunstâncias que se actue (pense-se, por exemplo, que não devem existir outros Municípios no País em que, por falta de meios e isolamento, tenha de ser o próprio Município a explorar uma padaria e um restaurante, ou a produzir, para o mercado, leite e derivados, como sucede no Corvo);

5.3. No caso do “lixo”, bastará ver o tipo de viatura em causa (fabricada manualmente – não existe outra igual no mundo, ou é, sequer, fabricada – aproveitando os conhecimentos e a boa vontade de um técnico da empresa adjudicatária que tinha estado a prestar um serviço no Corvo), para perceber que o procedimento adoptado não poderia ter sido outro – o carro do lixo tem de passar em arruamentos únicos, em que, na sua larga maioria, mal cabe um homem de braços abertos...;

5.4. Atente-se, por outro lado, que se nos afigura evidente que o conceito de “urgência” não pode, de modo nenhum, ser preenchido da mesma forma no Corvo e em Lisboa ou em Ponta Delgada;

5.5. No Corvo, não tomar uma decisão em matéria ambiental, que afecta a vida e a saúde das pessoas todos os dias, e esperar, anos a fio, por qualquer outro prestador de serviço que dispusesse prontamente da solução de recolha, representaria deixar agravar as condições higio-sanitárias, passando o mandato sem que o problema se resolvesse, porque norteados por “pressupostos de urgência” que o não seriam, naturalmente, noutros pontos do País;

5.6 Era, pois, perante as reais circunstâncias descritas, “urgente” actuar”.»

iii) Apreciação

O ajuste directo fundamentou-se no disposto no artigo 86.º, n.º 1, alíneas c) e d), primeira parte, do DL n.º 197/99, de 8/6.

Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, «*Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes*».

Por seu turno, a primeira parte da alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º permite o ajuste directo, independentemente do valor, quando «*Por motivos de aptidão técnica (...) o fornecimento dos bens apenas possa ser executado por (...) fornecedor determinado*».



O despacho que autorizou a aquisição da viatura limitou-se a remeter, quanto à fundamentação, para o despacho relativo à aquisição de uma pá carregadora de rastos, justificada pela necessidade de enterrar o lixo na lixeira. Acontece que não foi invocado qualquer acontecimento imprevisível que determinasse a urgência imperiosa na adjudicação. Não ocorreu qualquer situação, que não fosse possível prever, por força da qual houvesse necessidade de adquirir urgentemente a viatura de recolha de lixo.

Em sede de contraditório foram descritas as características específicas da viatura, mas continuou sem ser apresentado qualquer motivo de aptidão técnica que justificasse que o fornecimento só podia ser executado pelo fornecedor escolhido e não por outro.

Não havendo fundamento para o recurso ao ajuste directo, a adjudicação, em razão do valor estimado da despesa, deveria ter sido precedida de procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

As normas legais que fixam os procedimentos pré-contratuais a seguir, em função do valor, são normas sobre a assunção de despesa pública, pelo que a sua preterição poderá acarretar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa (*cfr.* alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

O recurso ao ajuste directo foi decidido pelo então Presidente da Câmara Municipal do Corvo, Manuel das Pedras Rita, por despacho de 2/08/99, sendo que o prazo de prescrição do procedimento por responsabilidade sancionatória suspendeu-se, nos termos do n.º 3 do artigo 70.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com o início da auditoria, cujo plano foi aprovado por despacho de 30/04/2004.

16.3 Escolha dos fornecedores a convidar

i) Factos

- a)* Por despacho de 18/01/2001 (a fls. 648 e ss.), o então Presidente da Câmara, Manuel das Pedras Rita, determinou a realização de um concurso limitado sem apresentação de candidaturas tendo em vista a elaboração de um estudo de avaliação hidrogeológica de base da ilha do Corvo (n.º de ordem 6);
- b)* Nesse despacho foi determinada a consulta das empresas CEEA, Contabilidade e Estudos Económicos dos Açores, Lda., PROELIA – Consultores em Protecção Civil e Emergência, Lda., PROJECTANGRA – Gabinete Açoreano de Projectos, Lda., SEEJ, Sociedade de Estudos Económicos e Jurídicos, Lda., e URBEEANGRA, Urbanismo, Estudos Económicos e Planeamento dos Açores, Lda.⁴¹, «*Considerando os serviços de especialidade que, neste domínio e em matéria de planeamento geral, têm vindo a ser desenvolvidos noutras ilhas e Municípios da Região através [destes] gabinetes, por técnicos de reconhecida qualidade e que igualmente têm prestado serviços a esta autarquia, pertencentes àqueles gabinetes*»;

⁴¹ Convite a fls. 649 e ss.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

c) Importa destacar os seguintes dados sobre os fornecedores consultados (reportados à data do concurso)⁴²:

Fornecedor	Data de constituição	Sócios e gerência (*)	Objecto social
CEEA	22/04/1999	– Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha; – Sara Pereira de Lima Alves de Almeida Farinha; – António Carlos de Almeida Nunes.	Prestação de serviços de contabilidade empresarial, pública e privada, ao nível da fiscalidade, reorganização administrativa e formação geral na área da contabilidade, e, bem assim, a realização de estudos económicos com interesse para as entidades públicas e privadas.
PROELIA	30/09/2000	– João Francisco Quirino Rosa Duarte; – Elizabete Maria Tifona Pereira	Consultoria, estudos e planeamento em protecção civil, gestão de recursos materiais e humanos, avaliação de riscos e vulnerabilidades, levantamento de recursos naturais e técnicas de emergência, incluindo emergência médica. Assessoria de acções reais e simuladas de protecção civil e emergência.
PROJECTANGRA	31/01/1991	– Adriano Manuel da Silveira Rosa; – Paula Cristina Ferraz Pereira Silveira.	Elaboração de projectos de arquitectura e engenharia, estudos e pareceres, construção civil, representação e comercialização de materiais de construção, compra e venda de propriedades.
SEEJ	16/06/1994	– Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha; – Filipa Ruiz Pais.	Prestação de serviços ao nível da elaboração de estudos económicos com interesse para as autarquias locais e outras entidades públicas e privadas e apoio jurídico exclusivamente ao nível do fornecimento de informação bibliográfica sobre estudos de matérias com interesse administrativo e económico para o âmbito de actividade daquelas entidades.
URBEEANGRA	02/05/2001	– Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha; – Sónia Maria Furtado de Medeiros de Almeida Farinha	Prestação de serviços em matéria de estudos económicos e de gestão empresarial e, bem assim, de planeamento urbanístico e ordenamento do território, incluindo o planeamento e organização de actividades relacionadas com a protecção civil.

(*) O sócios gerentes encontram-se assinalados a negrito.

- d) Apresentaram propostas as empresas CEEA, L.da (fls. 673 e ss.), PROELIA, L.da, SEEJ, L.da, (fls. 654 e ss.) e URBEEANGRA, L.da (fls. 662 e ss.);
- e) A empresa PROJECTANGRA, Lda. não apresentou proposta;
- f) No mapa de contratação administrativa (ponto 8.3.3 do POCAL), constante da conta de gerência de 2003, é mencionada a existência de um contrato de prestação de serviços (advocacia), celebrado com o Dr. Carlos Farinha, em 17/01/97.

⁴² Cfr. Diário da República, III série, n.º 256, de 06/11/2000 (suplemento), p. 74, quanto à sociedade PROELIA, L.da, e fotocópias do registo comercial, quanto às restantes, a fls. 760 e ss.



ii) Apreciação

O procedimento adoptado – concurso limitado sem apresentação de candidaturas – foi o adequado em função do valor do contrato (n.º 4 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99).

O convite para apresentação de propostas foi formulado a cinco fornecedores, conforme exige, como limite mínimo, o n.º 1 do artigo 128.º do citado diploma.

No entanto:

- No objecto social de quatro das empresas consultadas – CEEA, Lda., PROJECTANGRA, Lda., SEEJ, Lda., e URBEEANGRA, Lda., não está previsto o exercício de actividade no domínio da avaliação hidrogeológica ou afim;
- A outra empresa consultada – PROELIA, Lda. –, e que veio a ser a adjudicatária, tinha sido constituída há três meses e meio, quando foi convidada a apresentar proposta;
- Uma das empresas consultadas – URBEEANGRA, Lda. – não estava constituída na data do convite (não tinha sido efectuado o respectivo registo comercial, nem tão pouco tinha sido celebrado o contrato de sociedade);
- Três das cinco empresas consultadas – CEEA, Lda., SEEJ, Lda., e URBEEANGRA, Lda. – têm como sócio Carlos Fernando Alves Pires de Almeida Farinha (sendo, na altura, gerente de duas delas), o qual mantinha com o Município do Corvo, simultaneamente, um contrato de prestação de serviços.

O objectivo da lei ao impor, como procedimento pré-contratual, o concurso limitado sem apresentação de candidaturas, é da entidade pública obter um certo número de propostas, formuladas em ambiente concorrencial, apresentadas por empresas, por si escolhidas, habilitadas a prestar o serviço em causa.

É de salientar, neste âmbito, que a contratação pública está sujeita ao princípio da concorrência, de acordo com o qual *«Na formação dos contratos deve garantir-se o mais amplo acesso aos procedimentos dos interessados em contratar, e em cada procedimento deve ser consultado o maior número de interessados, no respeito pelo número mínimo que a lei imponha»*⁴³.

Fica claro que o objectivo da lei não se satisfaz com a mera formulação do número mínimo de convites. Além disso impõe um dever de cuidado na escolha dos fornecedores a convidar, de forma a obter o maior número possível de propostas, para, de entre elas, escolher a que apresentar melhores condições.

Foram convidadas a apresentar proposta sociedades em cujo objecto social não se incluía a realização do tipo de serviço pedido, uma sociedade inexistente e sociedades com o mesmo gerente ou com sócio comum, que, simultaneamente, mantêm um contrato de prestação de serviços com o Município do Corvo.

⁴³ Artigos 7.º, n.º 2, e 10.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.



Conclui-se, perante os factos relatados, que, logo à partida, a escolha dos fornecedores a convidar não era apta a assegurar a obtenção de cinco propostas, apresentadas por fornecedores especializados na prestação do serviço, em ambiente de concorrência.

16.4 Aplicação de critério de adjudicação

i) Factos

- a) No concurso público para elaboração do plano de pormenor de salvaguarda do conjunto classificado do núcleo urbano de Vila Nova do Corvo (n.º de ordem 4) foi definido o seguinte critério de adjudicação⁴⁴:

«Capacidade técnica da equipa (60%) avaliado por:

- Currículo dos técnicos (30%);
- Experiência anterior em planos similares (40%);
- Metodologia (30%).

Preço (40%) avaliado por:

- Preço global (70%);
- Plano de pagamentos (30%).»

- b) Na fase de apreciação do mérito das propostas, o júri, para aplicar o subcritério *experiência anterior em planos similares* tomou como referência a listagem dos principais projectos executados por cada empresa (acta de 13/03/2001, a fls. 307 e ss.)⁴⁵.

ii) Apreciação

O DL n.º 197/99, tal como o regime das empreitadas de obras públicas⁴⁶, distingue duas fases no processo de concurso: a apreciação dos concorrentes – que inclui a análise das habilitações profissionais, capacidade técnica e capacidade financeira (artigo 105.º) –, e a análise das propostas (artigo 106.º).

Concluída a fase de apreciação dos concorrentes, o júri deve propor a exclusão daqueles que não demonstrem aptidão para assegurar a contratação, passando os restantes concorrentes à fase seguinte, em condições de igualdade.

Em consequência, na fase de análise do conteúdo das propostas não se pode, em qualquer circunstância, ter em consideração factores relacionados com as habilitações profissionais ou capacidade financeira ou técnica dos concorrentes, nos termos do n.º 3 do artigo 55.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁴⁴ Cfr. n.º 14 do anúncio do concurso, publicado no *Diário da República*, II série, n.º 289, de 16 de Dezembro de 2000, p. 26 478.

⁴⁵ Havendo mesmo um caso – proposta de Sítios & Formas, Consultadoria Unipessoal, L.da – em que, no subcritério, o júri atribuiu a classificação mínima por o concorrente não ter explicitado a sua experiência anterior «apesar de, no currículo dos técnicos, se fazer a menção das suas participações em planos do tipo do presentemente em concurso».

⁴⁶ Cfr. Artigos 59.º e 98.º a 103.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.



Acontece que o critério de adjudicação adoptado envolve a consideração de factores relacionados com a capacidade técnica dos concorrentes. Concretamente, no critério *capacidade técnica da equipa* foram utilizados os subcritérios *currículo dos técnicos* e *experiência anterior em planos similares*, quando é certo que, nos termos das alíneas *a)* e *c)* do n.º 1 do artigo 36.º do DL 197/99, enquadra-se na avaliação da capacidade técnica dos concorrentes a análise dos serviços anteriormente fornecidos e das habilitações literárias e profissionais dos técnicos, especialmente dos afectos ao fornecimento.

Assim, o critério de adjudicação não observa o disposto no ° 3 do artigo 55.º do DL n.º 197/99⁴⁷.

A ilegalidade apontada, contudo, não se traduziu num acréscimo de custos na prestação do serviço, uma vez que foi escolhida a proposta de mais baixo preço.

16.5 Cabimento de verba

Nos procedimentos de contratação pública analisados, não existiam quaisquer registos do cabimento de verba. Ou seja, o órgão com competência para autorizar a despesa – Câmara Municipal ou Presidente da Câmara – não tinha no momento em que autorizava o início de um procedimento pré-contratual informação contabilística que lhe permitisse confirmar a existência de disponibilidade financeira ou, por outras palavras, que lhe assegurasse o cumprimento do disposto no ponto 2.3.4.2., alínea *d)*, do POCAL, nos termos do qual «*As despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente*».

De acordo com o POCAL (ponto 2.6.1), a utilização das dotações de despesa implica o registo da fase de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa)⁴⁸. Em termos documentais, na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado. Nas anotações à conta 026 «Cabimentos» (ponto 11.3) refere-se que, na fase de intenção de realização de despesa, esta deve ser registada imediatamente na respectiva dotação (cabimentar o montante previsto) para assegurar que, quando se decidir assumir o compromisso de realização, se disponha de dotação para o efeito.

Neste sentido, não foram observadas as disposições constantes dos pontos 2.6.1 e 11.3 do POCAL sobre o registo do cabimento de verba prévio à assunção dos compromissos.

⁴⁷ Além disso, a avaliação da *experiência anterior em planos similares* integra-se no critério *capacidade técnica da equipa*. Por conseguinte, caberia ao júri avaliar a experiência anterior, em planos similares, demonstrada pelos membros da equipa técnica proposta, e não a experiência da empresa concorrente. Nesta medida, o próprio júri não observou o critério de adjudicação, em incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 106.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁴⁸ E, depois, o registo da fase de compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa), registo este que será feito com base em requisição, nota de encomenda, contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço.



16.6 Cauções

16.6.1 Regime da caução

De acordo com o n.º 1 do artigo 112.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, «*O adjudicatário garantirá, por caução, o exacto e pontual cumprimento das obrigações que assume com a celebração do contrato de empreitada e eventuais contratos adicionais*»⁴⁹.

Importa salientar os seguintes aspectos do regime da caução:

- a) No âmbito das empreitadas de obras públicas, é obrigatória a prestação de caução⁵⁰. Esta regra comporta três excepções, das quais destaca-se uma: em obras de valor inferior a €24 939,89, a caução pode ser substituída pela retenção de 10% dos pagamentos a efectuar (n.º 3 do citado artigo 112.º)⁵¹;
- b) O valor da caução é de 5% do preço do contrato⁵². Em reforço da caução deve ser deduzido 5% das importâncias que o empreiteiro tiver a receber em cada um dos pagamentos parciais (artigo 211.º)⁵³;
- c) A caução deve ser prestada antes da celebração do contrato (n.º 2 do artigo 110.º);
- d) A caução garante o exacto e pontual cumprimento das obrigações assumidas pelo empreiteiro com a celebração do contrato, incluindo obrigações contratuais, em sentido estrito, multas contratuais e obrigações legais (n.º 2 do artigo 112.º) e garante, até, a obrigação de celebração do contrato (n.º 3 do artigo 115.º). Subsidiariamente, a caução garante o pagamento de salários, materiais, indemnizações e trabalhos devidos pelo empreiteiro a terceiros e que hajam sido reclamados em inquérito administrativo (n.ºs 1 e 2 do artigo 230.º);
- e) A caução é extinta após a recepção definitiva de toda a obra (n.º 1 do artigo 229.º), a ter lugar depois de decorrido o prazo de garantia da obra, que, salvo disposição diversa do caderno de encargos é de cinco anos (artigo 226.º).

⁴⁹ Os artigos 112.º e ss., sobre a prestação de caução, aplicam-se, igualmente, à celebração de contratos por ajuste directo (artigo 137.º do DL n.º 59/99).

⁵⁰ Já no âmbito da contratação pública relativa à aquisição de bens móveis e de serviços, pode a entidade adjudicante exigir ou não a prestação de caução (n.º 1 do artigo 69.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho).

⁵¹ Além da possibilidade de substituição da caução, referida no texto, esta é ainda dispensada mediante a apresentação de contrato de seguro da execução obra e do projecto, se este for da autoria do adjudicatário (n.º 3 do artigo 113.º) ou pela assunção de responsabilidade solidária, com o adjudicatário, por entidade bancária (n.º 4 do artigo 113.º).

⁵² Em casos excepcionais o dono da obra pode estipular um valor mínimo mais elevado – até 30% do preço do contrato (n.º 2 do artigo 113.º).

⁵³ A lei admite que o caderno de encargos possa fixar percentagem diferente (n.º 1 do citado artigo 211.º do DL 59/99).



16.6.2 Empreitada de remodelação do edifício dos Paços do Concelho (n.º de ordem 1)

i) *Factos*

- a) O contrato de empreitada foi outorgado, em 26/11/2001, pelo então Presidente da Câmara, Manuel das Pedras Rita, servindo de oficial público Elvira André Inácia Pimentel;
- b) No texto do contrato (a fls. 296 e ss.) é mencionado que:
«Ficam arquivados, fazendo parte do maço de notas, os seguintes documentos:
(...)
7. Caução no valor de 5% do valor da adjudicação do contrato;»
- c) Através do ofício n.º 242, de 22/06/2004 (a fls. 299), dirigido ao empreiteiro, o Presidente da Câmara, João Maria Fraga Greves, refere que «considerando que não foram prestadas cauções iniciais, venho por este meio informar V. Exa. que o desconto a efectuar nos pagamentos das respectivas facturas será 10% para efeitos de garantia do contrato»;
- d) O preço do contrato foi de €144.933,95;
- e) No único pagamento realizado à data dos trabalhos de campo – ordem de pagamento n.º 233, de 10/04/2003, no montante de €15 500,00, assinada pelo Presidente da Câmara (a fls. 731 e 732) – não foi efectuada qualquer dedução;
- f) No entanto, trata-se do pagamento parcial da factura n.º 300249, de 31/03/2002, no montante de €85 771,92.

ii) *Apreciação*

Perante os factos relatados, conclui-se que não foi prestada caução antes da celebração do contrato ou mesmo posteriormente.

Até à data dos trabalhos de campo a situação não tinha sido regularizada. Na fase do contraditório o Serviço informou, «quanto às irregularidades apontadas (...) muitas delas já foram supridas», mas sem as especificar.

Não foi observado o disposto no n.º 1 do artigo 112.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, nos termos do qual o adjudicatário deve garantir, por caução, o exacto e pontual cumprimento das obrigações que assume com a celebração do contrato de empreitada.

A falta de caução pode prejudicar os interesses financeiros da Autarquia e de terceiros com créditos cuja reclamação é permitida em inquérito administrativo, em caso de incumprimento por parte do empreiteiro.

A assunção da despesa, que resulta da celebração do contrato de empreitada, deveria ter sido precedida da prestação de caução (artigos 110.º, n.º 2, 111.º, e 115.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 59/99).



A inobservância das normas sobre assunção de despesas é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

O contrato de empreitada foi outorgado pelo então Presidente da Câmara, Manuel das Pedras Rita, a quem também competia notificar o empreiteiro para a prestação de caução⁵⁴.

16.6.3 Empreitada de construção de parque infantil e parque de merendas (n.º de ordem 2)

i) Factos

- a) No contrato de empreitada, celebrado em 16/12/2002 (a fls. 323 e ss.), foi convencionado que «*Como garantia deste contrato, a empresa “Castanheira & Soares, Lda.” reterá 10% do valor dos pagamentos a efectuar*»;
- b) O preço do contrato foi de €24 933,66;
- c) Nas ordens de pagamento n.º 634, de 4/09/2003, no montante de €11 376,09 (fls. 733), e n.º 694, de 6/10/2003, no montante de €14 430,27 (fls. 737) – correspondentes aos dois pagamentos efectuados – não foram realizadas retenções para garantia do contrato;
- d) A ordem de pagamento n.º 634, de 4/09/2003, foi assinada pelo Presidente da Câmara, João Maria de Fraga Greves; a ordem de pagamento n.º 694, de 6/10/2003, foi assinada pelo Vice-Presidente da Câmara, Carlos Valadão.

ii) Contraditório

Estes factos foram confirmados pelos respectivos autores que, em sede de contraditório, referiram, ambos, o seguinte:

«1) Por manifesto e lamentável lapso, não foram deduzidas as percentagens para garantia do contrato da empreitada de construção do parque infantil e parque de merendas. Porém, porque se tratou de casos absolutamente isolados e pontuais – em apenas 2 pagamentos –, do facto solicitado, respeitosamente, a relevação do sucedido (...).»

iii) Apreciação

O n.º 3 do artigo 112.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, permite que, em obras de valor inferior a €24 939,89, a caução possa ser substituída pela retenção de 10% dos pagamentos a efectuar⁵⁵.

⁵⁴ Alínea f) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, conjugada com a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

⁵⁵ Quem retém é quem paga, ou seja, o dono da obra, e não o empreiteiro como está estipulado no contrato.



Além disso, nos termos do n.º 1 do artigo 211.º do mesmo diploma, haverá também que deduzir a percentagem de 5%, em cada um dos pagamentos parciais, para garantia do contrato, em reforço da caução prestada.

Verifica-se que, nos dois pagamentos efectuados, não foram deduzidas as percentagens para garantia do contrato, em incumprimento do disposto nos artigos 112.º, n.º 3, e 211.º, n.º 1, do DL 59/99.

A falta de retenção das mencionadas percentagens dos pagamentos efectuados pode prejudicar os interesses financeiros da Autarquia e de terceiros com créditos cuja reclamação é permitida em inquérito administrativo, em caso de incumprimento por parte do empreiteiro.

A inobservância das normas sobre pagamento de despesas é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

As ordens de pagamento foram assinadas pelo Presidente da Câmara, João Maria de Fraga Greves (n.º 634, de 4/09/2003) e pelo Vice-Presidente da Câmara, Carlos Valadão (n.º 694, de 6/10/2003)

16.7 Execução de contratos visados

Foi analisada a execução financeira da empreitada de construção dos caminhos municipais da Galinha e da Grota (Proc.º de fiscalização prévia n.º 118/2001, visado em 05/06/2001), e da empreitada de construção do armazém de serviços, oficina mecânica e carpintaria, bem como os respectivos trabalhos a mais (Proc.ºs n.ºs 169/2001 e 241/2002, visados em 19/07/2001 e 09/01/2003, respectivamente).

Os elementos mais relevantes encontram-se expressos no quadro seguinte:

Quadro LI: Execução financeira – Contratos visados

N. de ord.	Objecto	Co-contratante	Preço estimado	Preço pago	Euros (valores s/ IVA)	
					Prazo contratual	Prazo efectivo
7	Const. dos Caminhos Municipais	Edifer, SA	910 626,27	910 626,27	7 meses	24 meses
8	Const. Armazém (inclui trabalhos a mais)	Castanheira & Soares, Ld.ª	408 901,14	408 901,14	8 meses	19 meses

Da análise efectuada, conclui-se que os processos estavam bem organizados e que os preços efectivamente pagos correspondiam ao valor contratual⁵⁶, constatando-se, também, a existência de cauções e as respectivas deduções previstas na lei.

⁵⁶ Sendo o modo de retribuição ao empreiteiro por série de preços, eram legalmente possíveis oscilações, para mais ou menos, entre o valor contratual – que aqui é um preço estimado –, e o efectivamente pago – que corresponde à multiplicação dos preços unitários pelos trabalhos desenvolvidos (*cf.* artigo 18.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março, na redacção conferida pela Lei n.º 163/99, de 14 de Setembro).



16.7.1 Sujeito passivo dos emolumentos

Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, os emolumentos devidos em processo de fiscalização prévia constituem encargo da entidade que contrata com a entidade pública, sempre que a decisão do Tribunal de Contas lhe seja favorável e do acto fiscalizado resultem pagamentos a seu favor.

Ora, verificou-se que a CMC assumiu o pagamento dos emolumentos nos montantes que se seguem:

Quadro LII: Pagamento dos emolumentos do visto

N.º de Ordem	Valor dos Emolumentos	O.P.
7	€910,80	303/2002
8	€363,62	304/2002 ⁵⁷
	€45,34	515/2003

O Serviço foi advertido para esta situação no decurso dos trabalhos de campo.

Por ofício de 12/10/2004⁵⁸ foram remetidos à SRATC os comprovativos dos pagamentos devidos, os quais se encontram correctos.

16.7.2 Prazo de execução das empreitadas

Conforme ficou patente no Quadro LI, em ambas as empreitadas existiu um grande desfasamento entre o prazo previsto contratualmente e o prazo de execução da obra.

No processo relativo à construção dos caminhos municipais (n.º de ordem 7) encontram-se arquivados três pedidos de prorrogação do prazo da empreitada, cada um por 180 dias, todos devidamente autorizados. O auto de consignação foi lavrado em 13/08/2001 e a obra concluída em 13/08/2003.

No processo identificado com o n.º de ordem 8, o prazo de 19 meses constante do auto de recepção provisória não corresponde ao prazo de execução da empreitada.

Nos termos do artigo 151.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março, o prazo para execução da obra começa a contar-se da data da consignação e, nestes termos, o início da empreitada deveria ter ocorrido em 24/07/2001.

No entanto, o início efectivo dos trabalhos só ocorreu em 01/02/2002. Posteriormente, foram deferidos dois pedidos de prorrogação do prazo – respectivamente de 90 e 59 dias – termos em que se conclui que o regime de execução da empreitada, quanto ao prazo, foi respeitado, ficando, porém, por explicar a razão que motivou o atraso no arranque da empreitada.

⁵⁷ Contudo, encontra-se arquivado no processo o ofício n.º 436, de 20/07/2001, em que era solicitado ao empreiteiro o pagamento destes emolumentos.

⁵⁸ De fls. 328 a fls. 344 do processo.



17. Subsídios e transferências

a) Na gerência em apreço foram processados €37 377,76 referentes a Subsídios e Transferências, correspondentes a 2,04% das despesas totais.

Quadro LIII: Subsídios e transferências

ENTIDADE	Correntes	Capital	TOTAL	Euros	
					%
Adelaçor	1.745,80	0,00	1.745,80		4,7%
ANMP	3.587,00	0,00	3.587,00		9,6%
Comissão Fabriqueira da Igreja N.ª Sr.ª dos Milagres	2.094,96	0,00	2.094,96		5,6%
Escola Básica e Integrada Mouzinho da Silveira	350,00	0,00	350,00		0,9%
Santa Casa da Misericórdia do Corvo	1.600,00	0,00	1.600,00		4,3%
Andriy Kovtensyuk	500,00	0,00	500,00		1,3%
Sociedade Filarmónica Lira Corvense	2.500,00	0,00	2.500,00		6,7%
Lacticorvo - Lacticínios do Corvo	0,00	25.000,00	25.000,00		66,9%
TOTAL	12.377,76	25.000,00	37.377,76		100%

A Lacticorvo – Lacticínios do Corvo, CIPRL, na qual o Município do Corvo detém uma participação de 50% do capital⁵⁹, foi a principal entidade apoiada, tendo beneficiado de €25 000,00, correspondentes a 66,9% das verbas processadas.

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 avaliar a fiabilidade dos mecanismos de controlo instituídos.

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

⁵⁹ O capital subscrito era de €5 000,00.



Quadro LIV: Subsídios e transferências – Constituição da amostra

ENTIDADE	Montante	Finalidade
Comissão Fabriqueira da Igreja N.º Sr.º dos Milagres	2.094,96	Apoio ao pároco da ilha;
Sociedade Filarmónica Lira Corvense	2.500,00	Compra de fardamentos; despesas de deslocação de professor;
Lacticorvo - Lactínios do Corvo	25.000,00	Subsídio à exploração
TOTAL	29.594,96	-

- b) Compete ao órgão executivo, no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal:
- Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal (alínea *a*) do n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro);
 - Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra (alínea *b*) do citado n.º 4 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99).

No Município do Corvo não existia qualquer regulamento de concessão de subsídios. Tal significa que os apoios foram concedidos sem a prévia existência de normas relativas à avaliação e selecção dos projectos a apoiar, aos objectivos a atingir, às obrigações das entidades beneficiárias, aos critérios de cálculo do montantes das ajudas, bem como ao controlo da aplicação dos apoios.

Além da falta de regulamentação, nos processos analisados não existiam evidências de ter sido celebrado qualquer acordo com o beneficiário que enquadrasse a utilização das verbas atribuídas, nem de se ter procedido à certificação da sua correcta aplicação aos fins a que as mesmas se destinaram, pois não existiam mapas financeiros, relatórios, ou qualquer outro documento demonstrativo da aplicação dos recursos transferidos.

c) Relativamente ao requisito da existência legal das entidades e organismos beneficiários e prossecução de fins de interesse público no município, constatou-se que as entidades referidas foram constituídas através do recurso à forma legal prevista, conforme cópias dos correspondentes estatutos, insertas no processo, de fls. 368 a fls. 384, de fls. 405 a fls. 420 e de fls. 580 a fls. 581, decorrendo da sua análise o interesse público subjacente às respectivas actividades.

d) Ao nível da respectiva relevação contabilística, verificou-se a indevida classificação, como despesas de capital, das verbas transferidas para a Lacticorvo, a coberto das ordens de pagamento n.º 268/2003, de 14/04/2003, 320/2003, de 13/05/2003, 403/2003, de 12/06/2003 e 778/2003, de 29/10/2003, perfazendo €25 000,00 (de fls. 451 a 470), destinadas a «... garantir o pagamento mensal do leite comprado pela Lacticorvo», conforme cópia da acta inserta a fls. 471. Trata-se, pois, de um subsídio à exploração e não de uma transferência destinada a financiar despesas de capital daquela participada, pelo que deveria ter sido classificado na rubrica 05.00.00 – Subsídios, em conformidade com o disposto pelo DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

e) Deveria, igualmente, ter-se procedido à publicitação do subsídio atribuído à Lacticorvo, nos termos dos artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, n.º 1, da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto,



adaptada à Região através do DLR n.º 12/95/A, de 26 de Julho, já que o mesmo excedeu o equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional.

f) À data da realização dos trabalhos de campo da auditoria subsistiam os seguintes pontos fracos:

Pontos fracos

- inexistência de um regulamento que enquadrasse a actuação do executivo municipal, no âmbito da atribuição de apoios financeiros;
- inexistência de prestação de contas, por parte das entidades beneficiárias, pelas verbas recebidas e despendidas;
- ausência de mecanismos de controlo que permitissem aferir a aplicação das verbas atribuídas;
- incorrecta relevação contabilística, como despesas de capital, das verbas atribuídas à Lacticorvo.

Tais factos, associados à ausência de um quadro regulamentar para a atribuição de subsídios, contrariaram o estipulado no ponto 2.9.2. do POCAL, 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*».

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

- a elaboração de relatórios destinados à avaliação das actividades desenvolvidas, inventariando-se os eventuais pontos fracos registados;
- a aprovação de um regulamento que estabeleça critérios objectivos para a concessão de apoios financeiros.



18. Relatório da Inspeção Administrativa Regional

Do relatório realizado pela IAR à CMC, reportado às gerências de 2000 e 2001 (1.º semestre), constam determinadas anomalias de natureza administrativa e financeira, designadamente quanto à organização e funcionamento daquela autarquia.

No âmbito da presente auditoria foi verificado se as situações relatadas persistiam na gerência de 2003.

18.1. Gestão económica e financeira

- “O depósito na Caixa Geral de Depósitos é efectuado quando o leitor-cobrador possui a maioria ou a totalidade das receitas, sem que esteja estabelecida data limite para tal” (conclusão n.º 31, fl. 321 do relatório da IAR).

Apesar da norma de controlo interno estatuir que «*As receitas cobradas por entidades diversas do tesoureiro, terão que ser entregues diariamente*⁶⁰ ...», tal procedimento não era adoptado relativamente às receitas provenientes do serviço de abastecimento de água, pois, normalmente, as quantias arrecadadas pelo leitor-cobrador só eram entregues na Tesouraria após a conclusão da cobrança, mantendo-se, por conseguinte, a irregularidade relatada pela IAR.

No entanto, salienta-se o facto dos montantes em causa corresponderem a uma receita média mensal de €115,04⁶¹, proveniente das cobranças efectuadas a 226 consumidores. Por outro lado, a existência de rotinas de conferência independentes – tal como descrito no ponto 7.b) – permitia assegurar o controlo daqueles meios financeiros, pelo que se conclui que a irregularidade descrita não era de molde a lesar o património da Autarquia.

- “Não são efectuados débitos ao tesoureiro pela receita não cobrada” (conclusão n.º 35, fl. 321).

As receitas das autarquias locais podem ser cobradas virtual ou eventualmente. As primeiras são cobradas quando os respectivos documentos de cobrança são debitados ao tesoureiro, por deliberação do órgão executivo, sendo movimentadas em “Contas de ordem – Recibos para cobrança” (ponto 2.6.2. do POCAL).

A utilização de contas de ordem destinadas ao registo dos recibos para cobrança tinha por objectivo o controlo dos documentos emitidos. Porém, com a introdução da contabilidade patrimonial, a emissão dos documentos de crédito (facturas e guias de recebimento) corresponde ao momento em que se constitui o direito a receber as respectivas importâncias, sendo, por isso, objecto de relevação contabilística nas contas de terceiros e de proveitos.

⁶⁰ Capítulo IV – Procedimentos – Disponibilidades, alínea f) da norma de controlo interno, a fls. 111 e seguintes.

⁶¹ De acordo com o mapa de controlo orçamental da receita, referente à gerência de 2003.



- “Até Maio de 2001 não existiu qualquer controlo em relação aos créditos em dívida do serviço de abastecimento de água, pelo que não é possível apurar quais os valores em dívida e as receitas não cobradas nos anos em análise” (conclusão n.º 36, fl. 322).

Relativamente à situação relatada, observaram-se melhorias significativas ao nível do controlo dos créditos provenientes do serviço de abastecimento de água e da comercialização dos produtos da padaria. Com efeito, tendo por suporte os recibos não cobrados pela leitora-cobrador e as facturas referentes às vendas a crédito efectuadas pela padaria, procedia-se aos registos extra-contabilísticos, conforme documentos de fls. 487 a fls. 579 e descrição efectuada no ponto 7.b).

Todavia, tal como também se evidenciou, o sistema de controlo interno carecia de aperfeiçoamentos, nomeadamente, uma adequada segregação de funções – tendo embora presente os condicionalismos inerentes à reduzida dimensão da autarquia – e a introdução de uma funcionalidade no *software* utilizado que possibilitasse a informatização do processamento da receita e a integração consistente da contabilidade orçamental e patrimonial.

- “Com base numa deliberação de 1998 foi atribuído um subsídio mensal à Comissão Fabriqueira da Igreja de Nossa Senhora dos Milagres em períodos orçamentais seguintes sem que tenha havido renovação da deliberação, em desrespeito pelo princípio da anualidade, verificando-se ainda a ausência de suporte documental que justifique a constituição legal da comissão” (em conformidade com teor de fls. 106 e 107 do relatório).

A CMC fez prova de que a Comissão Fabriqueira da Igreja de Nossa Senhora dos Milagres está inscrita na Cúria Diocesana de Angra do Heroísmo como entidade canónico-concordatária, com comunicação do Prelado ao Governo Civil da Horta, a 18/10/1940⁶².

Nos termos da Concordata assinada em 7/05/1940, entre a República Portuguesa e a Santa Sé⁶³, é reconhecida a personalidade das pessoas colectivas canónicas, cuja constituição tenha sido participada à autoridade competente, sendo-lhes conferida a mesma capacidade civil que o direito português atribuía às pessoas colectivas de idêntica natureza.

Por outro lado, na gerência de 2003, a atribuição do mencionado subsídio mensal ao pároco da ilha teve por suporte a deliberação camarária, de 9 de Janeiro daquele ano, conforme cópia da correspondente acta inserta a fls. 287 do processo.

- “Nos processos de realização de despesa verifica-se que não existem actos autorizadores das mesmas, sendo as requisições emitidas e assinadas pelo próprio serviço emissor. A autorização para realização da despesa é efectuada aquando da autorização de pagamento, pois, formalmente e por escrito, é o único momento em que o presidente toma conhecimento da despesa realizada” (conclusões n.ºs 65 e 66, fls. 327).

⁶² A fls. 581 do processo.

⁶³ As relações entre o Estado Português e a Santa Sé encontram-se reguladas, actualmente, pela Concordata, assinada em 18 de Maio de 2004, sem que esta questão tenha sido alterada.



Os testes de procedimento e de conformidade permitiram concluir que, na generalidade das operações seleccionadas, foram observadas as diversas fases de realização das despesas, na sequência correcta, com excepção das despesas referentes a electricidade, telefones, seguros, empréstimos bancários, transportes de mercadorias e despesas de representação, em que a assunção dos compromissos não era precedida da informação de cabimento.

18.2. Contratação pública

- A IAR considerou que o recurso aos procedimentos pré-contratuais por ajuste directo, por parte da CMC, não se justificava face aos requisitos previstos na lei. (conclusão n.º 84, a fls. 330 e 331).

Relativamente a esta questão, remete-se para o ponto 16.2 do presente relatório, onde, com maior desenvolvimento, se analisam os procedimentos pré-contratuais mais recentes.

18.3 Gestão de pessoal

Das conclusões apresentadas no relatório da IAR destacam-se três situações:

- Foi ultrapassado o limite anual de 120 horas de trabalho extraordinário no ano 2000 e no primeiro semestre do ano 2001 (conclusões n.ºs 117 e 118, fl. 337);
- Não foi presente a deliberação da Assembleia Municipal que, na sequência de proposta da Câmara Municipal, possibilitou a atribuição de gratificação ao tesoureiro da Fazenda Pública, face à inexistência de Tesouraria privativa da autarquia (conclusão n.º 125, fl. 339);
- Consideram-se como ilegais, e por isso indevidos, os suplementos remuneratórios atribuídos a Maria da Conceição Freitas Silva, Deolinda Reis e Maria José Freitas Fraga (conclusão n.º 126, fl. 339).

Dada a sua importância, cabe referir que, por deliberação da Câmara Municipal, de 27/02/2003, a fls. 582 e seguintes do processo, a CMC pronunciou-se sobre as recomendações proferidas no relatório da IAR.

Em primeiro lugar, foi autorizado o preenchimento da vaga de tesoureiro do quadro de pessoal.

Foi determinada a relevação total das verbas correspondentes à percepção indevida de horas extraordinárias e dos suplementos remuneratórios recebidos pelas funcionárias afectas à padaria, Maria Conceição Silva, Deolinda Reis e Maria José Fraga, com fundamento na boa-fé, no lapso de tempo entretanto decorrido e no facto do erro ter sido da responsabilidade dos serviços.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Esses mesmos argumentos foram apresentados para justificar a relevação da obrigação de repor as ajudas de custo auferidas por vários funcionários, com excepção da situação do anterior Presidente da CMC, por ser a de valor mais significativo – €140,75⁶⁴.

Também merece ser chamado à colação o despacho do Presidente da Câmara, de 22/01/2002, a fls. 584 do processo, que fixou o horário de trabalho do pessoal afecto à padaria, uma vez que, na gerência de 2003, a rubrica 01.02.02, relativa às horas extraordinárias, no montante de €3 096,04, apenas dizia respeito às três funcionárias da padaria.

A modalidade de horário praticada passou a ser a jornada contínua. Conforme foi referido à equipa de auditoria, há muitos anos que a população do Corvo adquire o pão fresco ao fim da tarde, inclusivamente ao domingo, a fim de assegurar o consumo deste bem essencial logo pela manhã, todos os dias úteis, pelo que, na gerência de 2003, o suplemento remuneratório auferido por essas funcionárias deveu-se, exclusivamente, à compensação por trabalho exercido em dias de descanso ou em dias feriados.

⁶⁴ *Cfr.* o parecer dos advogados Milton Morais Sarmiento e Carlos de Almeida Farinha, a fls. 739 e seguintes, que serviu de fundamento à citada deliberação da CM de 27/02/2003.



19. Grau de acatamento das recomendações constantes do Relatório da VIC n.º 16/03

Procedeu-se à análise do acatamento das recomendações formuladas na Verificação Interna da Conta de Gerência de 2002, aprovada em sessão de 28 de Abril de 2004, as quais se transcrevem:

“A CMC deverá implementar o POCAL, nos termos estatuídos pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, através, nomeadamente:

- da adopção da contabilidade de custos;
- da correcta aplicação dos princípios contabilísticos, essenciais à fiabilidade da informação constante das demonstrações financeiras;
- da observância das regras previsionais na elaboração do orçamento, evitando a sistemática sobreavaliação das receitas de capital;
- da apresentação de proposta de aplicação do resultado líquido, conforme as disposições legais aplicáveis.”

À data dos trabalhos de campo, a contabilidade de custos ainda não tinha sido implementada, em virtude do fornecedor do *software* não ter operacionalizado a exploração da respectiva aplicação. Porém, como se referiu, era adoptado um mecanismo extra-contabilístico destinado ao cálculo dos custos susceptíveis de serem imputados às obras realizadas por administração directa e conseqüente contabilização dos trabalhos para a própria entidade.

Relativamente à aplicação dos princípios contabilísticos introduzidos pelo POCAL, nomeadamente o da especialização (ou do acréscimo) na relevação contabilística dos subsídios para investimentos atribuídos através do PRODESA, constatou-se que, a partir da gerência de 2004, tais verbas passaram a ser registadas com observância do referenciado princípio. De igual modo, observou-se que a proposta de aplicação do resultado líquido obtido em 2003 estava conforme a legislação aplicável.

No que concerne à elaboração do orçamento da receita, somente a análise dos documentos previsionais para 2005 permitirá aferir o grau de acatamento da recomendação formulada.



PARTE IV

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

20. Principais conclusões

Ponto do Relatório	
7. c)	O controlo das disponibilidades não era exercido de forma apropriada, já que as reconciliações bancárias não continham as assinaturas dos responsáveis pela respectiva elaboração e posterior conferência; as medidas atinentes ao apuramento do estado de responsabilidade do tesoureiro não se encontravam implementadas de forma sistemática e o regulamento destinado à constituição, utilização e regularização dos fundos de maneiio ainda não tinha sido aprovado pelo órgão executivo.
8. c)	A não utilização da conta de “Fornecedores – Facturas em recepção e conferência” obviava a que se conhecesse, de forma directa e expedita, a dívida administrativa, já que a sua relevação contabilística só ocorria após a respectiva conferência. Para além das operações atribuídas à Tesouraria (artigo 20.º da norma de controlo interno), eram executadas tarefas relacionadas com o processamento da despesa que não tinham subjacente uma adequada segregação de funções.
8. d)	Nas aquisições e gestão das matérias-primas utilizadas na padaria constataram-se fragilidades ao nível do sistema de controlo, resultantes da concentração de tarefas na Tesouraria e da ausência de procedimentos de controlo das existências em armazém.
8. e)	Não foram observadas as normas legais que regulamentam a constituição, utilização e controlo do fundo de maneiio.
9.	As medidas e procedimentos de controlo constantes da norma de controlo interno não foram implementados de forma consistente ao longo do exercício. O <i>software</i> adquirido com a finalidade de implementar o POCAL apresentava limitações por não permitir a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e de custos.
10. a)	No exercício de 2003, constatou-se a inobservância do princípio da especialização (ou do acréscimo), o que implicou que as demonstrações financeiras, nomeadamente o balanço e a demonstração de resultados, não reflectissem, de forma verdadeira e apropriada, a posição financeira da entidade e suas alterações, bem como o resultado das operações efectuadas.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Ponto do Relatório	
10. d)	Foram apuradas divergências nos documentos de prestação de contas, nomeadamente ao nível dos saldos das contas 2312 – «Empréstimos obtidos – De médio e longo prazos», 51 – «Património» e 61 – «Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas».
12.2.	Foi observada a regra do equilíbrio formal do orçamento. Porém, após a reclassificação, como despesa corrente, do subsídio atribuído à Lacticorvo, no montante de €25 000,00, apurou-se um défice corrente de €39 899,63 e, em consequência, o incumprimento da regra do equilíbrio substancial do orçamento.
13. c)	A utilização, em 31/12/2003, de um empréstimo de longo prazo, no montante de €159 705,00, que tinha por finalidade o financiamento de uma empreitada cuja execução ainda não se tinha iniciado, implicou o pagamento de juros entretanto vencidos e, em consequência, o dispêndio desnecessário de dinheiros públicos.
	A relação do serviço da dívida – €103 511,72 – e das receitas locais – €36 324,82 – traduziu-se num índice de cobertura de 35,1%, correspondente a uma taxa de utilização de 26,2% da capacidade de endividamento.
13. d)	Um dos financiamentos contratados apresentava taxas de juro desajustadas do perfil de risco das operações e das condições então vigentes no mercado financeiro.
14.1.	Não se encontravam instituídas rotinas de controlo destinadas à certificação dos montantes debitados pelas instituições de crédito e dos saldos das contas correntes de fornecedores e outros credores.
14.1.	O processo orçamental foi caracterizado pela falta de rigor na previsão das receitas, designadamente na vertente de capital, devido à não concretização das transferências de verbas provenientes do FEDER, já que dos €1 548 573,00 orçamentados, apenas foram arrecadados €331 715,05, registando-se, em consequência, uma taxa de execução de 21,4%.
15. g)	Face à ausência de registos formais comprovativos da avaliação periódica da execução do plano plurianual de investimentos, o sistema de controlo interno do investimento municipal revelou-se insuficiente.
16.2.1.	O contrato de empreitada de remodelação do edifício dos Paços do Concelho foi precedido de ajuste directo, em vez de concurso público, com fundamento em urgência imperiosa, sem que, no entanto, tenha sido invocado qualquer acontecimento imprevisível que determinasse a urgência na adjudicação, pelo que, não se verificou um dos pressupostos do recurso ao ajuste directo com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 136.º do DL n.º 59/99.



Ponto do Relatório	
16.2.2	A aquisição de uma viatura para recolha do lixo foi feita por ajuste directo, em vez de procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores, com fundamento em urgência imperiosa e aptidão técnica do fornecedor, sem que, no entanto, tenha sido invocada qualquer situação imprevisível, por força da qual houvesse necessidade de adquirir urgentemente a viatura, nem foi apresentado qualquer motivo de aptidão técnica que justificasse que o fornecimento só podia ser executado pelo fornecedor escolhido e não por outro, pelo que não se verificaram os pressupostos do recurso ao ajuste directo com fundamento nas alíneas <i>c)</i> e <i>d)</i> do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.
16.3	No concurso limitado sem apresentação de candidaturas tendo em vista a elaboração de um estudo de avaliação hidrogeológica de base da ilha do Corvo a escolha dos fornecedores a convidar foi inadequada, uma vez que foram convidadas sociedades em cujo objecto social não se incluía a realização do tipo de serviço pedido, uma sociedade inexistente e sociedades com o mesmo gerente ou com sócio comum, que, simultaneamente, mantém um contrato de prestação de serviços com o Município do Corvo.
16.5.	Nos procedimentos de contratação pública analisados, não existiam registos de informações de cabimento de verba, prévios à assunção dos compromissos.
16.6.2	No âmbito do procedimento de contratação da empreitada de remodelação do edifício dos Paços do Concelho não foi prestada caução antes da celebração do contrato ou mesmo posteriormente, com inobservância do disposto no n.º 1 do artigo 112.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março.
16.6.3	Na execução financeira da empreitada de construção de parque infantil e parque de merendas, não foi retida, nos pagamentos efectuados, a importância de 10%, em substituição da caução, contrariamente ao previsto no título contratual (n.º 3 do artigo 112.º do DL n.º 59/99).
17. <i>b)</i> e <i>c)</i>	Constatou-se a inexistência de um regulamento para a concessão de apoios financeiros e a ausência de mecanismos de controlo destinados a aferir a aplicação das verbas atribuídas.
18.1.	Persistiam anomalias de natureza administrativa e financeira descritas no relatório da IAR, reportado às gerências de 2000 e 2001, se bem que se registassem melhorias do sistema de controlo interno, designadamente, no processamento da despesa, no controlo dos créditos e nas existências.
19.	No âmbito da avaliação das recomendações formuladas na Verificação Interna da Conta de 2002 verificou-se que, na gerência de 2004, já se aplicava correctamente o princípio da especialização (ou do acréscimo) na relevação contabilística dos subsídios para investimento. No entanto, ainda não tinha sido implementada a contabilidade de custos.



21. Recomendações

À luz do que precede formulam-se as seguintes recomendações:

		Ponto do Relatório
1. ^a	A Câmara Municipal do Corvo deverá providenciar no sentido de serem supridas as insuficiências mencionadas ao longo do Relatório e sintetizadas no ponto anterior.	7. c), 8. c), d) e e), 9., 13. d), 15. g), 16.5, 16.6.2, 16.6.3, 17. b) e c)
2. ^a	Na elaboração do orçamento deverão ser observadas as regras previsionais estatuídas pelo POCAL, evitando a sistemática sobreavaliação das receitas de capital.	14.1.
3. ^a	Na contratação pública relativa a empreitadas de obras públicas e a aquisição de bens e de serviços: — A escolha do procedimento pré-contratual deve ser feita em função do valor estimado do contrato, salvo quando a lei faculte essa escolha independentemente do valor, caso em que deverá ser devidamente fundamentada, com a demonstração de que se verificam todos os pressupostos da norma que permite a escolha do procedimento independentemente do valor; — Nos procedimentos pré-contratuais que envolvam a formulação de convites, deve haver uma criteriosa escolha dos fornecedores a convidar, de forma a ser obtido um leque alargado de propostas, formuladas em ambiente concorrencial.	16.2.1, 16.2.2 16.3
4. ^a	Deverá ser implementada a contabilidade de custos.	19.



22. Eventuais Infracções Financeiras e Irregularidades

22.1. Eventuais Infracções Financeiras

		Ponto 16.2.1.
Descrição		Omissão de realização de concurso público para a celebração do contrato de empreitada de remodelação do edifício dos Paços do Concelho, celebrado, por ajuste directo, com a empresa Edifer, SA, pelo preço de €144 933,95 (n.º de ordem 1).
Identificação do acto		Despacho do Presidente da Câmara, de 24 de Outubro de 2001 (a fls. 292 e ss.)
Elementos de prova		Despacho do Presidente da Câmara, de 24 de Outubro de 2001 (a fls. 292 e ss.), que determinou a realização do ajuste directo; Despacho do Presidente da Câmara, de 12/11/2001 (a fls. 294), que procedeu à adjudicação; Contrato de empreitada (fls. 296 e ss.).
Responsável		Manuel das Pedras Rita, na altura, Presidente da Câmara Municipal.
Normas infringidas		Artigos 47.º, n.º 1, e 48.º, n.º 2, alínea <i>a</i>), do DL n.º 59/99, de 2 de Março.
Tipo de infracção		Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.

		Ponto 16.2.2.
Descrição		Omissão de procedimento com consulta prévia a cinco fornecedores na aquisição de viatura para recolha do lixo, realizada, por ajuste directo, à empresa Laura da Conceição Santos Silveira, ENI, pelo preço de €37 912,21 (n.º de ordem 3).
Identificação do acto		Despacho do Presidente da Câmara, de 2 de Agosto de 1999 (a fls. 301)
Elementos de prova		Despacho do Presidente da Câmara, de 2 de Agosto de 1999 (a fls. 301); Despacho do Presidente da Câmara, de 15 de Junho de 1999 (a fls. 302 e 303).
Responsável		Manuel das Pedras Rita, na altura, Presidente da Câmara Municipal.
Normas infringidas		Alínea <i>a</i>) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
Tipo de infracção		Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.



Ponto 16.6.2

Descrição	Outorga, em 26 de Novembro de 2001, pelo então Presidente da Câmara Municipal, Manuel das Pedras Rita, do contrato de empreitada de remodelação dos Paços do Concelho, celebrado com a empresa Edifer, SA, pelo preço de €144.933,95, sem que antes tenha sido prestada caução pelo empreiteiro (n.º de ordem 1).
Identificação do acto	Contrato de empreitada (a fls. 296 e ss.).
Elementos de prova	Contrato de empreitada (a fls. 296 e ss.); Ofício n.º 242, de 22/06/2004, dirigido ao empreiteiro pelo Presidente da Câmara (a fls. 299).
Responsável	Manuel das Pedras Rita, na altura, Presidente da Câmara Municipal.
Normas infringidas	Artigo 112.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março.
Tipo de infracção	Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.

Ponto 16.6.3

Descrição	Em dois pagamentos efectuados pelo Município do Corvo à empresa Castanheira & Soares, L.da, em execução do contrato de empreitada de construção de parque infantil e parque de merendas (n.º de ordem 2), não foram deduzidas as percentagens para garantia do contrato.
Identificação dos actos	Ordens de pagamento n.ºs 634/2003, de 04/09/2003, no montante de €11 376,09, e 694/2003, de 06/10/2003, no montante de €14 430,27.
Elementos de prova	Contrato de empreitada (a fls. 323 e ss.); Ordem de pagamento n.º 634, de 04/09/2003 (fls. 733); Ordem de pagamento n.º 694, de 6/10/2003 (fls. 737).
Responsáveis	João Maria de Fraga Greves, Presidente da Câmara Municipal (ordem de pagamento n.º 634/2003, de 04/09/2003); Carlos Valadão, Vice-Presidente da Câmara (ordem de pagamento n.º 694/2003, de 06/10/2003)
Normas infringidas	Artigos 112.º, n.º 3, e 211.º, n.º 1, do DL n.º 59/99, de 2 de Março.
Tipo de infracção	Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), da LOPTC.



22.2. Irregularidades

		Ponto 7. c)
Descrição	O controlo das disponibilidades não era exercido de forma apropriada, já que as reconciliações bancárias não continham as assinaturas dos responsáveis pela respectiva elaboração e posterior conferência, assim como não eram implementadas, de forma sistemática, as medidas atinentes ao apuramento do estado de responsabilidade do tesoureiro, nomeadamente através da contagem física do numerário e documentos sob a sua responsabilidade.	
Normas infringidas	Pontos 2.9.10.1.5., 2.9.10.1.9. e 2.9.10.1.10. do POCAL.	
		Ponto 8. c)
Descrição	Inobservância do princípio da segregação de funções no processamento da despesa, em virtude de se encontrar afecto à Tesouraria o controlo das contas correntes de devedores e das existências em armazém, a emissão de requisições externas e o lançamento de facturas nas respectivas contas correntes de fornecedores.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.5. do POCAL.	
		Ponto 8. c)
Descrição	Foram indevidamente classificadas na rubrica 02.02.10. – «Transportes» um conjunto de despesas relacionadas com serviços de telecomunicações, designadamente assinatura e tráfego nas redes fixa, móvel e <i>Internet</i> .	
Normas infringidas	Ponto 2.9.5. do POCAL.	
Documentos	Ordens de pagamento e facturas (a fls.195 a 225).	
		Ponto 8. c)
Descrição	Realização de despesas com a aquisição de passagens aéreas, sem que, do respectivo suporte documental, tenha sido possível determinar os motivos das deslocações efectuadas pelos respectivos beneficiários.	
Normas infringidas	Ponto 2.3.4.2., alínea d), do POCAL.	
Documentos	Ordens de pagamento e facturas (fls. 226 a 250).	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

		Ponto 8. c)
Descrição	Não evidenciação, na contabilidade patrimonial, através da conta 2422 – «Estado e outros entes públicos – Imposto sobre o rendimento – Trabalho independente», das retenções de IRS efectuadas aquando do processamento de honorários a consultores externos, pelo que os saldos das contas de fornecedores apresentavam uma expressão financeira que não traduzia, de forma verdadeira e apropriada, as responsabilidades financeiras da Autarquia perante aqueles credores.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.2., alínea e), do POCAL.	
Documentos	Ordens de pagamento e facturas (fls.267 a 286).	
		Ponto 8. e)
Descrição	Na constituição do fundo de maneiço de €250,00, não se procedeu à identificação das dotações, por rubrica de classificação económica, a que o mesmo ficava afecto, nem do respectivo responsável.	
Normas infringidas	Ponto 2.3.4.3., do POCAL.	
Documentos	Cópia da acta da reunião do órgão executivo, de 9 de Janeiro de 2003, a fls.287.	
		Ponto 8. e)
Descrição	Inexistência de um regulamento para a constituição e regularização dos fundos de maneiço.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.10.1.11., do POCAL.	
		Ponto 9
Descrição	Não implementação da contabilidade de custos.	
Normas infringidas	Ponto 2.8.3. do POCAL	
		Ponto 9
Descrição	As medidas e os procedimentos de controlo previstos na norma de controlo interno aprovada pelo órgão executivo não eram implementados de forma sistemática, nomeadamente ao nível das disponibilidades, das contas de terceiros, das existências e do imobilizado.	
Normas infringidas	Pontos 2.9.10., 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.7., 2.9.10.3.5. e 2.9.10.4.4. do POCAL	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

		Ponto 10. d)
Descrição	Existência de divergências nos documentos de prestação de contas referentes à gerência de 2003, designadamente no que se refere à expressão financeira da conta 61 – «Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas», inscrita na demonstração de resultados e no quadro demonstrativo anexo ao balanço e à demonstração de resultados, ao montante em dívida, à data de 31/12/2003, referente a empréstimos a médio e longo prazo, que difere consoante se consulte o balanço ou o mapa de empréstimos e da variação do saldo da conta 51 – «Património», que igualmente diverge conforme se consulte o balanço ou o relatório de gestão	
Normas infringidas	Ponto 2.9.2., alínea e), do POCAL.	
		Ponto 10.3
Descrição	O resultado líquido obtido em 2002 não foi transferido para a conta 59 – «Resultados transitados».	
Normas infringidas	Ponto 2.7.3.2. do POCAL	
		Ponto 12.2
Descrição	Em 2003, não foi observado o princípio do equilíbrio do orçamento, já que se registou um défice corrente de €39 899,63.	
Normas infringidas	Ponto 3.1.1., alínea e) do POCAL	
		Ponto 16.5.
Descrição	Nos procedimentos de contratação pública analisados, não existiam registos de informações de cabimento de verba, prévios à assunção dos compromissos.	
Normas infringidas	Ponto 2.3.4.2. do POCAL.	
		Ponto 17. b)
Descrição	Ausência de mecanismos de controlo no âmbito da atribuição de apoios financeiros, que permitissem aferir a aplicação das verbas disponibilizadas, bem como a inexistência de prestação de contas pelas entidades beneficiárias.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.2., alínea b) do POCAL.	
		Ponto 17. d)
Descrição	Indevida classificação, como despesa de capital, dos subsídios à exploração atribuídos no decurso de 2003 à Lacticorvo – Lacticínios do Corvo, CIPRL, no montante de €25 000,00.	
Normas infringidas	DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.	
Documentos	Ordens de pagamento (a fls. 451 a 470).	



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

		Ponto 17. e)
Descrição	Não publicitação dos subsídios atribuídos à Lacticorvo – Lacticínios do Corvo, CIPRL, nos termos legalmente exigíveis.	
Normas infringidas	Artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, n.º 1, da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, adaptado à Região pelo DLR n.º 12/95/A, de 26 de Julho.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

23. Decisão

Face ao exposto, aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto nos artigos 50.º, n.º 1, 54.º e 107.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A Autarquia deverá informar o Tribunal de Contas, no prazo de 6 meses, das diligências implementadas para 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.

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

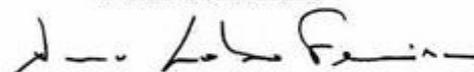
Remeta-se cópia do presente relatório ao Presidente da Câmara Municipal do Corvo, para conhecimento e para efeitos do disposto na alínea q) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Remeta-se também cópia aos outros responsáveis ouvidos em sede de contraditório.

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

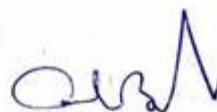
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 14 de Outubro de 2005

O Juiz Conselheiro


(Nuno Lobo Ferreira)

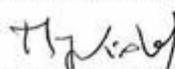
Os Assessores


(Fernando Flor de Lima)


(Carlos Bedo)

Fui Presente

A Representante do
Ministério Público


(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Ficha Técnica

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

a) Até 31 de Dezembro de 2004.

b) Desde 1 de Janeiro de 2005.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Conta de Emolumentos

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo		Proc.º n.º 05/130.6
		Relatório n.º
Entidade fiscalizada:	Município do Corvo	
Sujeito(s) passivo(s):	Município do Corvo	

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

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Desenvolvimento da Acção:			
— Fora da área da residência oficial	16	€ 119,99	€ 1 919,84
— Na área da residência oficial	100	€ 88,29	€ 8 829,00
Emolumentos calculados			€ 10 748,84
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 585,80		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 15 858,00		
Emolumentos a pagar			€ 10 748,84
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 10 748,84

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Acções fora da área da residência oficial € 119,99 — Acções na área da residência oficial..... € 88,29 	<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>
---	--



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município do Corvo (05/130.6)

Índice do Processo

Documentos	Fls.
Relação nominal dos responsáveis	4
Relatório e contas da gerência de 2003	5
Balanço	24
Demonstração de resultados	30
Anexo ao balanço e à demonstração de resultados	31
Mapa dos empréstimos a médio e longo prazo	76
Mapa do endividamento – outras dívidas a terceiros	77
Regulamento de controlo interno	96
Empreitada de remodelação do edifício dos Paços do Concelho	292 e 731
Fornecimento de máquina pá carregadora de rastos	301
Prestação de serviços de elaboração do plano de pormenor de salvaguarda da vila do Corvo	305
Empreitada de construção do parque infantil e de merendas – Parque da Quinta	320 e 733
Pagamento de emolumentos	328
Empreitada de remodelação do restaurante do Corvo	621
Projecto técnico do aterro sanitário	625
Estudo de avaliação hidrogeológica de base	643
Empreitada de construção dos caminhos municipais da Galinha e da Grotta	690
Empreitada de construção do armazém de serviços, oficina mecânica e carpintaria	704
Parecer jurídico relativo ao relatório da IAR	739
Anteprojecto do Relatório	771
Resposta ao Contraditório	885
Relatório Final	897