



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores



Relatório

N.º 19/2009 – FS/SRATC

**Auditoria
ao Município de Lagoa**

Data de aprovação – 3/12/2009

Processo n.º 09/116.01



Índice

Índice de quadros.....	4
Siglas e abreviaturas.....	5
Sumário	6

Parte I Introdução

1. Fundamento, âmbito, objectivos e metodologia.....	8
2. Contraditório	9
3. Identificação dos responsáveis	10

Parte II Observações de auditoria

4. Instrução do processo	11
5. Publicitação de documentos previsionais e de prestação de contas	14
6. Levantamento do sistema de controlo interno.....	15
6.1. Disponibilidades.....	15
6.1.1. <i>Definição de responsabilidades</i>	15
6.1.2. <i>Processamento da receita e cobranças</i>	16
6.1.3. <i>Processamento da despesa e pagamentos</i>	17
6.1.4. <i>Procedimentos de controlo das disponibilidades</i>	19
6.1.5. <i>Conclusões</i>	19
6.2. Imobilizado	21
6.2.1. <i>Definição de responsabilidades</i>	21
6.2.2. <i>Controlo administrativo e contabilístico</i>	22
6.2.2.1. <i>Reavaliação de bens do imobilizado</i>	25
6.2.2.2. <i>Outros aumentos do imobilizado resultantes de regularizações</i>	25
6.2.2.3. <i>Imobilizações em curso</i>	26
6.2.2.4. <i>Capitalização de despesas</i>	28
6.2.2.5. <i>Determinação da vida útil dos bens</i>	29
6.2.2.6. <i>Terrenos subjacentes a edifícios</i>	30
6.2.2.7. <i>Subsídios para investimentos</i>	31
6.2.2.8. <i>Abates de bens do imobilizado</i>	32
6.2.2.9. <i>Cedência da piscina coberta Aquafit</i>	32
6.2.3. <i>Conclusões</i>	34
6.3. Endividamento	36
6.3.1. <i>Definição de responsabilidades</i>	36
6.3.2. <i>Passivos financeiros</i>	36
6.3.3. <i>Outras dívidas a terceiros</i>	38
6.3.4. <i>Controlo administrativo e contabilístico</i>	40



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

6.3.5.	<i>Limites ao endividamento autárquico</i>	41
6.3.6.	<i>Endividamento global</i>	44
6.3.7.	<i>Conclusões</i>	46
6.4.	<i>Transferências e subsídios</i>	48
6.4.1.	<i>Transferências e subsídios obtidos</i>	48
6.4.1.1.	<i>Definição de responsabilidades</i>	48
6.4.1.2.	<i>Controlo administrativo e contabilístico</i>	48
6.4.2.	<i>Transferências e subsídios concedidos</i>	49
6.4.2.1.	<i>Enquadramento regulamentar</i>	50
6.4.2.2.	<i>Definição de responsabilidades</i>	52
6.4.2.3.	<i>Controlo administrativo e contabilístico</i>	52
6.4.2.3.1.	<i>Aplicação do regulamento municipal para a concessão de subsídios</i>	52
6.4.2.3.2.	<i>Aplicação do regulamento de apoio no domínio da habitação</i>	56
6.4.3.	<i>Conclusões</i>	57
7.	<i>Avaliação do sistema de controlo interno</i>	59
8.	<i>Apreciação das demonstrações financeiras</i>	60
9.	<i>Grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas</i>	62
10.	<i>Síntese do ajustamento</i>	64

Parte III

Conclusões e recomendações

11.	<i>Principais conclusões</i>	65
12.	<i>Recomendações</i>	67
13.	<i>Irregularidades</i>	68
14.	<i>Decisão</i>	73
	<i>Conta de Emolumentos</i>	74
	<i>Ficha técnica</i>	75
	<i>Anexo I - Metodologia</i>	76
	<i>Anexo II - Disponibilidades – Objectivos</i>	77
	<i>Anexo III - Imobilizado – Objectivos</i>	78
	<i>Anexo IV - Endividamento – Objectivos</i>	79
	<i>Anexo V - Transferências e subsídios concedidos e obtidos – Objectivos</i>	80
	<i>Anexo VI - Questionário – Regulamento municipal para a concessão de subsídios</i>	81
	<i>Anexo VII - Questionário – Regulamento de apoio no domínio da habitação</i>	83
	<i>Anexo VIII - Regulamento municipal para a concessão de subsídios - Análise da amostra</i>	86
	<i>Anexo IX - Regulamento de apoio no domínio da habitação – Análise da amostra</i>	93
	<i>Anexo X - Contraditório</i>	96
	<i>Índice do processo</i>	106



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Índice de quadros

Quadro I: Identificação dos responsáveis	10
Quadro II: Disponibilidades – Disposições legais não observadas	20
Quadro III: Divergências no imobilizado – Mapa anexo às demonstrações financeiras e balanço	23
Quadro IV: Contas analisadas.....	24
Quadro V: Regularizações do imobilizado – aumentos	25
Quadro VI: Imobilizado – Deficiências no registo das operações	34
Quadro VII: Imobilizado – Disposições legais não observadas	34
Quadro VIII: Passivos financeiros	36
Quadro IX: Encargos financeiros – Divergências.....	37
Quadro X: Outras dívidas a terceiros	38
Quadro XI: Entidades circularizadas	39
Quadro XII: Circularização – Divergências de saldos.....	39
Quadro XIII: Circularização – Justificação de divergências	39
Quadro XIV: Endividamento – Valores de referência.....	41
Quadro XV: Limite dos empréstimos de curto prazo	42
Quadro XVI: Limite dos empréstimos a médio e longo prazos.....	43
Quadro XVII: Limite do endividamento líquido	44
Quadro XVIII: Endividamento global.....	44
Quadro XIX: Antiguidade da facturação	45
Quadro XX: Endividamento – Conclusões	46
Quadro XXI: Endividamento – Disposições legais não observadas	47
Quadro XXII: Transferências e subsídios obtidos	48
Quadro XXIII: Apoios financeiros atribuídos – Amostra seleccionada	50
Quadro XXIV: Publicitação das transferências efectuadas em 2008.....	56
Quadro XXV: Transferências e subsídios obtidos e concedidos – Disposições legais não observadas.....	58
Quadro XXVI: Síntese do ajustamento	64



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Siglas e abreviaturas

AMISM	Associação de Municípios da Ilha de São Miguel
ARAAL	Regime de Cooperação Técnica e Financeira entre a Administração Regional e a Administração Local ¹
<i>Cfr.</i>	Conferir
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado
CIIDE	Cadastro e Inventário dos Imóveis e Direitos do Estado
CML	Câmara Municipal da Lagoa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FSM	Fundo Social Municipal
INH	Instituto Nacional de Habitação
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LAL	Lei das Autarquias Locais ²
LFL	Lei das Finanças Locais ³
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁴
NSCI	Norma do Sistema de Controlo Interno
OE	Orçamento de Estado
OP	Ordem de Pagamento
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	pontos percentuais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PROCONVERGÊNCIA	Programa Operacional dos Açores 2007-2013
RICPM	Regulamento de Inventário e Cadastro do Património Municipal ⁵
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local ⁶
ROC	Revisor Oficial de Contas
SA	Serviço de Aprovisionamento
SC	Secção de Contabilidade
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

¹ Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de Agosto.

² Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

³ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

⁴ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

⁵ Disponível em <http://cm-lagoa.azoresdigital.pt/default.aspx?module=ArtigoDisplay&ID=216>

⁶ Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.



Sumário

Apresentação

O presente relatório resulta de uma auditoria financeira ao Município de Lagoa, orientada para a análise das contas e da respectiva situação financeira, tendo por referência o exercício de 2008, com excepção da avaliação do sistema de controlo interno, que se reportou a Maio de 2009, data da realização dos trabalhos de campo.

A acção teve como objectivos verificar a integridade das contas e das demonstrações financeiras, bem como apreciar a legalidade e regularidade nas áreas das disponibilidades, do imobilizado, do endividamento e das transferências e subsídios concedidos e obtidos.

Foram analisados os métodos e procedimentos de controlo instituídos, com o intuito de avaliar o sistema de controlo interno e formular um juízo relativo à fiabilidade das demonstrações financeiras, tendo presente as reservas expressas pelos auditores externos na certificação legal das contas de 2008.

Finalmente, efectuou-se o *follow-up* das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, em resultado de anteriores acções de controlo.

Principais conclusões

- A actividade das empresas participadas não era objecto de adequado acompanhamento e fiscalização por parte dos órgãos do Município.
- Não foi assegurada a legalidade nem a regularidade financeira da operação de cedência da piscina coberta *Aquafit à EML, E.M.*
- Inobservância das disposições legais relativas ao registo e controlo dos compromissos com reflexos em exercícios orçamentais futuros.
- O conteúdo do Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios e do Regulamento de Apoio no Domínio da Habitação carece de revisão, de modo a assegurar o cumprimento dos princípios gerais da actividade administrativa, destacando-se, neste âmbito, os da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade.
- Deficiente aplicação dos regulamentos municipais sobre atribuição de apoios, nomeadamente aos níveis da análise e avaliação das candidaturas, do controlo da aplicação das verbas e da publicitação dos montantes e entidades beneficiárias.
- O sistema de controlo interno revelou-se deficiente.
- Não se encontrava assegurada a integridade nem a fiabilidade das demonstrações financeiras.
- Nem todas as recomendações formuladas em anteriores acções de fiscalização tinham sido acolhidas.



Principais recomendações

- Exercício, pelos órgãos municipais, de um efectivo acompanhamento e fiscalização da actividade das empresas participadas, devendo as respectivas contas passar a integrar o processo de prestação de contas do Município.
- Salvaguarda da legalidade e regularidade financeira das operações.
- Proceder ao registo contabilístico dos compromissos com incidência plurianual.
- Rever o Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios e o Regulamento de Apoio no Domínio da Habitação do Município de Lagoa, de modo a assegurar, nesta vertente da gestão autárquica, a observância dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade.
- Efectiva aplicação dos critérios de análise e selecção das candidaturas no âmbito dos regulamentos municipais sobre atribuição de apoios, suprimindo-se deficiências ao nível do controlo da aplicação das verbas e da publicitação dos montantes atribuídos e entidades beneficiárias.



PARTE I

INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito, objectivos e metodologia

A auditoria ao Município de Lagoa foi realizada em execução do plano de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas⁷.

Em conformidade com o Plano Global de Auditoria⁸, a acção, com a natureza de auditoria financeira, teve por referência a gerência de 2008, com excepção da avaliação do sistema de controlo interno, que se reportou à data dos trabalhos de campo⁹.

Os objectivos gerais foram os seguintes:

- avaliar o sistema de controlo interno, designadamente no âmbito da legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como da respectiva conformidade e consistência, nas áreas das disponibilidades, do imobilizado, do endividamento e das transferências e subsídios concedidos e obtidos;
- analisar as demonstrações financeiras, no sentido de observar se foram elaboradas de acordo com as regras e princípios contabilísticos estatuidos pelo POCAL e certificar o montante do endividamento líquido, designadamente, a análise da respectiva compatibilidade com o conceito de necessidade de financiamento do SEC 95;
- verificar o cumprimento dos limites ao endividamento impostos pela LFL;
- emitir opinião sobre a fiabilidade das demonstrações financeiras, com especial incidência nas áreas em que o auditor externo manifestou reservas susceptíveis de afectarem a qualidade da informação financeira produzida;
- avaliar o grau de acatamento das recomendações formuladas em anteriores acções de fiscalização.

Os objectivos específicos nas áreas das disponibilidades, do imobilizado, do endividamento e das transferências e subsídios concedidos e obtidos, constam dos *Anexos II, III, IV e V*.

A metodologia adoptada é descrita no *Anexo I*.

⁷ Aprovado pela Resolução n.º 2/2009, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, de 17 de Dezembro de 2008, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 9, de 14 de Janeiro de 2009, p. 1665, e no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, II série, n.º 1, de 2 de Janeiro de 2009, p. 13.

⁸ De fls. 2 a fls. 7 do processo.

⁹ Realizados entre 4 e 8 de Maio de 2009.



2. Contraditório

Para efeitos de contraditório, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o anteprojecto do presente Relatório foi remetido à entidade auditada.

Para o mesmo efeito, o anteprojecto foi também remetido a João António Ferreira da Ponte, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal, Durval Carlos Almeida Faria, Roberto Manuel Lima Medeiros, Mariana Purificação V.R. Viveiros, Fernando Jorge Ventura Moniz, José Duarte Barbosa Cabecinha e a Jorge Alberto Barbosa de Almeida, todos na qualidade de Vereadores.

Foi apresentada uma resposta, assinada por todos os responsáveis acima identificados, pronunciando-se sobre os factos descritos no anteprojecto do Relatório.

As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do Relatório.

Nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, a resposta é transcrita, na íntegra, no *Anexo X* ao presente Relatório.



3. Identificação dos responsáveis

O executivo camarário responsável pela gerência de 2008 (período de responsabilidade: 01-01-2008 a 31-12-2008) e pela parte, em análise, da gerência de 2009 (período de responsabilidade: 01-01-2009 a 30-04-2009) foi o seguinte:

Quadro I: Identificação dos responsáveis

Responsável	Cargo	Residência
João António Ferreira da Ponte	Presidente	Estrada Regional n.º 1 – 1.ª n.º 40, Bloco 2 1.º Dtº Santa Cruz 9560 – 501 Lagoa
Durval Carlos Almeida Faria	Vereador a tempo inteiro	Rua Eng.º Jaime Sousa Lima ao Fischer, n.º 33 Rosário 9560 – 119 Lagoa
Roberto Manuel Lima Medeiros	Vereador a tempo inteiro	Canada do Cinzeiro – Água de Pau 9560 – 223 Lagoa
Mariana Purificação V.R. Viveiros	Vereadora	Rua da Fábrica, n.º 54 – Rosário 9560 – Lagoa
Fernando Jorge Ventura Moniz	Vereador	Rua Eduardo Faria e Maia, n.º 14 – Rosário 9560 – 119 Lagoa
José Duarte Barbosa Cabecinha	Vereador	Rua Manuel Sousa Pereira, n.º 25 – St.ª Cruz 9560 – Lagoa
Jorge Alberto Barbosa de Almeida	Vereador	Rua Formosa, n.º 21 – Rosário 9560 – Lagoa



PARTE II

OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

4. Instrução do processo

As autarquias locais estão sujeitas à elaboração e prestação de contas¹⁰, as quais deverão conformar-se com os princípios e regras estatuídos pelo POCAL¹¹.

Complementarmente ao POCAL, as instruções do Tribunal de Contas¹² identificam os documentos que deverão instruir o processo de prestação de contas e a informação técnica que há-de constar dos mesmos.

A LFL contém, igualmente, disposições relacionadas com a contabilidade das autarquias locais, a prestação de contas e a auditoria externa¹³. Com efeito, o n.º 1 do artigo 46.º dispõe que as contas dos municípios que detenham a totalidade do capital de entidades do sector empresarial local devem incluir as contas consolidadas¹⁴. No entanto, o n.º 2 do mesmo artigo determina que os procedimentos contabilísticos para a consolidação dos balanços serão os definidos no POCAL, que ainda não os prevê.

Quando os municípios participem em fundações ou em entidades do sector empresarial local, as respectivas contas anuais devem ser verificadas por auditor externo, ao qual compete a emissão de parecer e a consequente certificação legal, documentos que deverão integrar o processo de prestação de contas submetido à apreciação do órgão deliberativo, conforme o disposto nos artigos 47.º e 48.º do citado diploma legal.

É o caso do Município de Lagoa que detém a totalidade do capital da *EML – Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social de Lagoa, E.M.*¹⁵ – no montante de € 1 678 451,00, a qual, por sua vez, possui uma participação representativa de 49% do capital social da *Portas da Lagoa, Sociedade de Desenvolvimento de Lagoa, S.A.*¹⁶, na importância de € 49 000,00.

¹⁰ Alínea m) do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC.

¹¹ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o POCAL.

¹² Aprovadas pela Resolução n.º 4/2001, de 12 de Julho – 2.ª Secção, publicada no Diário da República, II série, n.º 191, de 18 de Agosto de 2001, pp. 13 958-13 960.

¹³ Artigos 45.º a 51.º da LFL.

¹⁴ Constituídas pelo balanço e pela demonstração de resultados consolidados com os respectivos anexos explicativos, incluindo os saldos e fluxos financeiros entre as entidades alvo de consolidação e o mapa de endividamento consolidado de médio e longo prazos. Saliente-se que as demonstrações financeiras consolidadas complementam mas não substituem as demonstrações financeiras individuais.

¹⁵ Constituída em 21-07-2005.

¹⁶ Sociedade que foi constituída por escritura celebrada a 16-04-2007. Os restantes 51% estão equitativamente distribuídos pelos outros accionistas – *Somague Ediçor, Engenharia, S.A., Irmãos Cavaco, S.A., Marques, S.A., e Engenheiro Luís Gomes, S.A.* – cada qual com uma participação na importância de € 12 750,00, representativa de 12,75% do capital da nova sociedade. O objecto desta nova sociedade consiste em «promover a construção, a gestão e a exploração de áreas, equipamentos e infra-estruturas de desenvolvimento urbano e de construção prioritária no Concelho de Lagoa».



Relativamente ao exercício de 2008 não foram apresentadas contas consolidadas.

As contas individuais foram objecto de revisão legal por uma sociedade de revisores oficiais de contas, tendo sido emitida a correspondente certificação legal.

As demonstrações financeiras da EML, E.M., assim como as contas da Portas da Lagoa, S.A., referentes a 2008, não integraram o processo de prestação de contas do Município¹⁷, facto que contraria o disposto no ponto 8.2.16. do POCAL.

Com efeito, na data em que as contas municipais foram apreciadas e votadas, não se encontravam disponíveis os documentos de prestação de contas de nenhuma das participadas, desconhecendo-se, ao tempo, a eventual necessidade do Município ter de efectuar transferências financeiras adicionais, ao abrigo do regime especial de consolidação financeira previsto no RJSEL¹⁸.

Convém salientar que a Câmara Municipal tem particulares responsabilidades no âmbito do acompanhamento e fiscalização da actividade das empresas municipais. Neste sentido, as empresas encontram-se vinculadas a deveres especiais de informação, os quais revelam a preocupação do legislador em dotar este órgão dos meios indispensáveis ao exercício de um efectivo acompanhamento e controlo das respectivas actividades, no decurso do próprio ano económico¹⁹.

O modo como tais funções são exercidas pela Câmara é objecto de escrutínio pela Assembleia Municipal²⁰. Dada a natureza deste órgão, a fiscalização da actividade das empresas municipais limita-se «...à apreciação casuística e posterior à prática dos actos...»²¹, com base na documentação para o efeito remetida pelo presidente da câmara²², assumindo, por isso, particular relevância o envio tempestivo à Assembleia Municipal dos processos de prestação de contas das entidades participadas, assim como de outra documentação que se repute de útil para tais fins.

Porém, não é este o procedimento que tem vindo a ser adoptado.

No âmbito do **contraditório**, foi referido que «Em todas as Sessões da Assembleia Municipal são prestadas informações pelo Senhor Presidente da Câmara sobre a actividade do Município, incluindo as actividades da Empresa Municipal de Lagoa». No entanto, nas actas da Assembleia Municipal são praticamente inexistentes as referências ao acompanhamento das actividades das empresas municipais.

¹⁷ As reuniões da Câmara e da Assembleia Municipal em que se procedeu à apreciação e votação das contas do Município ocorreram a 23-03-2009 e a 02-04-2009, respectivamente. Por seu turno, as contas da *EML, E.M.*, foram presentes à reunião do órgão executivo de 17-04-2009. À data dos trabalhos de campo (Maio de 2009), as contas da *Portas da Lagoa, S.A.*, ainda não tinham sido remetidas ao Município.

¹⁸ Nos termos do artigo 31.º da referida lei, sempre que o resultado de exploração anual operacional, acrescido dos encargos financeiros, seja negativo, os sócios são obrigados a realizar uma transferência financeira, na proporção da respectiva participação social, destinada a repor o equilíbrio de exploração. Em caso de incumprimento, o endividamento líquido e os empréstimos da empresa municipal passam a relevar para os limites de endividamento do município, na proporção da respectiva participação.

¹⁹ *Cfr.* artigo 27.º do RJSEL, o qual prevê, designadamente, a apresentação de relatórios trimestrais de execução orçamental (alínea *d*))

²⁰ *Cfr.* alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do artigo 53.º da LAL.

²¹ *Cfr.* n.º 5 do artigo 53.º da LAL.

²² *Cfr.* alínea *cc*) do n.º 1 do artigo 68.º da LAL.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Por outro lado, apurou-se que as contas destas empresas nunca foram submetidas à apreciação do órgão deliberativo municipal.

Do exposto resulta que é limitada a acção fiscalizadora exercida pela Assembleia Municipal, quer sobre a actividade das empresas participadas, quer quanto ao modo como a própria Câmara Municipal desempenha tais funções.

O Município não transferiu a verba necessária à reposição do equilíbrio das contas de 2007 e de 2008 da EML, E.M., nas importâncias de € 41 224,63 e de € 5 348,84²³, situações que traduzem a inobservância do disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 31.º do RJSEL.

O incumprimento das disposições relativas ao equilíbrio de contas implica que o endividamento líquido e os empréstimos da EML, E.M., relevem para os limites da capacidade de endividamento do Município, face ao disposto no n.º 1 do artigo 32.º do RJSEL, conjugado com a alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL.

A participada *Portas da Lagoa, S.A.*, apresentou resultados equilibrados em 2007²⁴.

O restante processo de prestação de contas encontrava-se correctamente instruído.

²³ (Cfr. demonstração de resultados da EML, EM, relativa ao exercício de 2008, inserta a fls. 701 do processo). Nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 31.º do RJSEL, os sócios de direito público das empresas devem dotar os respectivos orçamentos com a verba necessária para fazer face aos prejuízos previstos e encargos financeiros das suas participadas, processando as correspondentes transferências no próprio exercício. Caso a dotação orçamental seja insuficiente, deve ser inscrita no orçamento do exercício subsequente a verba suplementar, concretizando-se a transferência no mês seguinte à data de encerramento das contas.

²⁴ Resultados operacionais de € 468,24, não tendo a empresa suportado encargos financeiros em 2007.



5. Publicitação de documentos previsionais e de prestação de contas

As autarquias locais encontram-se sujeitas ao dever de publicitar, até 30 dias após a apreciação e aprovação pelo órgão deliberativo, um conjunto de documentos previsionais e de prestação de contas²⁵.

O artigo 49.º da LFL veio reforçar aquele dever de publicidade, exigindo que os municípios disponibilizem no respectivo sítio na *Internet* um conjunto mais vasto de documentos previsionais e de prestação de contas²⁶.

Após o envio para contraditório do anteprojecto do presente Relatório, o Município de Lagoa **disponibilizou** no seu sítio na *Internet* os documentos de prestação de contas referentes ao exercício de 2008²⁷.

A LFL impõe ainda a divulgação, pelo mesmo meio, das taxas de impostos cujos valores variam localmente, dos regulamentos de taxas municipais e dos tarifários dos serviços prestados e bens fornecidos²⁸.

A Câmara Municipal de Lagoa divulgou o Regulamento de Taxas e Licenças e os tarifários dos serviços de água, saneamento e recolha de resíduos sólidos urbanos.

Falta, no entanto, divulgar, pelo mesmo meio, as taxas do IMI e da derrama sobre o IRC, bem como a percentagem da participação variável no IRS²⁹.

²⁵ Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

²⁶ Esses documentos são os seguintes: os planos de actividades e os relatórios de actividades dos últimos dois anos, os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos, bem como os relatórios de gestão, os balanços e as demonstrações de resultados, inclusivamente os consolidados, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, igualmente dos últimos dois anos, os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais, os mapas resumo das despesas, segundo as classificações económica e funcional, e das receitas, segundo a classificação económica, e o montante total das dívidas desagregado por rubricas e individualizando os empréstimos bancários (artigo 49.º, n.º 1, alíneas *a*) e *f*), e n.º 2 da LFL).

²⁷ www.cm-lagoa.azoresdigital.pt/default.aspx?module=ArtigoDisplay&ID=. Na resposta ao contraditório foi expressamente referido que «Os documentos de prestação de contas e demais informação adicional já se encontram disponibilizados no Portal da Câmara Municipal de Lagoa» (ofício de 21-10-2009, transcrito no Anexo X).

²⁸ Artigo 49.º, n.º 1, alíneas *b*) a *e*), conjugado com os artigos 14.º, 15.º, 16.º, 19.º, n.º 1, alínea *c*), e 20.º da LFL e com o artigo 112.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.

²⁹ Contudo, a aplicação, nas Regiões Autónomas, das normas da LFL sobre a participação variável no IRS (artigos 19.º, n.º 1, alínea *c*), e 20.º) depende de decreto legislativo regional, nos termos do n.º 3 do artigo 63.º da LFL. Sobre o assunto, *vd.* Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 499/2008, de 14-10-2008, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 223, de 17-11-2008, pp. 46977 e ss.



6. Levantamento do sistema de controlo interno

Relativamente à auditoria financeira efectuada em 2005, constatou-se que a NSCI não sofreu qualquer alteração, permanecendo em vigor o normativo aprovado em finais de 2004³⁰, que evidencia as insuficiências então referenciadas³¹ e que serão novamente abordadas ao longo do presente relatório.

De acordo com o Programa Global de Auditoria, os trabalhos foram orientados no sentido de verificar se os métodos e procedimentos de controlo estatuidos pelo POCAL, alguns dos quais se encontravam vertidos na NSCI, já eram aplicados de forma efectiva e regular no âmbito das disponibilidades, do imobilizado, do endividamento e das transferências e subsídios concedidos e obtidos, com o objectivo de definir a natureza, extensão e profundidade dos testes substantivos a realizar e a obterem-se evidências de suporte à avaliação do sistema de controlo interno.

6.1. Disponibilidades

Os trabalhos desenvolvidos visaram os objectivos especificados no *Anexo II*.

6.1.1. Definição de responsabilidades

Na sua generalidade, o circuito de processamento da receita manteve a tramitação anteriormente implementada, enquanto ao nível da despesa a principal alteração prende-se com a efectiva centralização das aquisições no serviço de aprovisionamento, unidade orgânica que não se encontrava prevista na estrutura municipal vigente.

À Divisão Administrativa e Financeira competia o acompanhamento destas actividades, através da Repartição Financeira, nomeadamente no que concerne à execução diária dos procedimentos de controlo relacionados com a certificação dos movimentos registados na Tesouraria, por confrontação com os respectivos documentos de suporte. Incumbia, igualmente, a esta Repartição promover os registos das operações associadas às diversas fases da arrecadação das receitas e de realização das despesas.

Na Tesouraria, o respectivo responsável procedia à guarda e emissão dos cheques, para além de efectuar o registo das operações nas contas correntes com instituições de crédito, conforme o disposto na NSCI³², não se promovendo a separação entre o controlo físico dos meios financeiros e o processamento dos correspondentes registos.

O facto descrito, já constatado na última auditoria, era indiciador da **ausência de uma adequada segregação de funções, contrariando-se, assim, o disposto pela alínea c) do ponto 2.9.5. do POCAL.**

³⁰ A NSCI foi publicada no Diário da República, Apêndice n.º 148, II série, n.º 287, de 9 de Dezembro de 2004, pp. 11 e ss.

³¹ Relatório n.º 08/2006 – FS/SRATC, aprovado em sessão de 05-04-2006 (processo n.º 05/130.7), disponível em https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2006/audit2006.shtm#srtca.

³² Artigo 17.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 19.º, n.º 1.



6.1.2. Processamento da receita e cobranças

6.1.2.1. Como se referiu, o circuito documental de arrecadação de receitas não apresentava alterações significativas relativamente ao constatado na anterior acção de fiscalização.

Relembre-se que a aplicação informática assegurava a automatização do registo das diversas fases da receita, proporcionando maior celeridade na tramitação processual, bem como um controlo mais eficaz.

6.1.2.2. No que concerne às receitas provenientes das rendas de habitação social, a respectiva gestão e controlo passaram a ser efectuados pela empresa municipal *EML, E.M.* Consequentemente, e uma vez que o âmbito do PGA³³ estava circunscrito ao Município, não foi realizada qualquer análise adicional sobre a matéria.

6.1.2.3. Contrariamente ao sucedido no exercício de 2004, as dívidas referentes aos serviços de abastecimento de água e de recolha de resíduos sólidos eram objecto de diligências no sentido de se proceder à respectiva arrecadação.

De facto, após expirar o prazo para pagamento da dívida, era remetido ao consumidor um aviso para proceder à respectiva regularização. Numa segunda fase, era-lhe entregue um aviso de interrupção do fornecimento de água e, por fim, o Município instaurava um processo de execução fiscal³⁴.

Para efeitos do respectivo controlo, os serviços municipais emitiam um “Relatório de Dívidas por Consumidor”, que disponibilizava toda a informação actualizada de cada factura/recibo por regularizar.

Refira-se, a propósito, que, à data dos trabalhos de campo, o montante em dívida respeitante a facturação emitida no exercício de 2008 era de € 7 055,17, referentes a 252 facturas/recibo³⁵. Destas, 142 encontravam-se em execução fiscal, no montante global de € 4 055,59, e correspondiam às que se encontravam em mora há mais de seis meses.

Quanto à relevação contabilística dos proveitos associados à prestação destes serviços, os mesmos eram reconhecidos no período contabilístico a que respeitavam, **observando-se, assim, o princípio da especialização (ou do acréscimo)**.

Apesar das melhorias evidenciadas, mantinha-se, ainda, o processamento manual da recolha das leituras de consumos de água, informação de suporte à emissão da facturação, facto que condicionava a eficiência das operações e a eficácia do controlo.

6.1.2.4. **A dívida da sociedade Porto dos Carneiros, SU, Lda.**, emergente do contrato de concessão do edifício municipal para a exploração do restaurante, situado no largo do Porto dos Carneiros, **não foi tempestivamente contabilizada**³⁶.

³³ Cfr. Informação n.º 14/2009 – UAT I, de 25-03-2009, a fls. 2 do processo.

³⁴ Documentos insertos a fls. 342 do processo, a título de exemplo.

³⁵ Conforme documento a fls. 386 do processo.

³⁶ As condições contratuais estipulam o pagamento de uma prestação mensal de € 2 000,00, acrescida de uma renda mensal variável de 2,5% sobre a facturação mensal, com o mínimo de € 200,00 e máximo de € 600,00, a liquidar trimestralmente.



Em 31-12-2008, ascendiam a € 10 000,00 as rendas por arrecadar³⁷ respeitantes aos últimos cinco meses de 2008. No entanto, a Autarquia não efectuou o registo da renda variável, no montante mínimo de € 200,00 mensais, o que perfazia um total de, pelo menos, € 1 000,00.

Por outro lado, através dos documentos contabilísticos de 2009³⁸, constatou-se que não se encontravam registadas as rendas referentes ao ano em curso, ficando regularizada a situação apenas à data dos trabalhos de campo³⁹, após os responsáveis autárquicos terem sido alertados para o facto.

Mais uma vez, a componente variável também não foi considerada⁴⁰.

Conclui-se, assim, que **não se promoveu o registo oportuno das operações no período contabilístico a que respeitavam, conforme o disposto pelas alíneas e) e j) do ponto 2.9.2. do POCAL.**

O facto de se desconhecer, com rigor, o valor dos créditos vencidos **obviou à constituição de provisões para fazer face ao respectivo risco de incobrabilidade.**

No que concerne às medidas tomadas em virtude do incumprimento pelo arrendatário das condições financeiras contratualizadas, de acordo com a Acta n.º 05/2009, de 13-03-2009, da reunião ordinária da Câmara Municipal de Lagoa⁴¹, foi efectuada uma Notificação Judicial Avulsa⁴² no dia 08-01-2009⁴³, seguida de um Requerimento Executivo, no dia 03-06-2009⁴⁴.

6.1.3. Processamento da despesa e pagamentos

6.1.3.1. Contrariamente ao definido na orgânica municipal, a NSCI prevê que **as aquisições sejam promovidas pelo Serviço de Aprovisionamento (SA)**. Na prática, esta foi a alteração mais significativa verificada nas diversas fases do processamento da despesa, relativamente ao circuito implementado aquando da última auditoria realizada pela SRATC.

De facto, de acordo com a descrição efectuada, este Serviço centralizava todos os processos referentes às aquisições de bens e serviços, enquanto a Secção de Contabilidade (SC) procedia aos registos contabilísticos das mesmas.

Assim, após a tramitação processual inicial⁴⁵, a *requisição interna* era remetida ao SA devidamente autorizada, após a verificação da existência de cabimento pela SC. Seguidamente era emitida a *requisição externa* que, após autorização do Presidente da Câmara, era enviada ao fornecedor.

³⁷ Cfr. Balancete analítico, a fls. 398 do processo.

³⁸ Balancete analítico de 04-03-2009, a fls. 399 do processo.

³⁹ Cfr. Balancete analítico de 06-05-2009, a fls. 400 do processo, onde se pode verificar a contabilização das rendas referentes aos meses de Janeiro a Maio de 2009, no montante de € 10 000,00.

⁴⁰ Importância relativa a cinco meses, ou seja, € 1 000,00, no mínimo.

⁴¹ A fls. 401 do processo.

⁴² Processo n.º 84/09.6 TBPDL do 3.º Juízo do Tribunal Judicial de Ponta Delgada.

⁴³ Comprovativo de entrega a fls. 407 do processo.

⁴⁴ A fls. 410 do processo.

⁴⁵ O início do processo de aquisição não sofreu alterações.



Após a recepção da factura, o SA efectuava a conferência com a *requisição externa* e respectivos registos no programa informático, remetendo-a para a SC para efeitos de nova conferência e contabilização.

O restante processo de despesa era, na generalidade, o anteriormente implementado.

6.1.3.2. A fim de aferir a legalidade e regularidade financeira das operações relativas à execução orçamental da despesa, procedeu-se à análise do suporte documental referente às aquisições de bens de capital concretizadas no decurso de 2008⁴⁶.

Do exame efectuado, e estritamente no que se refere às disposições legais sobre a execução do orçamento, concluiu-se pela impossibilidade de se expressar uma opinião sustentada acerca da respectiva observância no exercício em apreço.

Na realidade, conforme se evidencia na parte final do ponto 6.2.2.3. do presente relatório, a ausência de informação desagregada sobre os diversos projectos em curso, a par da inexistência da contabilidade de custos, impediu certificar a adequada classificação de um conjunto de despesas de reduzida expressão financeira, que apenas seriam susceptíveis de serem consideradas despesas de capital caso estivessem integradas em projectos em curso realizados por administração directa⁴⁷.

Por outro lado, constatou-se a existência de um processo de despesa em que o acto de vinculação externa do Município, consubstanciado na aceitação da factura emitida pelo fornecedor, não foi precedido da autorização formal para realização da correspondente despesa e da informação de disponibilidade orçamental permissiva da assunção do correspondente compromisso⁴⁸.

6.1.3.3. Relativamente ao circuito documental e operações subsequentes à realização das despesas, os procedimentos adoptados asseguravam o **registo oportuno das mesmas no período contabilístico a que respeitavam**.

Assim, as facturas que titulavam as obrigações assumidas perante terceiros eram contabilisticamente processadas na conta 228 «Fornecedores – Facturas em recepção e conferência» até à respectiva certificação.

Apesar da correcta relevação contabilística numa conta de transição, deveria, também, ser utilizada uma divisionária da conta 261 «Fornecedores de imobilizado»⁴⁹, devidamente desagregada por entidade credora, para as facturas provenientes de aquisições de imobilizado.

6.1.3.4. Mensalmente, a SC emitia um mapa designado “Calendário da facturação a liquidar por fornecedor” com base no qual o Presidente da Câmara definia as facturas a liquidar, desconhecendo-se, no entanto, o critério adoptado para o efeito. Os pagamentos eram autorizados

⁴⁶ Registadas na contabilidade patrimonial nas contas 42 a 45.

⁴⁷ Cfr. por exemplo, conta 44.2.2.1.08 «Outros edifícios», cujo extracto consta a fls. 530.

⁴⁸ Requisição externa emitida em data posterior à da factura e correspondente recibo (cfr. documentos a fls. 414).

⁴⁹ Para o caso dos fornecedores de imobilizado, o POCAL não prevê, especificamente, uma conta para o efeito, a qual poderá ser criada com a seguinte designação: 2618 «Fornecedores de imobilizado c/c – Facturas em recepção e conferência».



por este responsável, sendo normalmente efectuados por cheque⁵⁰ ou por transferência bancária⁵¹.

As facturas continham a evidência de terem sido conferidas, no sentido de se assegurar a recepção dos bens ou a prestação dos serviços objecto da transacção. No entanto, após a respectiva regularização **não lhes era aposta a menção de “Pago”**⁵².

6.1.3.5. Não eram adoptados procedimentos de controlo adequados com vista à certificação do valor das dívidas a terceiros, facto que contraria o disposto no ponto 2.9.10.2.3. do POCAL, bem como no n.º 3 do artigo 27.º da NSCI, que definia uma periodicidade mensal para a respectiva execução.

Em **contraditório** foi referido que:

A certificação do valor das dívidas a terceiros é feita de duas formas:

- Permanentemente por via da recepção de extractos de fornecedores;
- Pela circularização semestral de saldos efectuada pelo Revisor de Contas que reconcilia conjuntamente com os serviços de contabilidade as respostas divergentes.

Todavia, não foram apresentadas evidências da adopção de tais procedimentos, quer no decurso dos trabalhos de campo, quer posteriormente.

6.1.4. Procedimentos de controlo das disponibilidades

Apesar de ser efectuado um controlo diário dos movimentos bancários por uma funcionária do SC, **as reconciliações bancárias não eram formalmente elaboradas** e, posteriormente, conferidas e assinadas pela responsável da área financeira, **desrespeitando-se, deste modo, o disposto na alínea d) do ponto 2.9.2. do POCAL e no artigo 19.º da NSCI**.

O estado de responsabilidade do tesoureiro não era apurado com a periodicidade definida no ponto 2.9.10.1.9. do POCAL⁵³.

6.1.5. Conclusões

A alteração com maior expressão nos circuitos de processamento da receita e da despesa prendeu-se com a implementação do Serviço de Aprovisionamento, que veio colmatar uma lacuna anteriormente detectada.

Não obstante algumas melhorias, os procedimentos de controlo previstos nem sempre foram adoptados de forma regular e efectiva no decurso do exercício, nem a eficiência das operações salvaguardada, constatando-se os seguintes aspectos a rever:

⁵⁰ Cruzado e nominativo.

⁵¹ Apesar da NSCI referir que os pagamentos devem ser realizados preferencialmente por transferência bancária – n.º 1 do artigo 16.º –, na prática, o meio de pagamento mais utilizado era o cheque.

⁵² Em contraditório foi alegado que «Nas facturas não são apostas a menção de “pago” porque anexo às mesmas encontram-se a respectiva prova de pagamento...». Contudo, este procedimento não impede que a mesma factura, por qualquer motivo, seja novamente apresentada a pagamento.

⁵³ O artigo 23.º da NSCI não está conforme à citada disposição legal, pois apenas prevê a adopção do procedimento descrito no início e no final dos mandatos.



- perspectivar a introdução de terminais portáteis com vista à automatização do processo de recolha da informação de suporte à emissão da facturação do serviço de águas, eliminando, por conseguinte, redundâncias administrativas e reduzindo a probabilidade da ocorrência de erros e omissões;
- tal como sucedeu com a sociedade Porto dos Carneiros, SU, Lda., **a ausência de procedimentos de controlo fiáveis é susceptível de afectar a credibilidade das demonstrações financeiras, já que os valores inscritos como “Dívidas de terceiros” podem não expressar, efectivamente, as verbas que se encontravam por cobrar**, desrespeitando-se, deste modo, as alíneas *e*) e *j*) do ponto 2.9.2. do POCAL;
- o mesmo se aplica às provisões para cobranças duvidosas⁵⁴, levantando-se reservas sobre as importâncias contabilizadas, não sendo, pois, possível certificar se o critério adoptado respeitou o disposto no ponto 2.7.1. do POCAL.

A factualidade apurada traduz o incumprimento de disposições legais relacionadas com procedimentos de controlo:

Quadro II: Disponibilidades – Disposições legais não observadas

Pontos do POCAL	Artigos da NSCI	Descrição	Ponto do relatório
2.9.5., alínea c)	17.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 19.º, n.º 1 ⁵⁵	Segregação de funções – Na Tesouraria não era promovida a separação entre o controlo físico dos meios financeiros e o processamento dos correspondentes registos.	6.1.1.
2.9.2., alíneas e) e j)	-	Controlo das operações e registo metódico dos factos – A dívida da sociedade Porto dos Carneiros, SU, Lda. não foi tempestivamente contabilizada.	6.1.2.4.
2.9.10.2.3.	27.º, n.º 3	Controlo das operações – Não eram efectuadas reconciliações mensais entre os extractos de conta corrente dos fornecedores com as respectivas contas da Autarquia.	6.1.3.5.
2.9.2., alínea d)	19.º	Controlo das operações – As reconciliações bancárias não eram elaboradas em suporte documental devidamente formalizado nem certificadas pela responsável da área financeira.	6.1.4.
2.9.10.1.9. e 2.9.10.1.10.	22.º	Controlo das operações – O estado de responsabilidade do tesoureiro não era apurado.	6.1.4.

⁵⁴ Aplicação do princípio contabilístico da prudência, constante da alínea *f*) do ponto 3.2. do POCAL.

⁵⁵ As citadas disposições regulamentares não observavam o referido princípio.



6.2. Imobilizado

A estrutura patrimonial do Município era praticamente determinada pelo imobilizado⁵⁶, cuja expressão financeira – € 38 867 017,91 – correspondia a 94,02% do balanço, que evidenciava um total de € 41 339 183,82 em 31 de Dezembro de 2008.

Dada a relevância financeira associada a estes activos e às reservas expressas pelos auditores externos relativamente a esta área específica, procedeu-se à verificação dos critérios de valorimetria adoptados na relevação contabilística das operações registadas no exercício de 2008 e, conseqüentemente, a fiabilidade da informação financeira produzida.

No *Anexo III* discriminam-se os restantes objectivos prosseguidos no âmbito do imobilizado.

6.2.1. Definição de responsabilidades

A orgânica do Município de Lagoa⁵⁷, o Regulamento de Inventário e Cadastro do Património Municipal (RICPM)⁵⁸ e a NSCI contêm disposições relacionadas com a gestão e o controlo do património municipal.

A **orgânica municipal**⁵⁹ comete à Secção de Pessoal e Património – na dependência hierárquica e funcional da Divisão Administrativa e Financeira – funções ao nível dos procedimentos administrativos relacionados com a organização e registo de todos os bens móveis e imóveis do domínio municipal, incumbindo-lhe, designadamente, assegurar todo o expediente relacionado com as operações de alienação, bem como a actualização permanente do inventário.

Posteriormente, a NSCI⁶⁰ reforçou as competências do Serviço de Património⁶¹, atribuindo-lhe responsabilidades na execução de determinados procedimentos de controlo com periodicidade anual – verificação física de todos os bens do imobilizado e conferência dos respectivos registos contabilísticos⁶².

Este normativo define, também, um conjunto de procedimentos de controlo administrativo, visando assegurar a legalidade e regularidade das operações subjacentes às aquisições de imobilizado, ao referir que «... deverão ser efectuadas de acordo com o PPI e ou ainda com base em deliberações do órgão competente...»⁶³.

⁵⁶ Corpóreo, incorpóreo e bens de domínio público, excluindo, pois, os investimentos financeiros, na importância de € 1 678 451,00.

⁵⁷ Publicada no Diário da República, II série, n.º 94, de 22 de Abril de 1994, pp.107 a 112. Refira-se, a propósito, que o órgão executivo já aprovou propostas de reorganização dos serviços municipais e do mapa de pessoal (reunião de 23-03-2009), remetendo-as à Assembleia Municipal, para aprovação, nos termos das alíneas n) e o) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL.

⁵⁸ Publicado no Diário da República, Apêndice n.º 157, II série, n.º 302, de 28 de Dezembro de 2004, pp. 46 a 53.

⁵⁹ N.º 2 do artigo 20.º.

⁶⁰ Capítulo VII, artigos 32.º a 39.º

⁶¹ Constata-se assim uma imprecisão terminológica relativamente à estrutura orgânica, que designa esta unidade de apoio instrumental como Secção de Pessoal e Património, sem contemplar uma unidade autónoma com a designação de Serviço de Património.

⁶² N.º 1 do artigo 36.º da NSCI.

⁶³ *Cfr.* n.º 2 do artigo 38.º da NSCI.



Finalmente, o **RICPM** alargou o âmbito daquelas competências, tornando-as extensivas à gestão e controlo do património⁶⁴, com incidência na generalidade das operações associadas, incluindo a implementação dos procedimentos de controlo.

6.2.2. Controlo administrativo e contabilístico

Os trabalhos desenvolvidos tiveram por finalidade certificar se as medidas e procedimentos de controlo descritos no POCAL⁶⁵ foram consistentemente aplicados ao longo do exercício, de modo a garantir a integridade dos registos contabilísticos, bem como a legalidade e regularidade financeira das operações subjacentes.

Uma das primeiras questões abordadas relacionou-se com a integridade das contas, tendo a responsável pela área administrativa e financeira da Autarquia referido que **nem todos os bens do imobilizado estavam evidenciados no balanço**. Na realidade, constatou-se que **ainda não tinham sido contabilizados imóveis que integravam o património municipal, na importância de € 12 355 000,00**⁶⁶, invocando-se problemas relacionados com os respectivos registos e inscrições matriciais.

Por outro lado, apurou-se, também, que **nem todos os bens do imobilizado se encontravam inventariados e valorizados**, sobretudo aqueles que foram adquiridos ou construídos em data anterior à implementação do POCAL – 1 de Janeiro de 2002 – situação que configura a inobservância do disposto no seu ponto 2.8.1.

Tais bens, apesar de já estarem a ser utilizados na actividade operacional da entidade, não se encontravam contabilisticamente relevados, obviando, por isso, a que se procedesse ao registo do custo anual associado à respectiva depreciação, facto que, para além de afectar a expressão dos resultados do exercício, traduzia **o incumprimento do princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo)**, previsto na alínea *d*) do ponto 3.2. do POCAL.

As omissões descritas provocaram, igualmente, distorções materialmente relevantes nas demonstrações financeiras, afectando, por conseguinte, a integridade e fiabilidade da informação produzida, contrariando o disposto na alínea *e*) do ponto 2.9.2. do POCAL. Face à expressão financeira que lhes está subjacente, implicaram ainda **a inobservância do princípio contabilístico da materialidade**, estatuído pela alínea *g*) do ponto 3.2. do POCAL⁶⁷.

No âmbito do **contraditório** foi referido que «O processo de inventariação do Património Municipal de Lagoa teve início em 2003...»⁶⁸ e que «Está a ser feito pela Autarquia um elevado esforço para relevação contabilística de todos os bens do imobilizado, a qual nos termos legais apenas pode ser feita após a avaliação e determinação do valor dos imóveis».

⁶⁴ Artigo 10.º do referido regulamento.

⁶⁵ No essencial transcritas para a NSCI e para o RICPM.

⁶⁶ *Cfr.* documentos de fls. 422 a fls. 432 (relatórios de avaliação e fichas de amortizações das contas 42.2.1.03 «Instalações desportivas e recreativas» e 42.2.1.06 «Escolas»), trata-se de um conjunto de infraestruturas escolares (€ 7 774 000,00) e desportivas (€ 4 581 000,00, verba que inclui a piscina coberta *Aquafit*, avaliada em € 1 690 000,00) que não tinham sido registadas. Em Fevereiro de 2009, esta estrutura foi formalmente cedida à *EML, E.M.*, a título definitivo, pela referida importância.

⁶⁷ Tendo presente que, em 31-12-2008, o balanço evidenciava um total de € 41 339 183,82.

⁶⁸ Ou seja, em data posterior à fixada no n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, para a respectiva conclusão – 1 de Janeiro de 2002.



A **ineficácia do sistema de controlo interno** ficou também evidenciada pelo facto de se terem apurado divergências entre a informação constante do balanço, a fls. 13, e o mapa anexo às demonstrações financeiras obtido com base no sistema de informação do inventário⁶⁹, de fls. 433 a fls. 444, conforme se observa no quadro seguinte:

Quadro III: Divergências no imobilizado – Mapa anexo às demonstrações financeiras e balanço

Designação da conta	Mapa anexo (1)	Balanço (2)	Euro
			Divergência (3) = (1) - (2)
42.1 «Terrenos e recursos naturais»	2.552.704,41	924.253,91	1.628.450,50
42.2 «Edifícios e outras construções»	18.881.468,19	18.879.582,03	1.886,16
42.4 «Equipamento de transporte»	1.053.946,30	934.577,20	119.369,10
Total	22.488.118,90	20.738.413,14	1.749.705,76

As divergências relativas aos terrenos e às viaturas foram motivadas pelo **registo extemporâneo do abate destes activos ao inventário**.

No primeiro caso, na sequência da operação de aumento de capital da *EML, E.M.*⁷⁰, concretizada com a entrada em espécie de 52 prédios rústicos propriedade do Município, que para o efeito foram reavaliados, fixando-se o respectivo valor global em € 1 628 451,00.

Quanto às viaturas, duas foram abatidas por incapacidade funcional e outras três dadas em retoma no procedimento de aquisição de novas viaturas.

Não foi possível esclarecer a divergência registada na conta 42.2 «Edifícios e outras construções».

Face ao exposto, não se encontrava assegurada a consistência da informação financeira entre a Secção de Pessoal e Património e a SC, **facto susceptível de impedir o registo oportuno das operações no período contabilístico a que respeitavam**, contrariando-se, assim, o disposto na alínea j) do ponto 2.9.2. do POCAL.

Em virtude de nem todos os bens terem sido objecto de adequada relevação contabilística, **não era possível exercer um controlo efectivo sobre os mesmos**, pois os procedimentos legalmente previstos pressupõem a existência de inventários permanentemente actualizados, tal como dispõe o ponto 2.9.10.4.1. do POCAL, bem como os normativos internos do Município⁷¹.

Relativamente aos bens já inventariados, **não eram efectuadas reconciliações entre as fichas de inventário e os correspondentes registos contabilísticos** – tal como anteriormente se evidenciou – **nem se procedia à verificação física periódica dos bens**, conforme o estipulado nos pontos 2.9.10.4.3. e 2.9.10.4.4. do POCAL, igualmente transpostos para os normativos internos⁷².

No que diz respeito ao exercício de 2008, examinaram-se todas as operações relativas aos aumentos e às transferências e abates de bens do activo imobilizado. Através da realização de

⁶⁹ Relativamente à conta 42.2 «Edifícios e outras construções» o valor apresentado decorre da agregação das importâncias inscritas nas respectivas subcontas, coluna “Valor Patrimonial Actualizado”.

⁷⁰ Através de escritura efectuada a 30-10-2008.

⁷¹ A alínea a) do n.º 2 do artigo 20.º da orgânica, o n.º 3 do artigo 37.º da NSCI e a alínea a) do artigo 10.º do regulamento do inventário.

⁷² Artigos 36.º e n.ºs 3 do 37.º e 38.º, da NSCI, e alíneas f), g) e i) do artigo 10.º do RICPM.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

testes substantivos, procedeu-se à análise do processamento contabilístico, da expressão financeira e do suporte documental daquelas operações no âmbito das seguintes contas:

Quadro IV: Contas analisadas

<i>Euro</i>			
Contas	Designação	Aumentos	Abates e transferências
Imobilizações corpóreas:			
42.1	Terrenos e recursos naturais	825.760,34	1.628.451,00
42.2.1.01	Habitação	5.360.189,21	0,00
42.2.1.03	Instalações desportivas e recreativas	404.000,00	0,00
42.2.1.06	Escolas	1.370.000,00	0,00
42.2.1.08	Outros	3.896,28	3.896,28
42.2.2.08	Sinalização e trânsito	59.981,55	59.981,55
42.2.2.12	Outras	3.498,24	3.498,24
42.3	Equipamento básico	7.641,72	899,46
42.4	Equipamento de transporte	61.160,00	126.042,14
42.5	Ferramentas e utensílios	25.908,93	3.427,45
42.6	Equipamento administrativo	18.465,85	1.075,24
42.9	Outras imobilizações corpóreas	94.101,94	2.862,44
sub - total		8.234.604,06	1.830.133,80
Imobilizações incorpóreas:			
43.1	Despesas de instalação	4.468,80	4.468,80
43.9	Outras	27.828,65	0,00
sub - total		32.297,45	4.468,80
Imobilizações em curso de imobilizações corpóreas:			
44.2.2.1.01	Habitação	0,00	2.260.664,21
44.2.2.1.02	Instalações de serviços	110.791,59	0,00
44.2.2.1.03	Instalações desportivas e recreativas	19.649,00	404.000,00
44.2.2.1.06	Escolas	339.875,42	0,00
44.2.2.1.08	Outros edifícios	183.802,04	0,00
44.2.2.2.01	Viadutos, arruamentos e obras complementares	299.856,33	0,00
44.2.2.2.03	Iluminação pública	5.514,71	0,00
44.2.2.2.08	Sinalização e trânsito	1.081,92	0,00
44.2.2.2.12	Outras	6.888,50	0,00
sub - total		967.459,51	2.664.664,21
Imob. em curso de bens de domínio público:			
44.5.2	Edifícios	22.017,66	0,00
44.5.3.1	Viadutos, arruamentos e obras complementares	864.842,47	0,00
44.5.3.3	Sistema de drenagem de águas residuais	844.888,34	0,00
44.5.3.4	Captação e distribuição de água	117.405,16	0,00
44.5.5.1	Iluminação pública	34.297,08	0,00
sub - total		1.883.450,71	0,00
Total auditado		11.117.811,73	4.499.266,81

Fonte: Extractos de conta corrente e balancetes analíticos.

Parte do acréscimo registado no activo imobilizado foi motivado por lançamentos de regularização, referentes à transferência para imobilizado firme de bens propriedade do Município, já utilizados na actividade operacional e que só se concretizou em 2008.

Estes bens encontravam-se avaliados em € 4 034 664,21.



Ocorreram ainda outros movimentos, no montante de € 74 312,00, ocasionados por erros de parametrização do *software* aplicacional, conforme justificação apresentada pelos responsáveis.

Refira-se, ainda, a reavaliação efectuada aos 52 prédios rústicos que constituíram entrada em espécie no aumento do capital da *EML, E.M*, traduzida num acréscimo de € 730 629,40 no valor patrimonial daqueles bens.

Quadro V: Regularizações do imobilizado – aumentos

Contas	Designação	Valor	Observações
	Imobilizações corpóreas:		
42.1	Terrenos e recursos naturais	730.629,40	Reavaliação - relatório do ROC, de 03-10-2007
42.2.1.01	Habitação (loteamento Solidariedade)	2.260.664,21	30 fogos destinados a habitação social, adquiridos em 2002
42.2.1.03	Inst. desportivas e recreativas (Polidesportivo de St.º Cruz)	404.000,00	Relatório técnico de avaliação de 11-03-2008
42.2.1.06	Escolas (EB/JI José Pereira Botelho e Medeiros Guerreiro)	1.370.000,00	Relatório técnico de avaliação de 30-05-2005
Diversas	Regularizações de contas patrimoniais	74.312,00	Erros de parametrização do <i>software</i>
	Total	4.839.605,61	

Fonte: Extractos de conta corrente

Considerando as operações enunciadas, o montante das despesas reconhecidas em 2008, associadas à aquisição ou construção de bens do imobilizado ascendeu a € 6 278 206,12.

6.2.2.1. Reavaliação de bens do imobilizado

Nos termos do ponto 4.1.11. do POCAL, transcrito no n.º 12 do artigo 25.º do RICPM, a reavaliação de bens do imobilizado pressupõe a existência de uma norma permissiva⁷³, que defina, inclusivamente, os critérios de valorização a adoptar.

A reavaliação dos 52 prédios rústicos que constituíram entrada em espécie no aumento do capital da *EML, E.M*, teve por suporte um relatório elaborado por um ROC, seguindo o estipulado no artigo 28.º do CSC⁷⁴.

Face ao exposto, conclui-se que o ajustamento efectuado **no valor dos referidos activos, na importância de € 730 629,40, teve adequado suporte legal.**

6.2.2.2. Outros aumentos do imobilizado resultantes de regularizações

Alguns dos movimentos de regularização efectuados são indiciadores da adopção de inadequados procedimentos contabilísticos na relevação destas operações.

⁷³ Tal como se depreende, igualmente, da nota ao balanço e à demonstração de resultados inserta no **ponto 8.2.10 do POCAL**, que exige a «Indicação dos diplomas legais nos termos dos quais se baseou a reavaliação dos bens do imobilizado». Consultados os documentos de prestação de contas de 2008, verificou-se que a referida nota do ponto 8.2.10 não foi objecto de menção, limitando-se os responsáveis a afirmar que «As notas não referidas não são aplicáveis».

⁷⁴ Nos termos do n.º 1 do citado artigo 28.º do CSC, «As entradas em bens diferentes de dinheiro devem ser objecto de um relatório elaborado por um revisor oficial de contas...». O relatório em apreço é datado de 03-10-2007.



Foi o caso da aquisição de 30 fogos destinados a habitação social, no designado loteamento da “Solidariedade”, pela importância de € 2 260 664,21, operação que remonta a 2002. Na altura, os bens foram registados em imobilizado em curso⁷⁵.

Somente em 2008 é que os mesmos foram transferidos para as apropriadas contas do imobilizado firme e objecto de registo no inventário pelo respectivo custo de aquisição.

Reportando-se aquele valor a 2002, exercício em que os fogos começaram a ser ocupados pelos arrendatários, **deveriam os mesmos ter sido registados pelos respectivos valores patrimoniais líquidos** (custo de aquisição deduzido das amortizações acumuladas), conforme o disposto no n.º 1 do artigo 39.º do CIBE, conjugado com o ponto 4.1.1. do POCAL, parcialmente transcrito no n.º 1 do artigo 26.º do RICPM.

Por seu turno, o registo contabilístico dos edifícios escolares referenciados no quadro anterior, pela importância de € 1 370 000,00, teve por base um relatório de avaliação datado de 2005⁷⁶, elaborado nos termos do n.º 2 do artigo 39.º do CIBE, em conformidade com o estatuído no ponto 4.1.5. do POCAL e no n.º 9 do artigo 25.º do RICPM. Todavia, tendo tais bens integrado o balanço pela 1.ª vez apenas em 2008⁷⁷ **deveriam, igualmente, ter sido registados pelos correspondentes valores patrimoniais líquidos**, na linha do preconizado para os fogos destinados à habitação social, observando-se, assim, o disposto no supracitado ponto 4.1.1. do POCAL.

Finalmente, no caso do Polidesportivo de Santa Cruz, é de pressupor que tenha sido registado pelo correspondente valor patrimonial líquido, € 404 000,00, dado que a respectiva avaliação se reportava a 2008⁷⁸.

Apesar da incorrecta classificação como imobilizado em curso⁷⁹ de um bem que já se encontrava há muito concluído e a ser utilizado, o certo é que não foi omitido no balanço, o que, neste aspecto, é preferível à metodologia adoptada no registo das escolas acima referidas.

No entanto, como não se procedia à contabilização separada do valor dos terrenos subjacentes aos edifícios e outras construções, o registo da respectiva depreciação através das amortizações anuais incidia sobre ambos os activos, facto que contraria as disposições legais, tal como adiante se evidenciará – ponto 6.2.2.6. do presente relatório.

6.2.2.3. Imobilizações em curso

No final do exercício de 2008, os investimentos em curso ascendiam a € 19 217 799,14, representando 46,4% do total do balanço. Desta importância, € 11 166 129,46 referiam-se a “Bens de domínio público”. Saliente-se que não existiam bens desta natureza registados em contas de imobilizado firme, alegadamente devido a problemas relacionados com a respectiva inventariação, avaliação e registos matriciais.

⁷⁵ Conta 44.2.2.1.01 «Habitação», cujo extracto se encontra a fls. 499.

⁷⁶ De fls. 422 a fls. 424.

⁷⁷ A contrapartida do débito da conta 42.2.1.06 «Escolas» foi o crédito da conta 51 «Património» (Cfr. contas correntes, a fls. 525 e 606.

⁷⁸ Cfr. relatório de avaliação, de fls. 427 a fls. 432.

⁷⁹ E, por consequência, não registado no ficheiro do inventário.



Por outro lado, a transferência para as contas de imobilizado firme só ocorria após o pagamento da última factura referente à aquisição/construção dos bens, independentemente dos mesmos já se encontrarem concluídos e afectos à actividade operacional da entidade, facto que traduzia a inobservância do princípio da especialização (ou do acréscimo) constante da alínea d) do ponto 3.2 do POCAL.

Pelos motivos aduzidos, verificou-se a existência de diversas contas de imobilizado em curso, de fls. 590 a fls. 595, sem qualquer despesa registada no exercício findo, evidenciando, contudo, um saldo global transitado de exercícios anteriores, no montante de € 4 724 729,50.

Os procedimentos descritos deverão ser alterados, de modo a que todos bens do imobilizado já concluídos sejam oportunamente transferidos para as apropriadas contas do imobilizado firme, procedendo-se à sua inscrição no inventário e ao registo da respectiva depreciação anual⁸⁰, dando assim cumprimento ao disposto no ponto 11.3. do POCAL (nota explicativa da conta 44 «Imobilizações em curso») e nos artigos 21.º e 22.º das normas específicas do CIIDE.

Note-se, contudo, que a importância a considerar para efeitos de registo deverá corresponder ao **valor patrimonial líquido de cada bem**, determinado nos termos do artigo 39.º do CIBE.

A consulta do balancete analítico emitido no final do exercício evidenciou ainda que, a nível contabilístico, não eram utilizadas divisionárias da conta 44 «Imobilizações em curso» para se proceder ao registo, na fase de execução, das despesas de investimento realizadas no âmbito de cada um dos projectos e acções constantes do PPI.

O facto da referida conta não apresentar um nível de desagregação idêntico ao adoptado no PPI, de modo a que a cada projecto correspondesse uma conta divisionária, condicionava a eficácia do respectivo controlo.

Por exemplo, relativamente aos projectos comparticipados por fundos comunitários, **o sistema contabilístico não proporcionava, de forma directa e expedita, informação relacionada com os respectivos níveis de execução**⁸¹, a qual é essencial para a elaboração e formalização dos pedidos de pagamento das comparticipações financeiras atribuídas no âmbito de diversos programas comunitários.

Aliás, **a gestão processual das candidaturas a estes programas encontrava-se centralizada no gabinete do Presidente da Câmara**, mais especificamente na sua secretária particular, que elaborava os pedidos de pagamento, registava as despesas efectuadas no âmbito dos

⁸⁰ Nos termos do artigo 35.º do CIBE, adopta-se o regime duodecimal para o cálculo das amortizações no exercício em que os bens são integrados no imobilizado da entidade e, ainda, naquele em que se verifique a respectiva transmissão.

⁸¹ Os projectos com um âmbito de intervenção idêntico eram agregados numa conta divisionária. Por exemplo, todas as despesas realizadas com diversas intervenções em curso ao nível da rede viária municipal eram registadas na conta 44.5.3.1 «Viadutos, arruamentos e obras complementares». Cite-se o caso do projecto designado por «Correcção e Beneficiação do Caminho do Aldeamento de Nossa Senhora da Graça», comparticipado pelo PROCONVERGÊNCIA, cujas despesas integravam a referida conta. Ou ainda o projecto de «Saneamento Básico de Água de Pau», integrado na conta 44.5.3.3 «Sistema de drenagem de águas residuais» que, por mero acaso, era o único aí registado até final de 2008.



diversos projectos assim como os recebimentos das correspondentes verbas, tudo em suporte extra-contabilístico⁸².

Não existiam evidências de se proceder à validação prévia desta informação com a SC, até porque a ausência, a nível contabilístico, de um critério uniforme na desagregação e denominação dos projectos em curso a isso obviava.

Constatou-se, igualmente, o registo de despesas de reduzida expressão na conta 44.2.2.1.08 «Outros edifícios»⁸³, indiciando, assim, a realização de trabalhos para a própria entidade.

Consultada a demonstração de resultados, verificou-se que os referidos trabalhos não foram valorizados⁸⁴, apesar do mapa de execução anual do PPI evidenciar a realização de dois projectos por administração directa, nos quais, em 2008, foram despendidas verbas que ascenderam a € 287 588,16. Porém, tais projectos⁸⁵, no âmbito da rede viária municipal e de abastecimento de água, nada têm a ver com a mencionada conta do imobilizado em curso.

As limitações e inconsistências da informação contabilística atrás referenciadas, a par da **inexistência da contabilidade de custos**⁸⁶, **obviaram a que se estabelecesse um nexo de causalidade entre as referidas despesas e o(s) projecto(s) concretos a que se reportavam.**

O facto descrito consubstancia, igualmente, a inobservância do disposto nos pontos 2.8.3.1. a 2.8.3.6. e 12.3. do POCAL.

6.2.2.4. Capitalização de despesas

Refere o n.º 1 do artigo 34.º do CIBE que «Em regra, são totalmente amortizados no ano de aquisição ou produção os bens sujeitos a depreciação, em mais de um ano económico, cujos valores unitários não ultrapassem 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública⁸⁷...», independentemente de se manterem em inventário até ao respectivo abate.

A razão de ser deste limite de materialidade decorre do facto da capitalização de bens implicar a implementação de rotinas de controlo, que têm custos associados. Assim, numa perspectiva de custo/benefício não se justifica o controlo de um bem cujo custo seja inferior ao incorrido com o respectivo controlo.

A consulta das fichas de inventário dos bens adquiridos em 2008 **permitiu certificar a adopção do procedimento descrito, nomeadamente o registo em inventário e a amortização integral dos bens móveis cujo valor ficava aquém daquele limiar.**

⁸² Os pedidos de pagamento eram submetidos por via electrónica ao organismo gestor. A informação relacionada com a execução financeira de cada projecto era elaborada em folhas de cálculo do Excel.

⁸³ Cfr. extracto de movimentos, a fls. 529.

⁸⁴ A conta 75 «Trabalhos para a própria entidade» apresentava um saldo nulo.

⁸⁵ Com as designações de “Ampliação da rede de distribuição de água no concelho da Lagoa” e “Construção da 2.ª fase da estrada municipal 516 Cabouco”.

⁸⁶ Caso estivesse implementada, permitiria, numa base mensal, proceder-se ao apuramento dos custos imputados a cada projecto (mapa CC-7, com as especificações constantes do ponto 12.3.7. do POCAL).

⁸⁷ Para o ano de 2008, o índice 100 foi fixado em € 333,61 pelo n.º 1.º da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro. Deste modo, todos os bens adquiridos, de valor unitário idêntico ou inferior a € 266,89, devem ser totalmente amortizados no ano de aquisição.



Relativamente às despesas que ultrapassaram o referido limite de materialidade, a respectiva adição ao imobilizado só será admissível caso tenham contribuído para um acréscimo do valor do bem ou do correspondente período de vida útil⁸⁸.

As incorrectas práticas contabilísticas adoptadas a este nível, nomeadamente a utilização de contas de imobilizado em curso para se proceder ao registo de despesas associadas a bens já afectos à actividade operacional, dificultaram a obtenção de prova suficiente para sustentar uma opinião relativamente à questão em apreço.

Apesar dos condicionalismos descritos, **foi apurada facticidade indiciadora da preterição dos requisitos enunciados**, nomeadamente no caso da despesa incorrida com a colocação de fechaduras e a alteração do sistema de abertura de portas do Cine Teatro Lagoense, no montante de € 4 452,80⁸⁹.

Para além da incorrecta contabilização numa rubrica residual do imobilizado em curso⁹⁰, tal despesa não reunia os pressupostos para ser adicionada ao custo histórico do bem, pois da mesma não resultaram alterações no valor nem na respectiva vida útil⁹¹, contrariando-se, assim, o disposto pelo artigo 27.º do RICPM.

6.2.2.5. Determinação da vida útil dos bens

Foram solicitadas as fichas de inventário dos activos registados nas contas de imobilizado firme no decurso do exercício em apreço, a fim de se aferir a razoabilidade dos critérios adoptados na atribuição dos respectivos períodos de vida útil e, conseqüentemente, das taxas de amortização implícitas.

Da análise efectuada **foi possível concluir pela observância das taxas de amortização** do classificador geral que constitui o Anexo I do CIBE. Porém, importa igualmente salientar que as taxas aplicadas aos bens em regime de locação financeira têm implícito o exercício da opção de compra dos mesmos no final dos respectivos contratos⁹².

Verificou-se, ainda, que **não era adoptado o regime duodecimal estatuído pelo n.º 1 do artigo 35.º do CIBE**, uma vez que a relevação contabilística da depreciação dos bens processava-se através da aplicação da taxa de amortização anual, independentemente do mês em que os mesmos tivessem sido adquiridos.

⁸⁸ Cfr. ponto 11.3. do POCAL (notas explicativas das contas 42 «Imobilizações corpóreas» e 272 «Custos diferidos»).

⁸⁹ Cfr. documentos de fls. 599 a fls. 605.

⁹⁰ Conta 44.2.2.1.08 «Outros edifícios».

⁹¹ De acordo com as notas explicativas constantes do ponto 11.3. do POCAL, a contabilização desta operação deveria ter sido efectuada na conta 62232 «Conservação e reparação» ou, em alternativa, numa conta divisória da 272 «Custos diferidos», consoante a relevância financeira das despesas em causa.

⁹² As taxas de amortização aplicadas aos bens em regime de locação financeira têm implícita uma vida útil superior ao período dos respectivos contratos. Nos termos do disposto pela alínea c) do artigo 41.º do CIBE, tal procedimento só deverá ser adoptado se existir certeza razoável de que o locatário opte pela titularidade dos bens no final do contrato.



6.2.2.6. Terrenos subjacentes a edifícios

Em conformidade com o POCAL, os terrenos subjacentes a edifícios deverão ser evidenciados separadamente na contabilidade, tornando-se por isso necessário conhecer o valor de cada um daqueles activos⁹³. Na eventualidade de não se dispor desta informação, o valor do terreno terá então de ser determinado de acordo com o critério que se considere mais adequado para o efeito.

Apesar do referido normativo não o explicitar, entende-se que o procedimento descrito deve ser adoptado independentemente do regime jurídico a que os bens se encontrem sujeitos⁹⁴.

No final do exercício de 2008, o saldo da conta 42.2 «Edifícios e outras construções» evidenciava um acréscimo de € 7 134 189,21⁹⁵, resultante não só das aquisições de imóveis concretizadas no decurso do mesmo, que ascenderam a € 3 099 525,00, mas, também, dos diversos lançamentos de regularização efectuados na fase de encerramento das contas, na importância de € 4 034 664,21.

Consultado o suporte documental das operações em causa, verificou-se que **os bens foram contabilizados pelos respectivos valores de aquisição/avaliação, sem se atender à valorização dos terrenos subjacentes**, que deveriam ter sido registados na conta 42.1 «Terrenos e recursos naturais», conforme notas explicativas inseridas no ponto 11.3. do POCAL.

Tal facto pode ser constatado no caso da contabilização dos edifícios escolares referenciados no ponto 6.2.2.2., que teve por suporte o relatório técnico de avaliação inserto de fls. 422 a fls.424. Com efeito, apesar de se proceder à valorização, em separado, dos terrenos e dos edifícios, a relevação contabilística destes bens processou-se pelo respectivo valor global⁹⁶.

Não se tendo procedido à separação daqueles valores, **a taxa de amortização utilizada para o registo anual da depreciação dos imóveis incidiu também sobre o valor dos terrenos, facto que contraria o disposto pela alínea g) do n.º 1 do artigo 36.º do CIBE**, em conformidade com a qual **os terrenos não estão sujeitos ao regime das amortizações**.

⁹³ A nota explicativa da conta 421 «Terrenos e recursos naturais», inserida no ponto 11.3 do POCAL, refere o seguinte:

São ainda registados nesta conta os terrenos subjacentes a edifícios e outras construções, mesmo que tenham sido adquiridos em conjunto e sem indicação separada de valores. Quando não haja elementos concretos para a sua identificação, adoptar-se-á o critério que for considerado mais adequado.

Como o POCAL não definiu qualquer critério a adoptar nestes casos, é de aplicar, por analogia, o disposto no regime de reintegrações e provisões, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/90, de 12 de Janeiro, designadamente o n.º 3 do artigo 11.º, em conformidade com o qual:

3 – Em relação aos imóveis adquiridos sem indicação expressa do valor do terreno ... o valor a atribuir a este, para efeitos de evidenciação na contabilidade, é fixado em 25% do valor global ...

⁹⁴ Não existe nota explicativa para a conta 45 «Bens de domínio público». Porém, o facto de se dispor de uma conta divisionária destinada ao registo dos terrenos integrados no domínio público – 451 «Terrenos e recursos naturais» – reforça a convicção expressa que, também neste caso, os terrenos subjacentes a imóveis deverão ser contabilizados separadamente.

⁹⁵ Importância correspondente ao somatório dos aumentos registados nas seguintes contas: 42.2.1.01 «Habitação», € 5 360 189,21; 42.2.1.03 «Instalações desportivas e recreativas», € 404 000,00; 42.2.1.06 «Escolas», € 1 370 000,00. (Cfr. Quadro IV - Contas analisadas)

⁹⁶ Situação idêntica verificou-se no caso do registo contabilístico do Polidesportivo de Santa Cruz, pois no relatório de avaliação deste bem, de fls. 427 a fls. 432, refere-se, a dado passo, que «Após o levantamento efectuado, foi atribuído um preço por metro quadrado **que engloba não só o custo do terreno como o valor das infra-estruturas implantadas no mesmo**».



Segundo se apurou junto dos responsáveis da contabilidade, este tem sido o procedimento adoptado desde a implementação do POCAL, razão pela qual os terrenos nas referidas circunstâncias têm vindo a ser indevidamente amortizados juntamente com os edifícios e outras construções.

Face à relevância financeira dos valores envolvidos, o procedimento em causa **é susceptível de ter provocado distorções materialmente relevantes nas demonstrações financeiras, contrariando-se, assim, o princípio da materialidade estatuído pela alínea g) do ponto 3.2. do POCAL.**

6.2.2.7. Subsídios para investimentos

O procedimento adoptado na relevação contabilística dos subsídios para investimentos contraria os princípios da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade, previstos, respectivamente, nas alíneas *d)* e *g)* do ponto 3.2. do POCAL. Com efeito, para além da contabilização destes subsídios só ocorrer no momento em que se efectivava o recebimento das correspondentes verbas, as mesmas eram integralmente reconhecidas como proveitos do exercício em que eram disponibilizadas.

A conta 2745 «Subsídios para investimentos» não era movimentada, apresentando, por conseguinte, um saldo nulo no final do exercício⁹⁷, **facto que contraria o disposto no ponto 11.3. do POCAL** (notas explicativas da referenciada conta).

Quer isto significar que nos casos em que os activos comparticipados já se encontrassem afectos à actividade operacional e, como tal, sujeitos a depreciação, o registo do correspondente custo processava-se em conformidade com a respectiva vida útil, enquanto o proveito associado ao subsídio era reconhecido de uma só vez, no exercício em que eram percebidas as verbas.

O procedimento descrito provocou distorções materialmente relevantes nas demonstrações financeiras, pois o resultado líquido do exercício, que ascendeu a € 2 265 613,00, foi positivamente influenciado pela indevida contabilização de subsídios para investimentos, na importância de € 1 700 620,15⁹⁸.

Na **resposta apresentada**, os responsáveis alegaram que, **em 2009, já foi adoptado o procedimento contabilístico adequado** ao registo dos subsídios para investimentos. Contudo, não foram remetidos os documentos comprovativos por si referidos⁹⁹.

⁹⁷ Em contraditório, os responsáveis alegaram que «Em 2008 não se considerou qualquer montante na conta 27.45 – Proveitos diferidos na medida em que o valor despendido na obra do Aldeamento da Sra. da Graça tinha sido de € 542 608,60 e o valor do subsídio de € 178 162,51, o qual se considerou que por estimativa estaria de acordo com o valor dos proveitos a acrescer». Todavia, o reconhecimento como proveito do exercício da verba recebida no âmbito do PROCONVERGÊNCIA tem implícita a adopção de uma taxa de amortização anual na ordem dos 38,6% para o bem em causa (€ 178 162,51: € 542 608,60 x taxa de comparticipação de 85%), a qual não encontra acolhimento no Anexo I – Classificador geral do CIBE, que para os bens imóveis prevê taxas de amortização anual entre os 0,67% e os 5%.

⁹⁸ Dos quais € 1 522 457,64 no âmbito de diversos contratos ARAAL e € 178 162,51 provenientes do PROCONVERGÊNCIA.

⁹⁹ Balancete de Junho de 2009 e documento n.º 2838.



6.2.2.8. Abates de bens do imobilizado

Em 2008 verificou-se o abate de diverso equipamento de transporte, por motivos de obsolescência técnica e incapacidade funcional do mesmo.

Estes bens, registados no balanço pelo valor global de € 119 369,10, já se encontravam integralmente amortizados¹⁰⁰.

A NSCI, o RICPM e o CIBE contêm disposições relacionadas com os procedimentos administrativos a observar nestes casos¹⁰¹.

Consultado o suporte documental das operações descritas, observou-se o cumprimento das citadas disposições legais e regulamentares.

Todavia, como anteriormente se referiu¹⁰², **o registo das operações no sistema de informação da Secção de Pessoal e Património foi efectuado extemporaneamente, facto indiciador das deficiências do sistema de controlo interno a este nível**, pois não eram realizadas reconciliações anuais entre as fichas do imobilizado e os registos contabilísticos, conforme o disposto pelo artigo 35.º da NSCI.

6.2.2.9. Cedência da piscina coberta Aquafit

Desde 01-01-2007 que a gestão e exploração, em exclusivo, da piscina coberta *Aquafit* vinha a ser assegurada pela *EML, E.M.*, nos termos de um contrato-programa celebrado com o Município.

Em reunião de 31-10-2008, o Conselho de Administração da *EML, E.M.*, deliberou formular uma proposta à Câmara Municipal, no sentido da referida estrutura lhe ser definitivamente cedida, pelo preço de € 1 690 000,00, entregando, desde logo, na referida data, a importância de € 1 628 451,00, a título de início de pagamento, de fls. 614 a fls. 615¹⁰³.

A operação foi relevada contabilisticamente, mas apenas com incidência na contabilidade orçamental, já que o referido bem, apesar de constituir propriedade municipal, nunca chegou a ser inventariado nem a integrar o balanço. Por outro lado, em virtude do **orçamento de 2008 não dispor de inscrição orçamental adequada**¹⁰⁴, a receita proveniente do adiantamento efectuado pela *EML, E.M.*, foi registada como uma venda de terrenos¹⁰⁵, facto que traduz a

¹⁰⁰ Cfr. documentos de fls. 611 a fls. 613, abateram-se 5 viaturas, das quais 3 foram entregues como retoma na aquisição de novo equipamento, sendo as outras 2 destruídas, por manifesta incapacidade funcional.

¹⁰¹ Artigos 39.º da NSCI, 18.º do RICPM e 30.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2 do CIBE.

¹⁰² Ponto 6.2.2. do presente relatório: tanto as viaturas abatidas como os terrenos transferidos para a *EML, E.M.*, ainda constavam do ficheiro do inventário no final do exercício, embora já não integrassem o balanço.

¹⁰³ Verba que a *EML, E.M.*, recebeu da *Portas da Lagoa, SA*, como contrapartida da alienação dos terrenos que constituíram a entrada em espécie do Município no aumento do seu capital.

¹⁰⁴ Através do mapa de controlo orçamental da receita (ponto 7.3.2. do POCAL), de fls. 29 a fls. 31, verifica-se que no capítulo 9, referente à «Venda de bens de investimento», não se encontrava inscrita a rubrica de classificação económica 09.03.00 – «Edifícios», através da qual deveria ter sido processada a referida verba (cfr. notas explicativas desta rubrica, constantes do Anexo I do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprovou os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas). Nos termos da alínea c) do ponto 8.3.1.4. do POCAL, a inscrição de uma nova rubrica processa-se através de uma revisão orçamental.

¹⁰⁵ Cfr. documento a fls. 115.



inobservância do disposto na alínea *a*) do ponto 2.3.4.2. do POCAL, afectando, por conseguinte, a fiabilidade da informação financeira produzida.

O assunto só foi levado a deliberação do órgão executivo, pelo Presidente da Câmara, na reunião ocorrida a 09-02-2009¹⁰⁶.

A Assembleia Municipal autorizou a alienação, por deliberação de 18-02-2009, aprovada por unanimidade¹⁰⁷.

Ou seja, os órgãos municipais com competência para autorizar a alienação e alienar o imóvel – assembleia municipal e câmara municipal (alínea *i*) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL) – quando intervieram já a operação tinha, em parte, sido concretizada há mais de três meses, com o pagamento parcial.

Relativamente à operação em causa, os auditores externos expressaram uma reserva no documento de certificação legal das contas individuais do Município, relativas ao exercício findo em 31-12-2008, nos seguintes termos:

7. Foi contabilizado em 2008 a cedência da piscina Aquafit pelo Município à Empresa Municipal cuja aprovação em Assembleia Municipal apenas se verificou em 18 de Fevereiro de 2009, o que se traduziu num aumento da receita do exercício de € 1 628 451,00.

A factualidade descrita manifesta **a ineficácia do sistema de controlo interno, que não assegurava a salvaguarda da legalidade e regularidade financeira das operações.**

Em **contraditório**, os responsáveis confirmaram os factos evidenciados. Porém, no que concerne à relevação contabilística das operações, referiram o seguinte:

Na contabilidade patrimonial conta número 26.9 a 31.12.2008 encontra-se relevado o respectivo adiantamento por conta de venda, o qual não se reflectiu na contabilidade orçamental por ainda não existir decisão última dos órgãos autárquicos, acrescentando-se que não existiria qualquer penalidade para o Município caso a Assembleia Municipal não autorizasse a venda da referida Piscina. Em 2009 serão efectuados os respectivos movimentos orçamentais.

No entanto, as evidências recolhidas provam que a operação em apreço reflectiu-se, em termos orçamentais, no exercício de 2008. Aliás, tal operação motivou, inclusivamente, a expressão de uma reserva pelos auditores externos na certificação legal das contas do Município relativas a este exercício.

¹⁰⁶ Cfr. documento a fls. 619.

¹⁰⁷ Acta n.º 1/2009, de fls. 1394 a fls. 1418. Nos termos da alínea *i*) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL, compete à assembleia municipal «Autorizar a câmara municipal a adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor superior a 1000 vezes o índice 100 das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública, fixando as respectivas condições gerais...». Em 2008 esse valor era de € 333 610,00 (n.º 1.º da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro).



6.2.3. Conclusões

A integridade das demonstrações financeiras não se encontrava salvaguardada, pois nem todos os bens do imobilizado tinham sido objecto de relevação contabilística.

A materialidade dos erros e omissões constatados condicionou a relevância e fiabilidade da informação produzida, que não reflectia, de forma fidedigna, a situação económica e financeira do Município.

Os procedimentos de controlo previstos no POCAL e nos regulamentos internos não estavam a ser aplicados.

Relativamente aos procedimentos contabilísticos adoptados no registo das operações, constataram-se as situações mencionadas no quadro VI.

Na certificação legal das contas individuais do Município os auditores externos expressaram a seguinte reserva:

6. Não se encontram integralmente cumpridos todos os procedimentos instituídos no Decreto-Lei N.º 54-A/99 – POCAL, designadamente quanto ao cadastro do imobilizado com os respectivos custos e proveitos associados, bem como os anexos aos documentos de prestação de contas.

Face ao exposto, registou-se o incumprimento das seguintes disposições legais:

Quadro VII: Imobilizado – Disposições legais não observadas

Pontos do POCAL e outras normas	Descrição	Ponto do Relatório
2.8.1., 2.9.2., alíneas e) e j), 3.2., alíneas d) e g), artigo 20.º, n.º 2, da orgânica do município, artigos 1.º e 3.º do RICPM e artigos 32.º, 37.º, n.º 3, e 38.º, n.º 1, da NSCI	Controlo das operações e registo metódico dos factos – Nem todos os elementos do imobilizado se encontravam inventariados e adequadamente contabilizados.	6.2.2.
2.9.10.4.1., 2.9.10.4.3., 2.9.10.4.4., artigo 10.º, alíneas f), g) e i), do RICPM e artigos 35.º, 36.º, n.ºs 1 e 2, e 38.º, n.º 3, da NSCI	Controlo das operações – Os procedimentos de controlo definidos no POCAL e nos normativos internos não foram aplicados.	

¹⁰⁸ Custo histórico deduzido das amortizações acumuladas até ao momento do respectivo registo contabilístico nas apropriadas contas do imobilizado.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Pontos do POCAL e outras normas	Descrição	Ponto do Relatório
4.1.1., 4.1.5., artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, do CIBE e artigos 25.º, n.º 9, e 26.º, n.º 1, do RICPM	Registo metódico dos factos – Incorrecta valorização dos bens do imobilizado cuja contabilização nas apropriadas contas de imobilizado firme se processou em momento posterior ao da respectiva afectação à actividade operacional da entidade.	6.2.2.2.
3.2., alínea d), 11.3. (notas explicativas da conta 44 «Imobilizações em curso») e artigos 21.º e 22.º das normas específicas do CIIDE (Portaria n.º 671/2000, de 10/03)	Registo metódico dos factos – As imobilizações em curso incluíam bens já concluídos à data de encerramento do exercício.	6.2.2.3.
2.8.3.1. a 2.8.3.6. e 12.3.	Controlo das operações e registo metódico dos factos – A contabilidade de custos encontrava-se em fase de início de aplicação, não sendo ainda possível proceder-se à valorização dos trabalhos para a própria entidade.	6.2.2.3.
11.3. (notas explicativas das contas 42 «Imobilizações corpóreas» e 62232 «Conservação e reparação») e artigo 27.º do RICPM	Registo metódico dos factos – Eram adicionadas ao imobilizado despesas que não contribuíam para o acréscimo do valor dos bens nem da respectiva vida útil.	6.2.2.4.
Artigo 35.º, n.º 1, do CIBE (Portaria n.º 671/2000, de 10/03)	Registo metódico dos factos – A aplicação das taxas de amortização no 1.º ano de vida útil dos bens não tinha subjacente o regime duodecimal.	6.2.2.5.
3.2., alínea g), 11.3. (notas explicativas da conta 421 «Terrenos e recursos naturais») e 36.º, n.º 1, alínea g), do CIBE (Portaria n.º 671/2000, de 10/03)	Controlo das operações e registo metódico dos factos – Os terrenos subjacentes a edifícios e outras construções não eram evidenciados separadamente na contabilidade.	6.2.2.6.
3.2., alíneas d) e g), e 11.3 (notas explicativas da conta 2745 «Subsídios para investimentos»)	Registo metódico dos factos – Os subsídios para investimentos não eram objecto de adequada relevação contabilística.	6.2.2.7.
2.3.4.2., 2.9.2., alínea a), artigo 53.º, n.º 2, alínea i), da LAL e artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, do RICPM.	Controlo das operações – Não foi assegurada a legalidade nem a regularidade financeira da operação referente à alienação da piscina coberta <i>Aqua-fit</i> à EML, E.M.	6.2.2.9.



6.3. Endividamento

No *Anexo IV* constam os objectivos da presente auditoria referentes ao endividamento municipal.

6.3.1. Definição de responsabilidades

Apesar da NSCI¹⁰⁹ dispor que «Sempre que surjam alterações ao montante de endividamento, a Divisão Administrativa e Financeira apresentará relatório que analise a sua situação, tendo em atenção os limites fixados no artigo 24.º da Lei das Finanças Locais»¹¹⁰, **não se encontravam especificamente definidas competências no âmbito do controlo do serviço da dívida dos empréstimos bancários.**

Relativamente às restantes dívidas a terceiros, a NSCI¹¹¹ também não definia a unidade orgânica ou o responsável pelos respectivos procedimentos de controlo.

Os factos descritos traduzem a inobservância do disposto na alínea a) do ponto 2.9.5. do POCAL¹¹².

No entanto, na prática, estas competências eram exercidas pela SC.

6.3.2. Passivos financeiros

Em 31-12-2008, os passivos financeiros ascendiam a € 10 295 353,98, conforme o quadro seguinte:

Quadro VIII: Passivos financeiros

	<i>Euro</i>
Passivos financeiros:	
Empréstimos a médio e longo prazos	10.046.316,52
Locação financeira	249.037,46
TOTAL	10.295.353,98

Fonte: Mapa de empréstimos; Balanço.

6.3.2.1. Parte significativa destas dívidas reportava-se a empréstimos bancários de médio e longo prazos. Com excepção dos empréstimos contratados com o Banco Totta & Açores¹¹³, certificaram-se as restantes importâncias em dívida referentes aos financiamentos bancários em vigor¹¹⁴, os quais tinham sido visados pelo Tribunal de Contas.

¹⁰⁹ N.º 2 do artigo 24.º.

¹¹⁰ Actualmente, artigos 37.º e 39.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

¹¹¹ O n.º 3 do artigo 27.º refere apenas que «No final de cada mês, será feita reconciliação entre os extractos de conta corrente dos clientes e dos fornecedores com as respectivas contas da autarquia, pelo funcionário designado pelo chefe da Repartição Financeira».

¹¹² Em **contraditório** os responsáveis referiram que «O controlo das dívidas a terceiros é efectuado pelo Senhor Presidente, sendo os pagamentos decididos sempre pelo Senhor Presidente, em função das disponibilidades de tesouraria, mediante a apresentação do mapa de calendarização de dívidas a terceiros ou extracto apresentado pelos fornecedores, conferido pelos Serviços competentes».

¹¹³ O Banco Totta & Açores não remeteu as respectivas certidões – € 957 099,02 em dívida em 31-12-2008.

¹¹⁴ Conforme documentos a fls. 627 e seguintes do processo.



Confirmou-se, ainda, o registo contabilístico destas operações e a coerência das importâncias inscritas nos documentos de prestação de contas – balanço e mapa de empréstimos.

Os restantes € 249 037,46 resultaram dos contratos de locação financeira celebrados em vários exercícios, sendo um deles referente a 2008.

Todas as operações apresentavam uma maturidade superior a um ano. Porém, no que concerne aos empréstimos bancários e de acordo com os respectivos planos de reembolso, a fls. 639, **estimava-se que, em 2009, se vencesse a importância de € 585 928,00 referente a amortizações de capital, a qual não tinha sido relevada como exigível a curto prazo.**

Relativamente aos contratos de locação financeira sucedeu, ao invés, que foram integralmente registados como de curto prazo, **correspondendo, no entanto, € 185 195,01 a dívida com maturidade superior a um ano**, conforme documentos a fls. 638.

Deste modo, **não se encontrava assegurada a fiabilidade da informação financeira produzida, pois nem todas as dívidas se encontravam reflectidas no balanço de acordo com a sua exigibilidade**, contrariando-se, assim, o disposto na alínea e) do ponto 2.9.2., no ponto 5. (nota de rodapé a), relativa às dívidas a terceiros – médio e longo prazos) e no ponto 11.3. (nota explicativa da conta 23 «Empréstimos obtidos»), todos do POCAL.

No que concerne aos **contratos de locação financeira**, os responsáveis alegaram, em **contraditório**, que a fiabilidade das demonstrações financeiras só seria «...posta em causa se, os contratos fossem exigíveis a curto prazo e estivessem relevados como exigíveis a médio e longo prazo»¹¹⁵, afirmação que não se pode acompanhar na medida em que a fiabilidade, enquanto característica da informação financeira, diz respeito à capacidade revelada por esta para informar de acordo com a realidade, o que, manifestamente, não foi o caso, já que o balanço não evidenciava as dívidas em função do respectivo grau de exigibilidade.

6.3.2.2. Apuraram-se divergências entre os encargos financeiros constantes no mapa de Empréstimos Obtidos e os mapas de Fluxos de Caixa e de Controlo Orçamental da Despesa, conforme quadro seguinte:

Quadro IX: Encargos financeiros – Divergências

Mapas	Encargos Financeiros		
	Amortização	Juros	Total
Mapa de Empréstimos Obtidos	522.344,31	358.821,36	881.165,67
Mapas de Fluxos de Caixa e de Controlo Orçamental de Despesa	510.737,31	352.361,73	863.099,04
Divergências	11.607,00	6.459,63	18.066,63

Estas divergências respeitavam às amortizações e aos juros suportados¹¹⁶ pelo Município com o financiamento contratado pela AMISM, justificando-se por terem sido contabilizadas como transferências de capital e correntes, respectivamente.

¹¹⁵ Esta situação foi constatada relativamente à componente dos empréstimos bancários de médio e longo prazo que se vence em 2009 e que não se encontrava evidenciada no exigível a curto prazo, matéria sobre a qual os responsáveis não se pronunciaram.

¹¹⁶ De acordo com os códigos de classificação económica das despesas públicas, as amortizações e os juros são contabilizados nas rubricas 10 «Passivos financeiros» e 03.01 «Juros e outros encargos – Juros da dívida pública», respectivamente.



6.3.3. Outras dívidas a terceiros

No final do exercício, as dívidas de natureza não financeira ascendiam a € 1 936 698,60¹¹⁷, assim desagregadas:

Quadro X: Outras dívidas a terceiros

	<i>Euro</i>
Fornecedores, c/c	286.447,28
Fornecedores de imobilizado, c/c:	1.412.366,29
A. R. Casanova Construção Civil, Lda.	1.025.751,72
Outros	386.614,57
Estado e outros entes públicos	25.433,80
Outros credores	58.144,66
Outros credores com caução	154.306,57
TOTAL	1.936.698,60

Fonte: Balanço; Balancete analítico.

6.3.3.1. **Os contratos de factoring não foram devidamente contabilizados**, na medida em que as respectivas importâncias estavam registadas juntamente com a dívida titulada pelos correspondentes fornecedores – conta 2611 «Fornecedores de imobilizado, c/c», facto que contraria o disposto na alínea e) do ponto 2.9.2. do POCAL.

Em **contraditório**, os responsáveis manifestaram a sua discordância relativamente a esta questão, alegando que «Na conta 2611 existem terceiros relacionados com os contratos de factoring, referindo-se a título de exemplo as subcontas 2611298, 2611390, 2611397, etc.». Porém, tais contas continham apenas a designação das sociedades de *factoring*, sem indicação do titular originário dos créditos cedidos.

Deste modo, reitera-se a opinião de que a respectiva relevação contabilística deveria processar-se através de divisionárias da conta 2611¹¹⁸ especificamente criadas para cada uma das sociedades de *factoring*, desagregadas por contrato e especificando o titular originário dos créditos cedidos, com vista a assegurar a transparência e a fiabilidade da informação financeira.

6.3.3.2. Com o intuito de se proceder à certificação dos saldos das contas dos principais fornecedores, efectuou-se a respectiva circularização:

¹¹⁷ Não inclui o adiantamento por conta de vendas (conta 269) efectuado pela empresa municipal *EML, E.M.*, na importância de € 1 628 451,00.

¹¹⁸ Subconta 2611xx «Fornecedores de imobilizado, c/c – Sociedades de *factoring* - Credoras – Empresa x».



Quadro XI: Entidades circularizadas

Entidades	Euro	
	Movimento anual	%
Albano Vieira, Lda.	238.541,34	2,7
A. R. Casanova Construção Civil, Lda.	2.108.955,17	23,9
Caetano & Medeiros – Sociedade Construção e Imobiliária, Lda.	167.860,86	1,9
Eng. Tavares Vieira, Lda.	126.569,10	1,4
Marques, SA	169.304,94	1,9
Sanibetão – Empreiteiros, SA	3.033.625,00	34,4
Sub-total	5.844.856,41	66,2
Total movimentado - Conta 2611 - Balancete analítico	8.826.962,01	

Fonte: Balancete analítico.

Do cruzamento da informação constante das contas-correntes destas entidades, disponibilizadas pela SC, com os extractos de conta remetidos pelos fornecedores, resultaram as seguintes divergências de saldos:

Quadro XII: Circularização – Divergências de saldos

Fornecedores	Euro		
	31-12-2008		
	Balancete analítico (a)	Extracto do fornecedor (b)	Divergência (c) = (b) - (a)
Albano Vieira, Lda.	72.384,97	98.725,00	26.340,03
A. R. Casanova Construção Civil, Lda.	1.025.751,72	1.396.140,05	370.388,33
Caetano & Medeiros – Sociedade Construção e Imobiliária, Lda.	51.471,40	51.471,40	0,00
Eng. Tavares Vieira, Lda.	25.163,16	42.419,36	17.256,20
Marques, SA	110.492,89	250.259,14	139.766,25
Sanibetão – Empreiteiros, SA	0,00	3.245,56	3.245,56

Quadro XIII: Circularização – Justificação de divergências

Fornecedores	Euro			
	31-12-2008			
Divergência (a)	Movimentos a abater (b)	Movimentos a somar (c)	Por justificar (d) = (a) - (b) + (c)	
Albano Vieira, Lda.	26.340,03	26.340,03 (1)	0,00	0,00
A. R. Casanova Construção Civil, Lda.	370.388,33	368.486,12 (2)	0,00	1.902,21
Caetano & Medeiros	0,00	0,00	0,00	0,00
Eng. Tavares Vieira, Lda.	17.256,20	17.256,20 (3)	0,00	0,00
Marques, SA	139.766,25	192.052,62 (4)	52.286,37 (5)	0,00
Sanibetão – Empreiteiros, SA	3.245,56	0,00	0,00	3.245,56

- (1) O fornecedor contabilizou o pagamento de três facturas, na importância total de € 26 340,03, no ano seguinte, em 06-01-2009.
- (2) O fornecedor contabilizou pagamentos efectuados, no montante de € 146 863,48, no ano seguinte, em 07-01-2009. Por outro lado, a 18-02-2009 o fornecedor anulou duas facturas¹¹⁹ na importância global de € 221 622,64.

¹¹⁹ Factura n.º 20080007, de 12-01-2008, e factura n.º 20080027, de 31-01-2008, ambas no montante de € 110 811,32, a fls. 654.



- (3) O fornecedor contabilizou pagamentos efectuados, no montante global de € 17 256,20, no ano seguinte, em 09-01-2009.
- (4) Inclui € 4 890,28 de juros de mora debitados pelo fornecedor e não reconhecidos pela Autarquia, a anulação de uma factura de € 160 611,24, o registo de um pagamento, no montante de € 22 725,61, no ano seguinte, em 07-01-2009, e uma revisão de preços de € 3 825,49 não aceite pelo Município.
- (5) Este pagamento – € 52 286,37 – encontrava-se contabilizado pelo fornecedor em 02-12-2008, mas apenas constava como “pago” na conta corrente do Município de 2009.

As diferenças apuradas, nas importâncias de € 1 902,21 e de € 3 245,56, foram justificadas, em contraditório, como sendo reportadas a «...facturas emitidas pelos fornecedores que o Município dentro das suas competências não reconhece».

6.3.4. Controlo administrativo e contabilístico

Nem todos os procedimentos de controlo do endividamento e de outras dívidas a terceiros¹²⁰ previstos na NSCI e no POCAL foram aplicados de forma consistente no decurso do exercício. Com efeito, tal como referido no ponto 6.1.3.5., **não era periodicamente efectuada a circularização a fornecedores** com vista à certificação dos correspondentes saldos, facto que contraria o disposto no n.º 3 do artigo 27.º da NSCI e no ponto 2.9.10.2.3. do POCAL.

Em conformidade com informação prestada pela chefe da Divisão Administrativa e Financeira, tal procedimento era apenas efectuado pelo ROC no final do exercício.

Em **contraditório**, os responsáveis afirmaram que «...os ROC's semestralmente efectuavam circularizações a fornecedores. Os Serviços de Contabilidade ao longo do ano utilizavam os extractos solicitados aos fornecedores». Todavia, não foram apresentadas evidências da adopção deste procedimento pelos serviços de contabilidade¹²¹.

Em relação aos juros suportados com os empréstimos bancários, verificou-se que, na respectiva contabilização **era observado o princípio da especialização (ou do acréscimo)** previsto na alínea *d*) do ponto 3.2. do POCAL, uma vez que tais custos eram reconhecidos e imputados ao período a que respeitavam, independentemente do seu pagamento.

No entanto, **não era realizada a reconciliação das contas de empréstimos bancários no que respeita ao cálculo dos juros debitados**, procedendo-se apenas à confirmação dos débitos dos encargos referentes ao serviço da dívida dos diversos financiamentos contratados, de acordo com os valores previsionais disponibilizados pelas próprias instituições de crédito, não se efectuando, por conseguinte, a certificação dos juros debitados. Tal facto traduz a inobservância do disposto pelo ponto 2.9.10.2.7. do POCAL.

Em resposta, no âmbito do **contraditório**, os responsáveis informaram que «Foi já ordenado que se passe a fazer a reconciliação das contas de empréstimos bancários no que respeita ao cálculo dos juros debitados».

¹²⁰ N.º 2 do artigo 19.º e n.º 3 do artigo 27.º da NSCI e pontos 2.9.10.1.5., 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.6., 2.9.10.2.7. e 2.9.10.2.8. do POCAL.

¹²¹ Conforme já referido *supra*, ponto 6.1.3.5.



No que concerne às outras dívidas a terceiros, os procedimentos adoptados asseguravam a relevação oportuna destas operações, se bem que, como se referiu anteriormente, é conveniente utilizar uma divisionária da conta de fornecedores de imobilizado para as facturas em recepção e conferência, por forma a distingui-los dos “fornecedores c/c” e a discriminar as importâncias em causa relativamente a cada um destes credores. Idêntico procedimento deverá ser adoptado quanto aos contratos de *factoring*.

Relativamente à contabilidade orçamental, **não se procedia ao registo dos compromissos com incidência plurianual**, mediante a respectiva inscrição nas contas 04 «Orçamento – Exercícios futuros» e 05 «Compromissos – Exercícios futuros», não sendo, por isso, disponibilizada informação necessária ao processo orçamental de exercícios futuros¹²². Consequentemente, **não foram observadas as normas relacionadas com o controlo orçamental dos compromissos plurianuais**, constantes dos pontos 2.6.1. e 11.3. do POCAL, na parte relativa às notas técnicas das mencionadas contas.

A propósito destes compromissos, os responsáveis afirmaram, em **contraditório**, que «...estão introduzidos valores para os anos seguintes, mas não foi feito, na conta 04 Orçamento – Exercícios Futuros. Será tida em atenção na elaboração do próximo orçamento e essa situação será corrigida».

6.3.5. Limites ao endividamento autárquico

6.3.5.1. Limites

O montante dos empréstimos e o endividamento líquido municipal estão sujeitos a limites fixados em função de uma percentagem da soma de um conjunto de receitas municipais.

Assim, releva a soma das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativos ao ano anterior¹²³.

Na gerência em análise, os limites a considerar são os seguintes:

Quadro XIV: Endividamento – Valores de referência

Receitas municipais (a)		Limites do endividamento - 2008		
2007	Impostos municipais	2.271.994,62	CONTRATOS DE EMPRÉSTIMOS	
	FEF	3.924.319,00	CURTO PRAZO	MÉDIO E LONGO PRAZOS
	IRS	230.107,00	(b)	(c)
	Derrama	74.853,88	(b) = (a) × 10%	(c) = (a)
	Sector empresarial local	0,00	650.127,45	6.501.274,50
	(a)	6.501.274,50	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	
			(d)	(d) = (a) × 125%
			8.126.593,13	

Fonte: Controlo orçamental – Receita

¹²² Incluindo a informação sobre o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante no ano (n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto).

¹²³ Artigo 37.º, n.º 1, e artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, da LFL.



Para efeitos de cálculo do endividamento líquido e dos empréstimos do Município, soma-se o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios, proporcional à participação do município, assim como das entidades que integram o sector empresarial local e das entidades a que se refere o n.º 4 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro (regime jurídico do sector empresarial local), proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 31.º da citada Lei n.º 53-F/2006¹²⁴.

No caso, releva o endividamento líquido da Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores, da AMISM e da EML, EM¹²⁵.

6.3.5.2. Empréstimos de curto prazo

Em 2008, o Município de Lagoa recorreu a um financiamento de curto prazo no montante de € 400 000,00, vencendo juros a uma taxa nominal variável correspondente à média da *Euribor* a 3 meses, acrescida de um *spread* de 0,124 pp. O empréstimo foi totalmente amortizado durante o exercício.

Quadro XV: Limite dos empréstimos de curto prazo

	<i>Euro</i>
(a) Limite dos empréstimos a curto prazo	650.127,45
(b) Capital em dívida (montante mais elevado)	400.000,00
(c) = (b) / (a) Capacidade de endividamento de curto prazo utilizada	61,53%

Fonte: Controlo orçamental – Receita; Mapa de empréstimos obtidos.

Conforme se demonstra no Quadro anterior, **a capacidade de endividamento a curto prazo utilizada foi de 61,53%**.

6.3.5.3. Empréstimos de médio e longo prazos

No que concerne aos financiamentos de médio e longo prazos, a Autarquia contratou dois empréstimos no exercício de 2008 para aquisição de fogos de habitação social, nos montantes de

¹²⁴ N.º 2 do artigo 36.º da LFL (com a redacção dada pelo artigo 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro), n.ºs 3 e 5 do artigo 7.º da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, e artigos 31.º e 32.º, n.º 1, da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro. Nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL e do n.º 4 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, ambos com a redacção dada pelos artigos 29.º e 28.º, respectivamente, da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, a partir de 1 de Janeiro de 2008 inclui-se ainda o endividamento líquido e os empréstimos das *sociedades comerciais nas quais os municípios e as associações de municípios detenham, directa ou indirectamente, uma participação social*, proporcional à sua participação no capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do sector empresarial local. (O artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006 foi posteriormente alterado pelo artigo 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, mas só com efeitos no exercício seguinte ao que está em análise).

¹²⁵ O Município de Lagoa não cumpriu as regras estabelecidas no artigo 31.º (equilíbrio de contas) da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, pelo que o endividamento da empresa releva para o limite de endividamento da Autarquia.

No que concerne à empresa *Portas da Lagoa – Sociedade de Desenvolvimento de Lagoa, S.A.*, o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros foi nulo.



€ 1 213 450,00 e de € 606 725,00, ambos vencendo juros a uma taxa correspondente à média da *Euribor* a 3 meses, acrescida de um *spread* de 0,7 pp.

Para efeito de cálculo do limite dos empréstimos a médio e longo prazos releva, também, o montante em dívida da AMISM, proporcional à participação do Município no respectivo capital social¹²⁶.

Quadro XVI: Limite dos empréstimos a médio e longo prazos

				<i>Euro</i>
(a)	Limite dos empréstimos a médio e longo prazos			6.501.274,50
Capital em dívida em 31-12-2008:				
	Município	100,00% de	10.046.316,52	10.046.316,52
	EML, EM	100,00% de	0,00	0,00
	AMRAA	4,88% de	0,00	0,00
	AMISM	20,00% de	1.268.256,53	253.651,31
(b)	Total do capital em dívida em 31-12-2008			10.299.967,83
(c)	Empréstimos e amortizações excepcionados			4.140.768,98
(d) = (b) - (c)	Capital em dívida relevante			6.159.198,85
(e) = (d) / (a)	Capacidade de endividamento de médio e longo prazos utilizada			94,74%

Fonte: Balançetes analíticos; Mapa de empréstimos obtidos.

Considerando a globalidade dos empréstimos em curso e tendo presentes as excepções legalmente previstas, à data de 31-12-2008, **a capacidade de endividamento a médio e longo prazos utilizada era de 94,74%**.

6.3.5.4. Endividamento líquido¹²⁷

Por seu turno, naquela data, **a capacidade de endividamento líquido utilizada era de 77,75%¹²⁸**, como decorre do quadro seguinte:

¹²⁶ Em 31-12-2008, o saldo das contas 2311 «Empréstimos obtidos de curto prazo» e 2312 «Empréstimos obtidos de médio e longo prazos» da AMISM era de, respectivamente, € 300 000,00 e € 968 256,53. Em consequência, detendo o Município de Lagoa uma participação na AMISM de 20%, releva para o cálculo do limite dos empréstimos de médio e longo prazos a importância de € 253 651,31.

¹²⁷ O *endividamento líquido municipal* é definido como sendo «equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira, as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros» (n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

¹²⁸ Em 2008, o endividamento líquido da *EML, EM*, foi negativo, ou seja, o conjunto dos activos relevantes para o referido cálculo foi superior ao conjunto dos passivos, implicando, em consequência, uma diminuição do endividamento líquido total do Município de Lagoa.

Saliente-se que, para 2009, o n.º 5 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, aditado pelo artigo 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, determina que «Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio das contas, previstas no artigo anterior, a contribuição das entidades que integram o sector empresarial local e das entidades referidas no número anterior não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total do município...».



Quadro XVII: Limite do endividamento líquido

		<i>Euro</i>
(a)	Limite do endividamento líquido	8.126.593,13
	Endividamento líquido:	
	Município de Lagoa	11.754.987,22
	EML, EM	-1.608.584,48
	AMRAA	-22.352,51
	AMISM	335.407,40
(b)	Endividamento líquido total	10.459.457,63
(c)	Empréstimos e amortizações excepcionados	4.140.768,98
(d) = (b) - (c)	Endividamento líquido relevante	6.318.688,65
(e) = (d) / (a)	Capacidade de endividamento líquido utilizada	77,75%

Fonte: Balancetes analíticos; Mapa de empréstimos obtidos.

Conclui-se, assim, que, em 2008, foram observadas as disposições legais referentes ao limite do endividamento líquido.

6.3.6. Endividamento global

Com referência ao exercício de 2008, o endividamento global do Município ascendia a € 12 232 052,58 e apresentava uma estrutura maioritariamente constituída por dívidas a médio e longo prazos.

Para uma correcta análise do endividamento global do Município, as dívidas dos passivos financeiros são evidenciadas de acordo com os respectivos graus de exigibilidade.

Quadro XVIII: Endividamento global

		<i>Euro</i>
Dívidas a terceiros - médio e longo prazos:		
Passivos financeiros:		9.645.583,53
	Empréstimos a médio e longo prazos	9.460.388,52
	Locação financeira	185.195,01
	Sub-total	9.645.583,53
Dívidas a terceiros - curto prazo:		
Passivos financeiros:		649.770,45
	Amortização de empréstimos a médio e longo prazos	585.928,00
	Amortização de contratos de locação financeira	63.842,45
Outras dívidas:		
	Fornecedores, c/c	286.447,28
	Fornecedores de imobilizado, c/c:	1.412.366,29
	A. R. Casanova Construção Civil, Lda.	1.025.751,72
	Outros	386.614,57
	Estado e outros entes públicos	25.433,80
	Outros credores	58.144,66
	Outros credores com caução	154.306,57
	Sub-total	2.586.469,05
	Total	12.232.052,58
		100,0%

Fonte: Outras dívidas a terceiros; Balancete analítico



Assim, a expressão das dívidas a curto prazo, que representava 18,9% das receitas totais arrecadadas na gerência, **suscita reservas relativamente à capacidade do Município para solver atempadamente os compromissos.**

Com o intuito de complementar a análise, procedeu-se à aferição da antiguidade destes saldos credores, com referência a 31-12-2008.

Quadro XIX: Antiguidade da facturação

À data de 31-12-2008

Euro

Fornecedores	30 dias	30 a 60 dias	60 a 90 dias	90 a 120 dias	120 a 180 dias	180 a 270 dias	270 a 360 dias	1 a 1,5 anos	superior a 1,5 anos	TOTAL
Total	238.975,64	179.243,94	159.355,80	113.966,28	553.821,74	206.236,50	242.632,01	4.581,71	0,00	1.698.813,62
A. R. Casanova	107.360,33	56.159,32	74.295,14	19.632,80	406.278,57	130.117,52	227.451,33	4.456,71	0,00	1.025.751,72

Fonte: Calendário da facturação a liquidar por fornecedor.

O fornecedor A. R. Casanova Construção Civil, Lda. era credor da Autarquia de uma verba que ascendia a € 1 025 751,72. Desta importância, € 362 025,56 encontravam-se em dívida há mais de seis meses¹²⁹, representando 21,3% do montante global dos créditos de idêntica natureza¹³⁰.

Refira-se que esta importância aproxima-se do limite definido pelo n.º 9 do artigo 38.º da LFL¹³¹, verificando-se, ainda, a existência de facturação em dívida ao referido fornecedor com antiguidade entre 4 a 6 meses, no montante de € 406 278,57.

Relativamente ao presente ponto do relatório, os responsáveis pronunciaram-se, em **contraditório**, nos seguintes termos:

...havia a possibilidade de contracção de um empréstimo de médio e longo prazo de cerca de € 340.000,00 e de um empréstimo de curto prazo de € 250.127,00. Ou seja, existia a possibilidade legal de contracção de empréstimos no valor de cerca de € 590.000,00 para liquidar passivos. Assim e a mero título de exemplo poderiam ser liquidadas com recurso aos referidos empréstimos, dívidas a todos os fornecedores em igual montante, designadamente à sociedade A.R. Casanova, Lda, fazendo com que a dívida do Município a fornecedores fosse reduzido em igual montante, ficando apenas por liquidar dívidas com prazo inferior a 180 dias.

Face ao acima referido a afirmação que “suscita reservas relativamente à capacidade do Município para solver atempadamente os seus compromissos” não está de acordo com a realidade financeira do Município.

A argumentação aduzida não encontra sustentação no regime legal de endividamento autárquico. Com efeito, é vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras tendo por finalidade a consolidação de dívida de curto prazo¹³², excepto se se enquadrarem

¹²⁹ Conforme o mapa designado “Calendário da facturação a liquidar por fornecedor”, a fls. 703 do processo.

¹³⁰ Correspondente aos saldos credores das contas 221 «Fornecedores c/c» e 2611 «Fornecedores de imobilizado c/c», que na referida data ascendiam a € 1 698 813,62.

¹³¹ O n.º 9 do artigo 38.º da LFL dispõe que «No caso de débitos a terceiros que ultrapassem, por credor ou fornecedor, em 31 de Dezembro de cada ano, um terço do montante global dos créditos de idêntica natureza e que exista há mais de seis meses, deve a câmara municipal apresentar à assembleia municipal, juntamente com as contas anuais, uma informação fundamentada e um plano de resolução do referido crédito, no período de um ano, nunca ultrapassando o final do mandato dos referidos órgãos autárquicos.»

¹³² Cfr. artigo 38.º, n.º 12, da LFL.



no âmbito de processos de saneamento ou reequilíbrio financeiro ou no âmbito dos programas que instituíram mecanismos de apoio a este nível¹³³, aos quais o Município não recorreu.

Por outro lado, os empréstimos de curto prazo devem ser amortizados no prazo máximo de um ano após a sua contracção¹³⁴, razão pela qual o recurso ao crédito bancário com esta maturidade não alteraria a estrutura do endividamento do Município, mantendo-se, por conseguinte, o grau de exigibilidade do passivo.

Face ao exposto, mantêm-se reservas quanto à efectiva capacidade do Município para solver atempadamente as dívidas de curto prazo, que no final do exercício de 2008 ascendiam a € 2 586 469,05, até porque, nessa data, não se perspectivava a arrecadação de quaisquer verbas provenientes de programas comunitários ou outros¹³⁵.

6.3.7. Conclusões

Os procedimentos de controlo do endividamento e de outras dívidas a terceiros nem sempre eram devidamente aplicados.

Dos trabalhos desenvolvidos retiram-se as conclusões sintetizadas no Quadro XX.

Quadro XX: Endividamento – Conclusões

- Com excepção dos empréstimos contratados com o Banco Totta & Açores, certificaram-se as restantes importâncias em dívida referentes aos financiamentos bancários vigentes;
- Nem todas as dívidas estavam reflectidas no balanço de acordo com os respectivos graus de exigibilidade;
- Os contratos de *factoring* não foram devidamente contabilizados;
- Foi observado o princípio da especialização na contabilização dos juros suportados com os empréstimos bancários;
- Os juros debitados pelas instituições de crédito não foram objecto de adequado controlo;
- Não era efectuado o registo dos compromissos com reflexos em exercícios futuros.

Em síntese, constatou-se a inobservância das seguintes normas legais:

¹³³ Programa de redução de prazos de pagamentos a fornecedores de bens e serviços praticados por entidades públicas, denominado *Programa Pagar a Tempo e Horas*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada no *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 38, de 22 de Fevereiro de 2008, e *Programa de Regularização Extraordinária de Dívidas do Estado*, que visa garantir os pagamentos a credores privados das dívidas vencidas dos serviços e dos organismos da administração directa e indirecta do Estado, das Regiões Autónomas e dos municípios, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 191-A/2008, publicada no *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 231, de 27 de Novembro de 2008.

¹³⁴ Cfr. artigo 38.º, n.º 3, da LFL. Todavia, o montante não amortizado até 31 de Dezembro releva para efeitos do cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos.

¹³⁵ A conta 2682 «Devedores de transferências para as autarquias locais» evidenciava um saldo nulo.



Quadro XXI: Endividamento – Disposições legais não observadas

Pontos do POCAL e outras normas	Descrição	Ponto do Relatório
2.9.5., alínea a), e artigos 24.º, n.º 2, e 27.º, n.º 3, da NSCI	Controlo das operações – Não se encontravam identificados os responsáveis pelo acompanhamento e controlo do endividamento municipal.	6.3.1.
2.9.2., alínea e), 5. (nota de rodapé a), comentário às dívidas a terceiros – médio e longo prazos) e 11.3. (nota explicativa da conta 23 «Empréstimos obtidos»)	Controlo das operações e registo metódico dos factos – Nem todas as dívidas se encontravam reflectidas no balanço de acordo com a sua exigibilidade.	6.3.2.1.
2.9.2., alínea e)	Controlo das operações e registo metódico dos factos – Incorrecta contabilização dos contratos de <i>factoring</i> .	6.3.3.1.
2.9.10.2.7.	Controlo das operações – A certificação dos juros debitados nas contas de empréstimos bancários não era previamente realizada.	6.3.4.
2.6.1. e 11.3. (notas técnicas às contas 04 «Orçamento – Exercícios futuros» e 05 «Compromissos – Exercícios futuros»)	Controlo das operações e registo metódico dos factos – A assunção de compromissos com efeitos em exercícios seguintes não era objecto de registo nas adequadas contas de controlo orçamental.	6.3.4.



6.4. Transferências e subsídios

O objectivo genérico dos trabalhos desenvolvidos visou aferir a legalidade e regularidade financeira das operações.

No caso da receita, certificaram-se os valores das transferências provenientes do OE (FEF, FSM e IRS) e dos subsídios para investimentos atribuídos, quer no âmbito de programas comunitários, quer pelo Governo Regional, através de contratos ARAAL.

Relativamente à despesa, pretendeu-se comprovar se o relacionamento com as entidades beneficiárias se processava de acordo com um quadro regulamentar adequado, aspecto que não se encontrava salvaguardado aquando da realização de anterior auditoria.

No *Anexo V* discriminam-se os restantes objectivos prosseguidos nesta área.

6.4.1. Transferências e subsídios obtidos

6.4.1.1. Definição de responsabilidades

As matérias relacionadas com as transferências e subsídios não estavam cometidas a nenhuma unidade orgânica específica. Na realidade, tanto a estrutura orgânica municipal, como a NSCI, eram omissas relativamente às mesmas.

Informalmente, a gestão das candidaturas aos programas comunitários era directamente exercida pelo gabinete do Presidente da Câmara, através da sua secretária particular¹³⁶.

6.4.1.2. Controlo administrativo e contabilístico

Em 2008, o Município de Lagoa arrecadou receitas provenientes de transferências e subsídios que ascenderam a € 6 560 553,12.

Quadro XXII: Transferências e subsídios obtidos

<i>Euro</i>	
Designação	Valor
Transferências correntes:	
FEF	2.462.068,00
FSM	347.780,00
IRS	252.357,00
Outras (a)	59.323,09
sub - total	3.121.528,09
Transferências de capital:	
FEF	1.641.379,00
PROCONVERGÊNCIA	178.162,51
ARAAL (b)	1.619.483,52
sub - total	3.439.025,03
Total	6.560.553,12

Fonte: Mapas 8.3.4.4. e 8.3.4.5. do POCAL

(a) Inclui € 53 427,26 referentes à comparticipação dos juros de um empréstimo obtido junto do INH.

(b) Inclui € 97 025,88 referentes à comparticipação no reembolso do empréstimo obtido junto do INH.

¹³⁶ Cfr. ponto 6.2.2.3.



As importâncias recebidas a título de participação na receita de impostos do Estado, determinada a partir do FEF, da compensação das despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para o Município, processada através do FSM, e da participação variável no IRS, ascenderam, conjuntamente, a € 4 703 584,00, correspondendo a 71,7% das transferências obtidas no ano em causa.

O controlo da recepção destas verbas, que é relativamente simples, na medida em que são anualmente inscritas no OE e transferidas por duodécimos até ao dia 15 do mês correspondente¹³⁷, era exercido pela SC, que as contabilizou correctamente.

No mesmo período, as transferências referentes a subsídios para investimentos ascenderam a € 1 700 620,15. Como oportunamente se referiu¹³⁸, a insuficiente desagregação da conta 44 «Imobilizado em curso», que não especificava convenientemente o nível de execução de cada projecto, obviava ao exercício de um controlo eficaz de acompanhamento e certificação da informação de suporte à elaboração dos pedidos de pagamento de verbas comunitárias.

Por outro lado, o **procedimento adoptado na relevação contabilística destas operações** – consideradas proveitos do exercício em que se efectivava o recebimento das correspondentes verbas – **contrariava os princípios da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade**, devido às distorções introduzidas nas demonstrações financeiras apresentadas.

O procedimento descrito deverá, pois, ser alterado, de modo a assegurar a observância dos mencionados princípios contabilísticos no registo destas operações¹³⁹, e, conseqüentemente, a fiabilidade e relevância da informação produzida.

6.4.2. Transferências e subsídios concedidos

As transferências e subsídios processados atingiram a importância de € 2 277 718,59, verba que se refere, exclusivamente, aos apoios financeiros atribuídos directamente às entidades beneficiárias.

Tendo por base os mapas de “Transferências correntes – Despesa”, “Transferências de capital – Despesa” e “Subsídios concedidos”¹⁴⁰, foram seleccionados para análise os seguintes processos, de acordo com o critério da respectiva relevância financeira:

¹³⁷ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º da LFL.

¹³⁸ Ponto 6.2.2.3. do relatório.

¹³⁹ No caso dos subsídios para investimentos pressuporem, como condição para a sua efectiva atribuição, a execução prévia das despesas elegíveis por parte da entidade beneficiária, o direito à percepção das referidas verbas vai sendo adquirido na justa medida da realização das despesas comparticipadas, devendo então ser reconhecido no activo, na proporção da respectiva execução.

¹⁴⁰ Pontos 8.3.4.1., 8.3.4.2. e 8.3.4.3. do POCAL.



Quadro XXIII: Apoios financeiros atribuídos – Amostra seleccionada

		<i>Euro</i>
Processo n.º	Designação	Valor
Transferências correntes:		
1	Associação Juvenil de Cultura e Recreio Sport Lagoa e Benfica	14.400,00
2	Associação Cultural dos Funcionários da Câmara Municipal da Lagoa	15.000,00
3	Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Ponta Delgada	35.000,00
4	Associação Musical da Lagoa	18.000,00
5	Casa do Povo de Água de Pau	23.319,30
6	Centro Social e Cultural do Cabouco	30.000,00
7	Clube Operário Desportivo	111.999,92
8	Fábrica da Igreja Paroquial da Freguesia do Rosário	16.000,00
9	Santa Casa da Misericórdia de Santo António da Lagoa	11.520,00
10	Santiago Futebol Clube	47.500,00
sub-total		322.739,22
Subsídios à exploração:		
11	EML, E.M.	842.006,00
sub - total		1.164.745,22
Transferências de capital:		
1	Associação Juvenil de Cultura e Recreio Sport Lagoa e Benfica	22.500,00
5	Casa do Povo de Água de Pau	40.000,00
7	Clube Operário Desportivo	204.999,32
10	Santiago Futebol Clube	64.000,00
12	Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Ponta Delgada	90.645,38
sub - total		422.144,70
Total		1.586.889,92

Fonte: Mapas 8.3.4.1., 8.3.4.2. e 8.3.4.3. do POCAL

A amostra abrangeu 69,7% das verbas atribuídas.

Saliente-se, contudo, que **os processos n.ºs 3, 11 e 12 não se enquadram em nenhum dos regulamentos analisados**. Apenas integraram a amostra em virtude do critério de selecção adoptado ter sido aplicado aos citados mapas de transferências e subsídios, que não explicitavam convenientemente o enquadramento legal e regulamentar das verbas atribuídas.

6.4.2.1. Enquadramento regulamentar

Em anterior auditoria realizada ao Município observou-se, como ponto fraco nesta área, a inexistência de regulamentação da concessão de apoios financeiros, sendo os pedidos analisados casuisticamente pelo órgão executivo¹⁴¹.

Actualmente, o Município dispõe de um conjunto de regulamentos que visam disciplinar a atribuição de apoios financeiros directos e outros tipos de ajudas, tanto a pessoas colectivas como a pessoas singulares.

De entre estes salientam-se, pelo volume de despesa envolvida na sua aplicação, o Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios e o Regulamento de Apoio no Domínio da

¹⁴¹ Cfr. Relatório n.º 8/2006-FS/SRATC, aprovado em 05-04-2006, ponto 6.5., p. 39, disponível em https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2006/audit2006.shtm#srca.



Habitação do Município de Lagoa, ambos aprovados por deliberações da Assembleia Municipal, de 27-02-2007¹⁴².

Tais regulamentos são necessários para definir os objectivos dos apoios, a sua natureza, critérios de cálculo dos seus montantes, as condições de acesso, os critérios subjacentes à apreciação e selecção dos pedidos, bem como os mecanismos de controlo instituídos, para além do regime procedimental.

O Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios só em parte cumpre estas finalidades. Definiu-se a forma de concessão do apoio (contrato-programa ou protocolo: artigo 3.º) e criaram-se mecanismos de controlo (artigo 9.º). No entanto:

- as áreas que podem ser objecto de apoio – artigo 2.º – estão definidas apenas exemplificativamente¹⁴³;
- indicam-se aspectos a ter em conta na análise dos pedidos – artigo 7.º – mas sem que estejam regulados os factores a considerar, os parâmetros de análise e as consequências, para a decisão do pedido, dos aspectos analisados, nomeadamente, se implicam o deferimento ou indeferimento do pedido e em que medida influenciam o montante do apoio¹⁴⁴;
- não estão fixados critérios de cálculo do montante dos apoios;
- é fixado um prazo de entrega das candidaturas (até 15 de Outubro do ano anterior ao da sua execução, por forma a possibilitar a sua inscrição atempada no Plano de Actividades e no Orçamento da Autarquia) – artigo 4.º, n.º 1 – mas depois admite-se a apresentação de candidaturas a qualquer altura – artigo 4.º, n.ºs 2 e 3;
- no que se refere à instrução é estabelecido um elenco alargado de documentos que devem acompanhar os pedidos – artigo 5.º, n.º 1 – mas admite-se que possam não ser exigidos no todo ou em parte – artigo 6.º, n.º 2;
- não se especifica a unidade orgânica competente para proceder à avaliação do pedido¹⁴⁵

O Regulamento de Apoio no Domínio da Habitação do Município de Lagoa dispõe de um maior grau de densificação, definindo as condições de acesso (artigos 4.º e 7.º), a tipologia dos apoios (artigo 5.º), mecanismos de controlo (artigos 14.º e 15.º), regras procedimentais, com fixação de prazos de análise e decisão (artigos 8.º, 9.º e 13.º).

¹⁴² Disponíveis em <http://cm-lagoa.azoresdigital.pt/default.aspx?module=ArtigoDisplay&ID=216>. Foram ainda aprovados o Regulamento Municipal de Atribuição de Bolsas de Estudos e o Regulamento Municipal de Atribuição de Computadores Portáteis, disponíveis no mesmo sítio, os quais não foram analisados dada a reduzida relevância dos apoios atribuídos em execução dos mesmos.

¹⁴³ Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, constituem áreas de manifesto interesse público, nomeadamente: *a)* saúde; *b)* cultura, tempos livres e desporto; *c)* acção social; e *d)* defesa do meio ambiente.

¹⁴⁴ Os aspectos a considerar são: *a)* interesse e qualidade do projecto ou actividade a desenvolver; *b)* continuidade do projecto ou actividade e qualidade de anteriores realizações; *c)* o carácter inovador do projecto ou actividade a desenvolver; o equilíbrio e razoabilidade da proposta orçamental em relação aos objectivos propostos; a capacidade de diversificação das fontes de apoio financeiro e logístico dos projectos ou actividades a desenvolver; o número potencial de beneficiários do projecto ou actividade a desenvolver; currículos de actividade da entidade requerente e seus responsáveis.

¹⁴⁵ O n.º 1 do artigo 6.º menciona um serviço proponente, sem especificar qual. Sobre o assunto, *cfr.* ponto 6.4.2.1, *infra*.



Estabelecem-se limites máximos para o montante do apoio (calculados em função do rendimento *per capita* e do orçamento da obra: artigo 11.º), restando, no entanto, uma larga margem de discricionariedade na fixação do montante do apoio até esse limite e na determinação do valor das obras a apoiar.

Quanto à selecção das candidaturas, à semelhança do que acontece no Regulamento anteriormente analisado, apenas se indicam aspectos a ter em conta na análise das candidaturas – artigo 10.º – mas sem que estejam regulados os factores a considerar, os parâmetros de análise e em que medida os aspectos analisados condicionam a decisão do pedido¹⁴⁶.

Em conclusão, **a aprovação dos regulamentos constitui uma melhoria, mas o seu conteúdo carece de maior densificação de modo a assegurar, em matéria de atribuição de ajudas públicas, o cumprimento dos princípios gerais da actividade administrativa, entre os quais se destacam, nesta sede, os da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade**¹⁴⁷.

No âmbito do **contraditório**, os responsáveis manifestaram a intenção de promover a revisão dos regulamentos para a atribuição de apoios, «...de modo a tornar as regras para a sua concessão ainda mais claras, transparentes e equitativas...».

6.4.2.2. Definição de responsabilidades

Como já se referiu, no ponto anterior, **o Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios é omissivo quanto à unidade orgânica competente para proceder à avaliação do pedido**, facto que traduz a inobservância do **ponto 2.9.5., alínea a) do POCAL**.

No **Regulamento de Apoio no Domínio da Habitação do Município de Lagoa a competência para efectuar a análise das candidaturas e emitir a respectiva proposta de decisão a submeter ao órgão executivo foi atribuída a serviços sem correspondência na estrutura orgânica municipal**: o serviço social e o serviço técnico da autarquia¹⁴⁸.

Estas imprecisões e indefinições na atribuição de responsabilidades pela apreciação e formulação de propostas de decisão, que deveriam ser sustentadas em relatórios técnicos demonstrativos da observância de todos os requisitos pelos proponentes, **condicionava a eficácia do controlo relativamente ao processo de selecção dos beneficiários**.

6.4.2.3. Controlo administrativo e contabilístico

6.4.2.3.1. Aplicação do regulamento municipal para a concessão de subsídios

A análise efectuada teve por base o questionário inserto no *Anexo VI*, elaborado de acordo com os requisitos enunciados no Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios. No *Anexo VIII* procede-se à apreciação circunstanciada de cada processo.

¹⁴⁶ Os aspectos a considerar são: *a)* rendimento *per capita* do agregado familiar; *b)* grau de degradação da habitação e condições de habitabilidade; *c)* existência de menores em risco; *d)* Existência de idosos doentes ou deficientes no agregado familiar ou outras pessoas com especiais problemas de mobilidade ou doenças crónicas debilitantes; *e)* desemprego de longa duração; *f)* beneficiários de rendimento social de inserção.

¹⁴⁷ Artigos 3.º, n.º 1, 4.º, 5.º, n.º 1, e 6.º do Código do Procedimento Administrativo.

¹⁴⁸ Artigo 9.º do regulamento, a fls. 733.



Uma vez mais, alerta-se para o facto dos processos n.ºs 3, 11 e 12 não se enquadrarem no âmbito deste regulamento, integrando, no entanto, a amostra, pelos motivos anteriormente aduzidos¹⁴⁹.

Na sequência dos trabalhos realizados, concluiu-se que **as entidades apoiadas tinham existência legal e prosseguiam actividades de interesse municipal**¹⁵⁰.

No entanto, permanece actual a constatação já anteriormente expressa, relativa à inexistência de um cadastro organizado das entidades beneficiárias, pois a documentação dos processos encontrava-se dispersa por vários serviços.

O Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios não era convenientemente aplicado.

Com efeito, nem todas as candidaturas estavam instruídas com os respectivos pedidos de apoio, conforme o disposto no artigo 4.º do regulamento¹⁵¹ (processos n.ºs 1, 4 e 8).

As disposições regulamentares relativas à análise e avaliação das candidaturas pelos serviços municipais também não foram observadas (artigos 6.º e 7.º), pois não constam dos processos quaisquer informações ou pareceres comprovativos da aplicação dos procedimentos previstos, que tenham servido de base às deliberações de concessão de apoios.

Consequentemente, **as deliberações do órgão executivo não tiveram por suporte propostas devidamente fundamentadas nos critérios de selecção previstos**. Aliás, tal como se referiu no ponto 6.4.2.2., o regulamento era omissivo relativamente à definição da unidade orgânica com competência na matéria.

Na prática, as propostas de atribuição de subsídios eram formuladas pelo Presidente da Câmara, que as submetia directamente à apreciação do órgão executivo, para efeitos de decisão.

A acta da reunião de câmara, de 10-12-2007, na qual foi deliberada a concessão da maioria dos apoios relativos a 2008, é elucidativa do procedimento descrito¹⁵².

Contrariamente ao disposto no artigo 3.º, **a atribuição de apoios financeiros nem sempre foi formalizada através da celebração de protocolo ou contrato-programa** (processos n.ºs 2, 5, 7 e 10)¹⁵³.

No decurso de 2008, **foram efectuados pagamentos na importância de € 250 642,66, sem que se encontrasse comprovada a regularidade da situação contributiva das entidades beneficiárias perante as Finanças e a Segurança Social** (processos n.ºs 1, 2, 4, 6, 7, 10 e 11), **contrariando-se, deste modo, as normas legais que condicionam a concessão de tais verbas à certificação prévia daquele requisito de regularidade**¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Cfr. ponto 6.4.2. do relatório.

¹⁵⁰ Cfr. alínea a) do n.º 4 do artigo 64.º da LAL.

¹⁵¹ Doravante, no presente ponto do relatório, as disposições citadas reportam-se ao regulamento municipal para a concessão de subsídios.

¹⁵² A fls. 736.

¹⁵³ No processo n.º 7, relativamente às verbas atribuídas para participação nos custos de construção de um edifício para alojamento dos atletas e do arrelvamento do campo de jogos municipal. Quanto ao processo n.º 10, está em causa o apoio destinado ao financiamento das obras de construção da sede e a aquisição de diversos equipamentos.

¹⁵⁴ Cfr. artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, e artigo 1.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro.



Em alguns casos, não eram emitidos os recibos de quitação pelas verbas recebidas (processos n.ºs 5, 7, 9, 10 e 11).

Refira-se, a propósito, que no caso dos beneficiários serem entidades sem fins lucrativos, o n.º 7 do artigo 16.º da NSCI faz depender o pagamento dos subsídios ou outras participações da apresentação de «... um relatório de execução, descrevendo de forma clara se os objectivos a que se propunham os seus promotores foram alcançados». O que pressupõe a prévia execução das despesas participadas e só depois o pagamento da ajuda pública.

A norma afasta desde logo a possibilidade de serem atribuídos apoios destinados ao financiamento dos planos de actividades e orçamentos das entidades proponentes, antes da respectiva execução.

Há, pois, uma antinomia entre esta norma e as disposições regulamentares sobre a atribuição de subsídios, que importa solucionar.

Constatou-se, igualmente, **que não existiam evidências de ser exercido um adequado controlo sobre a aplicação das verbas atribuídas com um fim específico**, em virtude de nem todas as entidades comprovarem documentalmente a realização das despesas participadas (processos n.ºs 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 e 10), contrariando-se, assim, o disposto no **ponto 2.9.1. do POCAL**.

No caso dos clubes desportivos, não era disponibilizada informação relativa aos custos efectivamente suportados com algumas das actividades financiadas, designadamente a manutenção dos escalões de formação (processos n.ºs 1, 7 e 10) e das infraestruturas desportivas utilizadas (processos n.ºs 7 e 10).

O apoio financeiro atribuído ao Clube Operário Desportivo (processo n.º 7), na importância de € 65 000,00, «...para apoio às obras de Arrelvamento Sintético do Campo de Jogos Municipal João Gualberto Borges Arruda...» destinou-se, afinal, a assegurar o pagamento do serviço da dívida de um financiamento bancário contratado por aquela entidade, assumindo o Município, por esta via, os respectivos encargos.

Face ao exposto, concluiu-se que as deficiências de controlo evidenciadas dificilmente permitiriam detectar, em tempo oportuno, eventuais ilegalidades associadas à atribuição e/ou à utilização dos apoios, **facto que contraria o disposto no ponto 2.9.1. do POCAL**.

A regularidade financeira das operações não foi salvaguardada, face aos inadequados procedimentos contabilísticos adoptados na respectiva relevação.

Na vertente orçamental, as verbas atribuídas aos clubes desportivos como contrapartida pela inserção nos respectivos equipamentos da palavra “Lagoa” – que em termos globais ascenderam a € 157 500,00 (processos n.ºs 1, 7 e 10) – **foram indevidamente classificadas numa rubrica residual das despesas de capital**¹⁵⁵, facto que contraria o disposto nas notas explicativas insertas no anexo III do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro¹⁵⁶, relativas à rubrica de classificação económica 11.00.00 «Outras despesas de capital».

¹⁵⁵ 11.02.99 «Outras despesas de capital – Outras».

¹⁵⁶ Aprovou os actuais códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.



Ao nível da contabilidade patrimonial, todas as operações transitaram por contas de fornecedores¹⁵⁷, apesar da existência de uma conta específica para o efeito – 2684 «Credores de transferências das autarquias locais», por onde deveriam ter sido processadas estas verbas, em conformidade, aliás, com as respectivas **notas explicativas constantes do ponto 11.3. do POCAL**.

Relativamente à **publicitação das transferências**, importa destacar alguns dos aspectos relevantes da legislação aplicável:

a) *Obrigaçãõ de publicitar os apoios concedidos*

— É obrigatória a publicidade das transferências efectuadas pelos executivos municipais a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo.

[Artigo 1.º, n.º 1, da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto¹⁵⁸]

b) *Materialidade dos apoios*

— A obrigação de publicitar os apoios só se aplica quando os respectivos montantes excederem o valor equivalente a três anualizações da retribuição mínima mensal garantida. Não é permitido o fraccionamento de verbas, de modo a afastar a incidência desta norma.

[Artigo 2.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto]

c) *Meios a utilizar*

— A publicitação deve ser efectuada em jornal local e em boletim municipal.

[Artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto]

d) *Prazos para a publicitação*

— Até ao final do mês de Setembro, relativamente às verbas transferidas no 1.º semestre, e até Março do ano seguinte, para as respeitantes ao 2.º semestre.

[Artigo 3.º, n.º 3, da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto]

Para 2008, o limiar de publicitação dos apoios foi fixado em € 15 336,00¹⁵⁹.

No quadro seguinte, evidenciam-se os montantes transferidos para as diversas entidades que, pela respectiva materialidade, preenchiam os pressupostos legais para a sua publicitação, confrontando-os com as verbas que foram efectivamente publicitadas:

¹⁵⁷ 22.1 «Fornecedores c/c» e 26.1.1 «Fornecedores de imobilizado c/c», consoante se tratassem de transferências correntes ou de capital.

¹⁵⁸ Adaptada à Região Autónoma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.º 12/95/A, de 26 de Julho.

¹⁵⁹ Artigo 2.º, n.º 1, conjugado com o *Decreto-Lei* n.º 397/2007, de 31 de Dezembro, que fixou o valor da retribuição mínima mensal para 2008 em € 426,00.



Quadro XXIV: Publicitação das transferências efectuadas em 2008

Euro

Processo n.º	Entidade	Montantes	
		Transferidos	Publicitados
1	Associação Juvenil de Cultura e Recreio Sport Lagoa e Benfica	36 900,00	36 900,00
3	Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de P. Delgada	35 000,00	30 000,00
5	Casa do Povo de Água de Pau	58 000,00	18 000,00
6	Centro Social e Cultural do Cabouco	30 000,00	30 000,00
7	Clube Operário Desportivo	311 999,24	251 166,59
8	Fábrica da Igreja Paroquial da Freguesia do Rosário	13 500,00	23 500,00
10	Santiago Futebol Clube	109 000,00	90 000,00
11	<i>EML, E.M.</i>	842 005,92	0,00

Fonte: Cópias do Edital, de 24-09-2008, e do jornal local em que foram publicitados os apoios, a fls. 746.

Face aos elementos obtidos, verifica-se que o Município de Lagoa **nem sempre observou as disposições legais relativas à publicitação dos apoios concedidos**¹⁶⁰.

Sobre o assunto, foi exposto em **contraditório** que:

Em 10/12/2007 foi deliberado atribuir apoios a diversas Instituições do Concelho. A Lei 26/94, de 19 de Agosto, refere que em Março são publicados apoios referentes ao 2º Semestre do ano anterior. Foi entendimento do Senhor Presidente da Câmara não publicar os apoios deliberados em Dezembro de 2007, uma vez que se destinavam ao ano de 2008. Aquando da publicação em Setembro dos apoios atribuídos no 1º Semestre de 2008, não foi tido em conta, por lapso, os apoios deliberados em 2007.

6.4.2.3.2. Aplicação do regulamento de apoio no domínio da habitação

Através destes apoios o Município pretende exercer uma acção ao nível da habitação social, tendo em vista melhorar as condições de vida dos agregados familiares em situação económica desfavorável.

Os apoios assumem a natureza de subsídio a fundo perdido, destinando-se a financiar despesas com a aquisição de materiais para obras de beneficiação e pequenas reparações, mão-de-obra, acompanhamento técnico e elaboração de projectos de arquitectura e de especialidades, contemplando-se ainda a comparticipação nas rendas suportadas pelos referidos agregados familiares.

A análise efectuada incidiu especificamente nos apoios financeiros concedidos de forma indirecta à aquisição de materiais de construção¹⁶¹ e mão-de-obra, tendo-se verificado os requisitos de elegibilidade das candidaturas, a tramitação a que as mesmas se encontravam sujeitas bem como os procedimentos de controlo implementados, no sentido de assegurar a correcta aplicação das verbas despendidas (*cfr.* questionário inserto no *Anexo VII*).

¹⁶⁰ No *Anexo VIII*, discriminam-se as irregularidades detectadas a este nível, relativamente aos processos que se encontravam abrangidos pela obrigatoriedade legal de publicitação dos apoios.

¹⁶¹ Era o Município que os adquiria junto dos fornecedores, assumindo a correspondente despesa.



Nesta vertente de actuação, **o regulamento de apoio no domínio da habitação não era devidamente aplicado.**

De facto, nenhum dos processos seleccionados para amostra¹⁶² estava correctamente instruído, dada a ausência da maioria dos documentos ou informações exigidas, conforme se pode verificar no *Anexo IX*, no qual se avalia a aplicação das condições de acesso, dos critérios de selecção e de análise das candidaturas previstos nas disposições regulamentares.

Por outro lado, **não existiam evidências de se exercer o controlo da aplicação dos materiais nos fins a que se destinavam**, constando apenas dos processos facturas com a menção “material entregue”.

A **inexistência de procedimentos de controlo adequados** contraria o disposto no ponto 2.9.1. do POCAL.

À semelhança do referido no ponto anterior, **a inexistência de procedimentos de controlo eficazes não permitia assegurar a observância da legalidade na atribuição e/ou aplicação dos apoios**, facto que contraria o disposto no ponto 2.9.1. do POCAL.

O procedimento adoptado na relevação contabilística destas operações era adequado.

Na realidade, dado que os materiais adquiridos eram directamente entregues no local das obras, procedia-se, de imediato, ao reconhecimento do respectivo custo através da conta 62.2.45 «Fornecimentos e serviços – Materiais de construção». Sugere-se, no entanto, por uma questão de transparência e de fiabilidade da informação financeira, que a referida conta passe a apresentar mais um nível de desagregação, de modo a que a respectiva designação evidencie que tais materiais foram adquiridos no âmbito do regulamento em causa¹⁶³.

6.4.3. Conclusões

As limitações da informação contabilística relativa aos investimentos em curso condicionavam o exercício de um controlo eficaz da respectiva execução.

No caso dos projectos financeiramente comparticipados por outras entidades, eram evidentes as dificuldades para se proceder à certificação das importâncias inscritas nos pedidos de pagamento remetidos às entidades gestoras, pois a nível contabilístico os projectos em execução não eram individualmente evidenciados.

Na relevação contabilística dos subsídios para investimentos não foram observados os princípios da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade.

Relativamente à atribuição de apoios financeiros no âmbito dos regulamentos municipais analisados, na generalidade dos casos, não eram observadas as disposições regulamentares que disciplinavam esta vertente de actuação do Município, nem era exercido um adequado controlo da respectiva aplicação. Refira-se, a propósito, que no regulamento municipal para a concessão de subsídios não se encontravam definidos os serviços nem os responsáveis pela análise dos processos e posterior controlo da aplicação das verbas.

¹⁶² Foram seleccionados 10 processos – *Anexo IX*.

¹⁶³ Por exemplo, 62.2.45.1 «Fornecimentos e serviços – Materiais de construção – Apoio à habitação».



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

A incorrecta contabilização de determinadas operações não salvaguardou a respectiva regularidade financeira.

As disposições legais relativas à publicitação dos apoios atribuídos nem sempre foram observadas.

Os factos descritos consubstanciam a inobservância das seguintes normas:

Quadro XXV: Transferências e subsídios obtidos e concedidos – Disposições legais não observadas

Pontos do POCAL e outras normas	Descrição	Ponto do Relatório
2.9.5., alínea a)	Definição de autoridade e responsabilidade – Não tinham sido formalmente nomeados os responsáveis pela análise dos processos de candidatura ao regulamento municipal para a concessão de subsídios, nem para a execução dos procedimentos de controlo subsequentes.	6.4.1.
3.2., alíneas d) e g) e artigo Artigo 6.º, alíneas d) e g), da NSCI	Registo metódico dos factos – Incorrecta contabilização dos subsídios obtidos para investimentos.	6.4.1.2.
2.9.1.	Controlo das operações – Os regulamentos municipais para a concessão de subsídios e de apoios no âmbito da habitação não eram convenientemente aplicados.	6.4.2.2. e 6.4.2.3.
Artigo 11.º, n.º 1 do DL n.º 411/91, de 17/10 e artigo 1.º, alínea e) do DL n.º 236/95, de 13/09.	Controlo das operações – Foram efectuados pagamentos na importância de € 250 642,66, sem que se encontrasse comprovada a regularidade da situação contributiva dos beneficiários perante a Segurança Social e as Finanças.	6.4.2.2.
2.9.1.	Controlo das operações – Não era exercido um adequado controlo relativamente à aplicação dos apoios atribuídos.	6.4.2.2. e 6.4.2.3.
DL n.º 26/2002, de 14/02 (notas explicativas da rubrica de classificação económica 11.00.00 «Outras despesas de capital») e ponto 11.3. (notas explicativas da conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».	Registo metódico dos factos – A contabilização dos apoios atribuídos no âmbito do regulamento municipal para a concessão de subsídios não respeitou as normas contabilísticas aplicáveis, tanto na vertente orçamental, como na patrimonial.	6.4.2.2.
Artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 3.º, n.º 3, da Lei n.º 26/94, de 19/08 (adaptada à Região Autónoma dos Açores pelo DLR n.º 12/95/A, de 26/07.	Registo metódico dos factos – Inobservância das disposições legais relativas à publicitação dos apoios atribuídos.	



7. Avaliação do sistema de controlo interno

A NSCI do Município de Lagoa não sofreu qualquer alteração, persistindo, por conseguinte, as deficiências constatadas aquando da realização da anterior acção de fiscalização. Exceptua-se o facto da função de aprovisionamento se encontrar agora centralizada, apesar da estrutura vigente não contemplar a existência de uma unidade orgânica com tais atribuições.

Na Tesouraria continuava a verificar-se uma inadequada concentração de tarefas no respectivo responsável, não se encontrando salvaguardada uma adequada segregação de funções.

Apesar de terem sido elaborados diversos regulamentos visando estabelecer um quadro de referência no âmbito da atribuição de apoios financeiros, constatou-se que tais disposições regulamentares não eram efectivamente aplicadas.

Nas restantes áreas objecto de análise, os procedimentos de controlo previstos não eram adoptados de forma regular e efectiva ao longo do exercício.

Em termos de organização administrativa e contabilística, detectaram-se ineficiências no processamento da receita, relacionadas com a inexistência de terminais portáteis para se proceder à recolha e posterior processamento da informação de suporte à facturação do serviço de abastecimento de água, bem como ao nível da relevação das operações relacionadas com o imobilizado, em que não eram adoptados procedimentos contabilísticos adequados nem rotinas de certificação da informação entre o Secção de Pessoal e Património e a SC.

Em suma, **o sistema de controlo interno era deficiente**, pois não assegurava o controlo efectivo das operações, o registo metódico dos factos e, conseqüentemente, a exactidão e integridade dos registos contabilísticos de suporte à elaboração das demonstrações financeiras, sobretudo na área do imobilizado, **não sendo objecto de acompanhamento e avaliação permanente por parte do órgão executivo**, contrariamente ao disposto pelo ponto 2.9.3. do POCAL.

Na resposta apresentada em **contraditório**, os responsáveis informaram que «A Norma do Sistema de Controlo Interno na Câmara Municipal de Lagoa está a ser actualizada de acordo com o actual funcionamento dos Serviços Camarários».



8. Apreciação das demonstrações financeiras

A reserva expressa pelos auditores externos na certificação legal das contas individuais do Município¹⁶⁴, relativa ao imobilizado, tem um âmbito de tal modo extenso que a opinião emitida incidu, praticamente, sobre as operações realizadas em 2008 e conseqüente reflexo nas demonstrações financeiras.

Os testes efectuados confirmaram a ocorrência de irregularidades, salientando-se as seguintes:

- Nem todos os bens do imobilizado se encontravam evidenciados no balanço, constando-se que existiam imóveis ainda por registar, avaliados em € 12 355 000,00.
- O processo de inventariação e valorização do património municipal ainda não estava concluído, desconhecendo-se uma data provável para tal.
- Nas contas do imobilizado em curso permaneciam indevidamente contabilizadas despesas relativas a investimentos já concluídos à data de encerramento do exercício.
- O critério de valorimetria aplicado aos bens já em utilização, mas que apenas integraram o balanço no exercício findo, revelou-se inadequado por não deduzir ao custo de aquisição as amortizações acumuladas entretanto decorridas, de modo a apurar-se para cada um deles o respectivo valor patrimonial líquido.
- De igual modo, na contabilização dos edifícios e outras construções em que não se dispunha dos valores individualizados para o imóvel e para o terreno, não se procedia à determinação do valor deste último para efeitos de registo na respectiva conta.
- O procedimento adoptado na relevação contabilística dos subsídios para investimentos contrariava as regras estatuídas pelo POCAL, traduzindo a inobservância do princípio da especialização (ou do acréscimo).
- No domínio da contabilidade orçamental, não foram registados os compromissos com reflexos em exercícios futuros.

Face aos condicionalismos enunciados, os auditores externos emitiram a certificação legal das contas com reserva por limitação de âmbito e com ênfases, expressando a respectiva opinião nos seguintes termos:

... excepto quanto aos efeitos dos ajustamentos que poderiam revelar-se necessários caso não existisse a limitação descrita ... o Balanço, Demonstração de Resultados e Mapas de Execução Orçamental, apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira do Município de Lagoa – Açores em 31 de Dezembro de 2008 e o resultado das suas operações no exercício findo naquela data, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites» (sublinhado nosso).

É, no entanto, expectável que os mencionados ajustamentos assumissem uma expressão relevante, com reflexos na situação financeira e patrimonial do Município, visto estar em causa a relevação contabilística de operações com elevada materialidade.

Em conclusão, com referência à data de 31-12-2008, não era possível assegurar a integridade nem a fiabilidade das demonstrações financeiras.

¹⁶⁴ Cfr. ponto 6.2.3.



Em **contraditório**, os responsáveis alegaram, resumidamente, que nenhuma das irregularidades descritas tem impacto financeiro, nomeadamente ao nível dos limites de endividamento e, conseqüentemente, na situação financeira do Município. Invocam, ainda, a impossibilidade legal de proceder ao registo contabilístico de bens do imobilizado, na importância de € 12 355 000,00, dada a ausência dos respectivos registos nas Finanças e Registo Predial.

Por último, alegam que os subsídios para investimentos não relevados em 2008 não têm relevância material – € 178 162,00.

Contudo, importa ter presente que o balanço do Município, reportado a 31 de Dezembro de 2008, evidenciava um total de € 41 339 183,82. O facto de não se encontrarem contabilizados imóveis avaliados em € 12 355 000,00 tinha um impacto materialmente relevante na respectiva estrutura financeira e patrimonial, que não estava reflectido nas demonstrações financeiras.

Note-se que não foram questionados os motivos que impediram o registo contabilístico dos referidos bens – os quais nunca poderiam integrar o balanço da entidade no exercício em apreço, pois o POCAL não acolheu o princípio contabilístico da substância sobre a forma¹⁶⁵. Apenas se pretendeu enfatizar os efeitos que tal omissão introduziu nas demonstrações financeiras, ao impossibilitar a correcta percepção do valor dos activos que integram o património municipal e respectivas fontes de financiamento.

Relativamente aos subsídios para investimentos – que em 2008 ascenderam a € 1 700 620,15 e não a € 178 162,51, como é referido em contraditório – a incorrecta metodologia adoptada na respectiva contabilização¹⁶⁶ influenciou em cerca de 75% a expressão do resultado líquido do exercício, que ascendeu a € 2 265 613,00. Pelo que a inobservância do princípio da especialização (ou do acréscimo) na relevação contabilística destas operações introduziu distorções materialmente relevantes ao nível dos resultados.

A restante matéria descrita no presente ponto não motivou resposta por parte dos responsáveis.

¹⁶⁵ Exceptuam-se os casos da contabilização dos bens em regime de locação financeira e dos bens de domínio público, que têm subjacente a adopção deste princípio.

¹⁶⁶ Foram integralmente reconhecidos como proveitos do próprio exercício.



9. Grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas

Efectuou-se o *follow-up* das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório n.º 8/2006-FS/SRATC, aprovado em 05-04-2006¹⁶⁷, que se passam a transcrever:

- A Câmara Municipal de Lagoa deverá providenciar no sentido de serem supridas as insuficiências referenciadas ao longo do Relatório (pontos 4.2, 5.1, 6.1, 6.3, 6.4, 6.5 e 7).
- Deverão ser adoptadas medidas que promovam um acompanhamento mais eficaz das dívidas de terceiros, nomeadamente das provenientes do serviço de fornecimento de água e de rendas de habitação social, de modo a evitar a prescrição daquelas e os consequentes danos patrimoniais para o Município.
- A relevação contabilística das operações deverá efectuar-se com a observância dos princípios contabilísticos estatuidos pelo POCAL, de modo a assegurar a fiabilidade das demonstrações financeiras.
- A Autarquia deverá proceder à adaptação do respectivo plano de contas, de modo a que os encargos processados através das rubricas «Subsídios de férias e de Natal» e «Remunerações por doença e maternidade/paternidade» sejam desagregados em função das diversas rubricas de classificação económica relevantes para efeitos de determinação dos limites legais dos encargos com o pessoal.
- Deverá ser incutido maior rigor na previsão das receitas de capital.
- A utilização das dotações da despesa deve implicar a cativação do montante estimado logo na fase inicial de intenção da respectiva realização, nos termos dos pontos 2.6.1. e 11.3. do POCAL.
- Deverá promover-se a regularização das situações associadas à cedência a terceiros da utilização/exploração de imóveis municipais, com a consequente arrecadação das receitas por cobrar.

No Relatório n.º 19/2005-FS/SRATC (avaliação do grau de implementação do POCAL nos Municípios da Região Autónoma dos Açores), aprovado em 20-10-2005¹⁶⁸, já se haviam formulado recomendações no sentido da implementação da contabilidade de custos e da observância dos princípios contabilísticos indispensáveis à fiabilidade das demonstrações financeiras.

De acordo com a análise efectuada, verificou-se que **apenas algumas das recomendações anteriormente efectuadas foram efectivamente acolhidas**, a saber:

- A interposição de processos de execução fiscal, com o intuito de se proceder à arrecadação das receitas referentes aos serviços de abastecimento de água e de recolha de resíduos sólidos.
- A implementação do serviço de Aprovisionamento e consequente registo da movimentação de existências.
- A utilização de contas de transição para o registo das facturas em recepção e conferência.

¹⁶⁷ Disponível em https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2006/audit2006.shtm#srta.

¹⁶⁸ Disponível em https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit2005.shtm#srta.



- A 01-09-2006, entre o Município de Lagoa e a Câmara do Comércio e Indústria de Ponta Delgada foi celebrado o contrato de arrendamento¹⁶⁹ referente ao imóvel municipal onde funcionava o pólo da Escola de Formação Profissional.
- A aprovação de regulamentos municipais para efeitos de concessão de subsídios e outros apoios, bem como a publicitação dos apoios, embora com as deficiências assinaladas¹⁷⁰.
- A implementação da contabilidade de custos, que se encontrava na sua fase inicial.
- A aplicação do princípio contabilístico da prudência no caso dos créditos vencidos e considerados de cobrança duvidosa¹⁷¹.

No entanto, **mantém-se actual grande parte das recomendações então formuladas**, nomeadamente no que concerne à legalidade e regularidade das operações, à consistência, integralidade e fiabilidade das demonstrações financeiras e à implementação de procedimentos de controlo nas diversas áreas, insuficiências que foram descritas ao longo do presente relatório e sintetizadas nas conclusões.

A questão relacionada com a sobreavaliação das receitas de capital já não se coloca, uma vez que, na sequência das alterações ao POCAL concretizadas através do Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de Abril, a inscrição de importâncias relativas a transferências de fundos comunitários deixou de estar dependente da efectiva atribuição ou aprovação pela entidade competente.

Relativamente a este ponto foi referido, em **contraditório**, que «Está a decorrer a actualização do Património e já foi implementada a Contabilidade de Custos».

¹⁶⁹ A fls. 1386. A partir de Janeiro de 2008, a gestão do referido imóvel passou a ser assegurada pela *EML*, *E.M.*, que procede à cobrança das rendas devidas.

¹⁷⁰ *Cfr.* pontos 6.4.2.3.1. e 6.4.2.3.2.

¹⁷¹ Apenas no que respeita às dívidas referentes aos serviços de abastecimento de água e de recolha de resíduos sólidos.



10. Síntese do ajustamento

O processo relativo à Conta de Gerência de 2008 encontra-se instruído com os documentos necessários à sua análise e conferência e, pelo seu exame, o resultado foi o seguinte:

Quadro XXVI: Síntese do ajustamento

		<i>Euro</i>
DÉBITO		14.466.944,70
Saldo da Gerência Anterior		384.191,85
Execução Orçamental	183.357,46	
Operações de Tesouraria	200.834,39	
Total das Receitas Orçamentais:		13.687.420,38
Receitas Correntes	6.335.230,39	
Receitas de Capital	7.352.189,99	
Operações de Tesouraria		395.332,47
CRÉDITO		14.466.944,70
Total das Despesas Orçamentais:		13.746.420,27
Despesas Correntes	6.171.026,98	
Despesas de Capital	7.575.393,29	
Operações de Tesouraria		361.221,22
Saldo para Gerência Seguinte		359.303,21
Execução Orçamental	124.357,57	
Operações de Tesouraria	234.945,64	

Fonte: Fluxos de caixa

O saldo da gerência anterior foi confirmado na Conta de Gerência de 2007.



PARTE III

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

11. Principais conclusões

Ponto do Relatório	Conclusões
4.	Os documentos de prestação de contas da <i>EML, E.M.</i> , e da <i>Portas da Lagoa, S.A.</i> , não foram apreciados pelos órgãos municipais a tempo de integrar o processo de prestação de contas do Município.
5.	Parte da informação de publicitação obrigatória não se encontrava disponível no sítio da <i>Internet</i> do Município de Lagoa.
6.1.1.	Ausência de segregação de funções na Tesouraria.
6.1.3.3.	Os procedimentos adoptados asseguravam o registo oportuno das facturas recebidas.
6.1.3.4.	Os bens ou serviços adquiridos eram objecto de conferência, sendo evidenciada na factura de suporte. No entanto, após a regularização desta, não lhe era aposta a menção de “pago”.
6.1.3.5.	Não eram adoptados procedimentos de controlo adequados com vista à certificação do valor das dívidas a terceiros.
6.2.2.	Não estavam registados no balanço imóveis avaliados em € 12 355 000,00, facto que traduzia a inobservância dos princípios contabilísticos da especialização e da materialidade. O processo de inventariação do património municipal não estava concluído. Não foram implementados métodos e procedimentos de controlo no âmbito do imobilizado.
6.2.2.3. e 6.2.2.4.	No imobilizado em curso encontravam-se indevidamente registados bens já concluídos e afectos à actividade.
6.2.2.7. e 6.4.2.1.	A contabilização dos subsídios para investimentos contrariava os princípios da especialização e da materialidade, afectando, por conseguinte, a fiabilidade das demonstrações financeiras.
6.2.2.9.	Não foi salvaguardada a legalidade nem a regularidade financeira da operação de cedência da piscina coberta <i>Aquafit</i> à <i>EML, E.M.</i>



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Ponto do Relatório	Conclusões
6.3.1.	Não foram definidas competências no âmbito do controlo das dívidas a terceiros.
6.3.2.1.	As dívidas não se encontravam reflectidas no balanço de acordo com o respectivo grau de exigibilidade.
	A circularização a fornecedores não era realizada.
6.3.4.	Não se procedeu à certificação dos juros suportados no âmbito dos diversos contratos, através do respectivo cálculo.
	Verificou-se a inobservância de normas relacionadas com o controlo orçamental, nomeadamente no que concerne aos compromissos plurianuais.
6.3.5.2., 6.3.5.3. e 6.3.5.4.	Foram observados os limites do endividamento líquido e dos empréstimos.
	Em 31-12-2008, o endividamento global do Município ascendia a € 12 232 052,58.
6.3.6.	O Município deparava-se com problemas de liquidez, suscitando-se reservas quanto à capacidade para solver tempestivamente as suas dívidas.
6.4.2.1.	O conteúdo do Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios e do Regulamento de Apoio no Domínio da Habitação do Município de Lagoa carece de maior densificação de modo a assegurar, em matéria de atribuição de ajudas públicas, o cumprimento dos princípios gerais da actividade administrativa, entre os quais se destacam, neste âmbito, os da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade.
6.4.2.3.1.	Ocorreram pagamentos de subsídios a diversas entidades, na importância de € 250 642,66, sem que se encontrasse documentada a regularidade da sua situação contributiva perante as Finanças e a Segurança Social.
6.4.2.3.1. e 6.4.2.3.2.	Os regulamentos municipais para a atribuição de apoios financeiros não eram aplicados, detectando-se deficiências no controlo da utilização das verbas e na publicitação dos montantes e entidades beneficiárias.
7.	O sistema de controlo interno revelou-se deficiente, já que as medidas e procedimentos de controlo previstos não eram aplicados de forma regular e efectiva.
8.	Não se encontrava assegurada a integridade nem a fiabilidade das demonstrações financeiras, as quais mereceram por parte dos auditores externos a expressão de uma opinião com “reservas” por limitação do âmbito do exame.
9.	Nem todas as recomendações formuladas em anteriores acções de fiscalização foram acolhidas.



12. Recomendações

Face ao exposto, reiteram-se as recomendações formuladas em anteriores acções de fiscalização, nomeadamente no que concerne à legalidade e regularidade das operações, à integridade e fiabilidade das demonstrações financeiras e à implementação de procedimentos de controlo nas diversas áreas¹⁷², e recomenda-se:

	Recomendação	Ponto do Relatório
1. ^a	Exercício, pelos órgãos municipais, de um efectivo acompanhamento e fiscalização da actividade das empresas participadas, devendo as respectivas contas integrar o processo de prestação de contas do Município.	4.
2. ^a	Assegurar a aplicação dos métodos e procedimentos de controlo previstos na NSCI, salvaguardando uma adequada segregação de funções na definição dos responsáveis pelas diversas operações, no sentido de serem supridas as insuficiências referenciadas ao longo do relatório e sintetizadas no ponto anterior.	6.1., 6.2., 6.3. e 6.4.
3. ^a	Promover a regularização dos registos de propriedade de todos os imóveis municipais, de modo a que os mesmos passem a integrar as demonstrações financeiras, bem como a conclusão do processo de inventariação e avaliação do património municipal.	6.2.2.
4. ^a	Efectuar o registo contabilístico dos compromissos com incidência plurianual nas adequadas contas de controlo orçamental.	6.3.4.
5. ^a	Rever o Regulamento Municipal para a Concessão de Subsídios assim como o Regulamento de Apoio no Domínio da Habitação do Município de Lagoa, definindo com rigor os objectivos dos apoios, a sua natureza e critérios de cálculo dos seus montantes, as condições de acesso, os critérios de apreciação e selecção dos pedidos, os mecanismos de controlo, bem como o regime procedimental, de modo a assegurar o cumprimento dos princípios gerais da actividade administrativa, nomeadamente os da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade.	6.4.2.1.
6. ^a	Aplicação efectiva dos regulamentos municipais sobre atribuição de apoios, designadamente na análise e selecção das candidaturas e no controlo da aplicação das verbas atribuídas, bem como publicitação dos montantes e entidades beneficiárias, nos termos legalmente previstos.	6.4.2.3.1. e 6.4.2.3.2.
7. ^a	Assegurar que os pagamentos de subsídios e apoios financeiros às entidades beneficiárias só se concretizem após certificação da regularidade da respectiva situação contributiva perante as Finanças e a Segurança Social.	6.4.2.3.1.

¹⁷² Cfr., ponto 9., *supra*.



13. Irregularidades

		Ponto 4.
Descrição	As demonstrações financeiras das empresas participadas não foram apreciadas pelos órgãos municipais a tempo de integrarem o processo de prestação de contas do Município.	
Normas infringidas	Artigo 68.º, n.º 1, alínea <i>cc</i>), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e ponto 8.2.16. do POCAL.	
		Ponto 6.1.1.
Descrição	Ausência de segregação de funções na Tesouraria.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.5., alínea <i>c</i>), do POCAL e artigo 61.º, n.º 2, alínea, <i>c</i>), da NSCI.	
		Ponto 6.1.2.4.
Descrição	Não foi tempestivamente relevada a dívida da sociedade Porto dos Carneiros, SU, Lda.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.2., alíneas <i>e</i>) e <i>j</i>), do POCAL.	
		Pontos 6.1.3.5., 6.3.3.2. e 6.3.4.
Descrição	Não foram aplicados de forma consistente os procedimentos de controlo referentes às dívidas a fornecedores.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.10.2.3. do POCAL e artigo 27.º, n.º 3, da NSCI.	
		Ponto 6.1.4.
Descrição	As reconciliações bancárias não eram elaboradas em suporte documental devidamente formalizado.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.2., alínea <i>d</i>), do POCAL, e artigo 19.º da NSCI.	
		Ponto 6.1.4.
Descrição	O estado de responsabilidade do tesoureiro não era verificado.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.10.1.9. do POCAL.	
		Ponto 6.2.2.
Descrição	O balanço não integrava imóveis avaliados em € 12 355 000,00. O processo de inventariação e valorização do património municipal ainda não estava concluído.	
Normas infringidas	Pontos 2.8.1., 2.9.2., alínea <i>e</i>), e 3.2., alíneas <i>d</i>) e <i>g</i>), do POCAL.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

		Ponto 6.2.2.
Descrição	Os métodos e procedimentos de controlo do imobilizado não eram implementados.	
Normas infringidas	Pontos 2.9.2., alínea <i>j</i>), 2.9.10.4.1., 2.9.10.4.3. e 2.9.10.4.4. do POCAL, artigos 36.º, 37.º, n.º 3, e 38.º, n.º 3, da NSCI, e ainda o artigo 10.º, alíneas <i>f</i>), <i>g</i>) e <i>i</i>), do RICPM.	
		Pontos 6.2.2.2. e 6.2.2.3.
Descrição	No registo de determinados bens do imobilizado, não se atendeu ao critério do valor patrimonial líquido para efeitos da respectiva relevação contabilística.	
Normas infringidas	Ponto 4.1.1. do POCAL e artigos 39.º, n.º 1, do CIBE e 26.º, n.º 1, do RICPM.	
		Ponto 6.2.2.3.
Descrição	As imobilizações em curso incluíam bens já afectos à actividade do Município.	
Normas infringidas	Pontos 3.2., alínea <i>d</i>), e 11.3. do POCAL (notas explicativas da conta 44 «Imobilizações em curso») e artigos 21.º e 22.º das normas específicas do CIIDE.	
		Ponto 6.2.2.4.
Descrição	A despesa incorrida com a alteração do sistema de abertura de portas do Cine Teatro Lagoense foi indevidamente adicionada ao custo histórico do imóvel.	
Normas infringidas	Ponto 11.3. do POCAL (notas explicativas das contas 272 «Custos diferidos», 42 «Imobilizações corpóreas» e 62232 «Conservação e reparação»), e artigo 27.º do RICPM.	
		Ponto 6.2.2.5.
Descrição	Na aplicação das taxas de amortização não era adoptado o regime duodecimal.	
Normas infringidas	Artigo 35.º, n.º 1, do CIBE.	
		Ponto 6.2.2.6.
Descrição	Não se procedia à valorização dos terrenos subjacentes a edifícios e outras construções para efeitos de registo na conta apropriada.	
Normas infringidas	Pontos 3.2., alínea <i>g</i>), e 11.3. (notas explicativas da conta 42.1 «Terrenos e recursos naturais») do POCAL e artigo 36.º, n.º 1, alínea <i>g</i>), do CIBE.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

		Pontos 6.2.2.7. e 6.4.1.2.
Descrição	Os subsídios para investimentos eram integralmente reconhecidos como pro- veitos do exercício em que se efectivava a percepção das correspondentes verbas.	
Normas infringidas	Pontos 3.2., alíneas <i>d</i>) e <i>g</i>), e 11.3. (notas explicativas da conta 2745 «Subs- ídios para investimentos» do POCAL.	
		Ponto 6.2.2.9.
Descrição	Não foi salvaguardada a legalidade nem a regularidade financeira da operação associada à alienação da piscina <i>Aquafit à EML, E.M.</i>	
Normas infringidas	Artigo 53.º, n.º 2, alínea <i>i</i>), da LAL, ponto 2.3.4.2. do POCAL e artigo 19.º do RICPM.	
		Ponto 6.3.1.
Descrição	Não se encontravam definidas competências no âmbito do controlo das dívi- das a terceiros.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.5., alínea <i>a</i>), do POCAL.	
		Ponto 6.3.2.1.
Descrição	Nem todas as dívidas se encontravam reflectidas no balanço de acordo com o respectivo grau de exigibilidade.	
Normas infringidas	Pontos 2.9.2., alínea <i>e</i>), 5. (nota de rodapé <i>a</i>), comentário às dívidas a tercei- ros – médio e longo prazos) e 11.3. (nota explicativa da conta 23 «Emprésti- mos obtidos») todos do POCAL.	
		Ponto 6.3.3.1.
Descrição	Os contratos de <i>factoring</i> não foram devidamente contabilizados.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.2., alínea <i>e</i>), do POCAL.	
		Ponto 6.3.4.
Descrição	Não se procedeu à certificação dos juros referentes aos empréstimos bancá- rios, através do respectivo cálculo.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.10.2.7. do POCAL.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

		Ponto 6.3.4.
Descrição	Inobservância das disposições legais relativas ao registo e controlo orçamental dos compromissos plurianuais.	
Normas infringidas	Pontos 2.6.1. e 11.3. do POCAL (notas explicativas das contas 04 «Orçamento – Exercícios futuros» e 05 «Compromissos – Exercícios futuros»).	
		Ponto 6.4.2.2.
Descrição	O regulamento municipal para a concessão de subsídios não identificava os serviços responsáveis pela análise das candidaturas.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.5., alínea a), do POCAL.	
		Ponto 6.4.2.3.1.
Descrição	Foram processados pagamentos de subsídios, na importância de € 250 642,66, sem se encontrar demonstrada a regularidade da situação contributiva das entidades beneficiárias perante as Finanças e a Segurança Social.	
Normas infringidas	Artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, e artigo 1.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro.	
		Pontos 6.4.2.3.1. e 6.4.2.3.2.
Descrição	As disposições regulamentares no âmbito da atribuição de subsídios e de outros apoios no domínio da habitação não eram aplicadas, constatando-se a ausência de procedimentos de controlo adequados, quer na fase de selecção das candidaturas, quer, posteriormente, na aplicação das verbas atribuídas.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.1. do POCAL.	
		Ponto 6.4.2.3.1.
Descrição	A relevação contabilística das operações associadas à atribuição de subsídios não salvaguardou a respectiva regularidade financeira.	
Normas infringidas	Ponto 11.3. do POCAL (notas explicativas da conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais», e Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, (notas explicativas inseridas no Anexo III à rubrica de classificação económica 11.00.00 «Outras despesas de capital».	
		Ponto 6.4.2.3.1.
Descrição	Nem sempre foram observadas as disposições legais relativas à obrigatoriedade de publicitação dos subsídios atribuídos a entidades exteriores ao sector público administrativo.	
Normas infringidas	Artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 3, e 3.º, n.º 3, da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.	



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

		Ponto 7.
Descrição	O sistema de controlo interno não era objecto de acompanhamento e avaliação permanente por parte do órgão executivo.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.3. do POCAL.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

14. Decisão

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 LOPTC.

O Presidente da Câmara Municipal de Lagoa deverá informar o Tribunal de Contas, no prazo de 6 meses, das diligências levadas a efeito para dar cumprimento às recomendações formuladas.

Expressa-se ao Organismo auditado o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestadas 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.

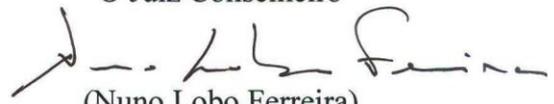
Remeta-se cópia do presente relatório ao Presidente da Câmara Municipal de Lagoa, para conhecimento e efeitos do disposto na alínea *q*) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Remeta-se, também, cópia ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores.

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

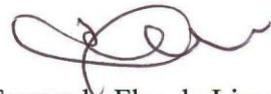
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 3 de Dezembro de 2009

O Juiz Conselheiro



(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores

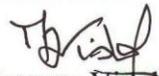


(Fernando Flor de Lima)



(Carlos Bedo)

Fui presente
A Representante do Ministério Público



(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 09/116.01
Entidade fiscalizada:	Município de Lagoa	
Sujeito(s) passivo(s):	Município de Lagoa	

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	30	€ 119,99	€ 3 599,70
— Na área da residência oficial	170	€ 88,29	€ 15 009,30
Emolumentos calculados			€ 18 609,00
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 716,40		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 17 164,00		
Emolumentos a pagar			€ 17 164,00
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 17 164,00

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi 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> <p>— Acções fora da área da residência oficial€ 119,99</p> <p>— Acções na área da residência oficial.....€ 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 716,40) 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), fixado actualmente em € 343,28, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (€ 333,61), actualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 17 164,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).</p> <p>(Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência).</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 de Lagoa (09/116.01)

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	Carlos Bedo	Auditor-Coordenador
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Chefe
Execução	Rui Santos	Auditor
	Luís Costa	Técnico Superior

A presente acção foi realizada em cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde, tendo participado nos trabalhos de campo os auditores Susana Ramos e Bartolomeu Oliveira.



ANEXO I

METODOLOGIA

Fase	Descrição
1. ^a	<p>Planeamento</p> <ul style="list-style-type: none">• Consulta do <i>dossier</i> permanente, nomeadamente do relatório de auditoria aprovado em sessão de 5 de Abril de 2006 (Processo n.º 05/130. 7), que incidiu sobre o exercício de 2004 e parte do de 2005 (até Maio);• Análise do processo de prestação de contas de 2008;• Elaboração do Plano Global de Auditoria.
2. ^a	<p>Trabalhos de campo</p> <p>Decorreram entre os dias 4 e 8 de Maio de 2009 e incluíram:</p> <ul style="list-style-type: none">• Reuniões com os responsáveis funcionais, tendo em vista a identificação e caracterização do sistema de controlo interno;• A distribuição de questionários destinados ao conhecimento dos procedimentos de controlo instituídos em cada uma das áreas seleccionadas e correspondente avaliação do sistema de controlo interno;• A realização de testes de procedimento e de conformidade, com a finalidade de se certificar a informação recolhida, complementados por testes substantivos, destinados à confirmação do processamento contabilístico, da expressão financeira e do suporte documental das operações. <p>Os trabalhos de campo incidiram sobre as seguintes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Disponibilidades – análise e avaliação dos métodos e procedimentos de controlo, operações e registos dos meios monetários do Município, abrangendo os circuitos de cobrança e de pagamentos;• Imobilizado – análise e avaliação dos métodos e procedimentos de controlo, operações e registos relativos aos imobilizados corpóreos, incorpóreos e financeiros, respectiva gestão e contabilização;• Endividamento – análise das dívidas decorrentes, não só da contratação de empréstimos, mas, igualmente, das resultantes da aquisição de bens e serviços, e registos associados, com o intuito de certificar o endividamento líquido no âmbito do conceito de necessidades de financiamento definido pelo SEC 95, com referência a 31 de Dezembro de 2008;• Transferências e subsídios concedidos e obtidos – análise e avaliação dos métodos e procedimentos de controlo, operações e registos associados.
3. ^a	<p>Elaboração do relatório de auditoria</p> <ul style="list-style-type: none">• Tratamento da informação recolhida;• Circularização a fornecedores de imobilizado, com o objectivo de certificar os saldos constantes dos documentos de prestação de contas, e também a instituições de crédito, a fim de validar os montantes referentes ao endividamento bancário e ao serviço da dívida suportado em 2008:<ul style="list-style-type: none">– Fornecedores de imobilizado: Albano Vieira, Lda., Caetano & Medeiros – Sociedade de Construção e Imobiliário, Lda., Eng.º Tavares Vieira, Lda., Marques, SA e Sanibetão - Empreiteiros, SA.– Instituições de crédito: solicitou-se ao Município a obtenção de certidões emitidas pelas instituições junto das quais foram contratados financiamentos a médio e longo prazos.• Elaboração do projecto de relato.• Análise do contraditório.• Elaboração do projecto de relatório final.



ANEXO II
DISPONIBILIDADES – OBJECTIVOS

Objectivos	Descrição
Integridade	Verificar se estavam incluídas nas contas, na data ou no período em referência: <i>a)</i> todas as disponibilidades; <i>b)</i> todos os recebimentos e pagamentos.
Legalidade e regularidade	Verificar se as disponibilidades, os recebimentos e os pagamentos obedeciam às normas legais e regulamentares aplicáveis.
Existência/Ocorrência	Verificar se as disponibilidades, os recebimentos e os pagamentos evidenciados nas contas, existiam ou correspondiam a operações ocorridas.
Titularidade	Verificar se as disponibilidades evidenciadas nas contas estavam legalmente na titularidade ou sob responsabilidade da entidade auditada.
Especialização	Verificar se os recebimentos, os pagamentos e as transferências entre contas bancárias se encontravam registados no período a que dizem respeito.
Valorização	Verificar se as disponibilidades incluídas nas contas eram realizáveis pelo montante registado e se, nos casos aplicáveis, eram constituídas as provisões adequadas.
Registo e documentação	Verificar se os mapas, registos e documentação de suporte obedeciam às normas aplicáveis.



ANEXO III

IMOBILIZADO – OBJECTIVOS

Objectivos	Descrição
Integridade	Verificar se todos os immobilizados estavam evidenciados no balanço.
Legalidade e regularidade	Verificar se as operações relacionadas com o immobilizado e os respectivos valores estavam em conformidade com as normas legais e regulamentares aplicáveis e com os princípios de contabilidade geralmente aceites.
Existência/Ocorrência	Verificar se os valores registados nas contas correspondiam a operações ocorridas na data ou no período em referência e se tinham existência física, nos casos aplicáveis.
	Verificar se as aquisições, os abates e as cedências ou alienações de immobilizados, ocorridas no período, foram apropriadamente registadas.
Titularidade	Verificar se todos os immobilizados incluídos nas contas constituíam um bem ou direito da entidade e, com excepção dos bens do domínio público, estavam registados, nos termos legais, em seu nome, ou eram bens locados à mesma.
Especialização	Verificar se as operações relativas a immobilizados foram registadas na data ou no período a que dizem respeito.
Valorização	Verificar se as operações em referência estavam registadas pelo valor correcto e se as correspondentes amortizações eram adequadas e foram calculadas em bases aceitáveis e consistentes com as utilizadas em exercícios anteriores.
	Verificar se, nos casos aplicáveis, eram constituídas as adequadas provisões para depreciação.
	Verificar, no caso de existência de reavaliações, a sua base legal e conformidade com os princípios de contabilidade geralmente aceites.
Registo e documentação	Verificar se os immobilizados estavam apropriadamente descritos e classificados nos documentos financeiros, as correspondentes operações estavam apoiadas em adequados documentos de suporte e se existia um cadastro de immobilizado devidamente organizado e actualizado.



ANEXO IV

ENDIVIDAMENTO – OBJECTIVOS

Objectivos	Descrição
Integridade	Verificar, na data ou no período em referência, se estavam incluídos nas contas todos os empréstimos ou outras formas de financiamento contraídos pela entidade, bem como o “serviço da dívida” relativo às operações passivas.
	Verificar se era dada informação relativa a outras responsabilidades.
Legalidade e regularidade	Verificar se os passivos financeiros e o “serviço da dívida” se encontravam de acordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis e a sua contabilização obedecia aos princípios contabilísticos geralmente aceites.
	Verificar se as outras responsabilidades tiveram em conta as normas legais e regulamentares aplicáveis.
Existência/Ocorrência	Verificar se os valores registados nas contas tinham evidência documental externa e correspondiam, quantitativamente, a operações ocorridas no período em referência.
	Verificar se houve lugar a outras responsabilidades.
Titularidade	Verificar se as operações em referência, evidenciadas nas contas, foram contraídas em nome da entidade auditada.
	Verificar se as outras responsabilidades estavam tituladas em nome da entidade.
Especialização	Verificar se as operações relativas a passivos financeiros e do “serviço da dívida” foram registadas no período apropriado.
Valorização	Verificar se os montantes dos passivos financeiros, incluídos nas contas, foram correctamente valorizados.
	Verificar o cálculo dos encargos debitados pelas entidades concedentes.
Registo e documentação	Quanto a outras responsabilidades, verificar se a documentação de suporte obedecia às normas aplicáveis, se era suficiente e apropriada.
	Quanto aos financiamentos, se os registos das contas-correntes estavam correctos e eram concordantes com os constantes dos registos contabilísticos.



ANEXO V
TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS CONCEDIDOS E OBTIDOS –
OBJECTIVOS

Objectivos	Descrição
Integridade	Verificar se as transferências, subsídios concedidos ou obtidos e outro tipo de incentivos ou de apoios foram registados nas contas apropriadas, na data ou período em referência.
Legalidade e regularidade	Apurar se as verbas foram aplicadas nos fins a que se destinavam e se estavam contabilizadas de acordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis e com os princípios de contabilidade geralmente aceites.
Existência/Ocorrência	Concluir se as verbas registadas nas contas têm evidência documental e se correspondem a operações ocorridas na data ou no período em referência.
Titularidade	Comprovar se os valores obtidos a título de transferência, subsídios ou outro tipo de incentivos ou apoios, registados nas contas, constituem um direito da entidade.
Especialização	Confirmar se as operações em análise foram registadas na data ou no período em referência.
Valorização	Comprovar se as inerentes operações estão registadas pelo valor correcto, sem qualquer dedução, a título de encargos de cobrança ou outros.
Registo e documentação	Observar se os valores obtidos e concedidos estão apropriadamente descritos e classificados nos documentos financeiros.



ANEXO VI
QUESTIONÁRIO – REGULAMENTO MUNICIPAL
PARA A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS

Entidade auditada	Município de Lagoa	Proc.º n.º 09/116.01
-------------------	---------------------------	-----------------------------

TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS CONCEDIDOS – Regulamento municipal para a concessão de subsídios				
ÍTEM	S	N	NA	OBSERVAÇÕES
Decisão:				Montante:
Beneficiário:				
1. O beneficiário:				
• É uma entidade legalmente existente (1.º)?				
• Prossegue fins de interesse público, nomeadamente (1.º e 2.º):				
✓ Saúde?				
✓ Cultura?				
✓ Tempos livres?				
✓ Desporto?				
✓ Acção social?				
✓ Defesa do meio ambiente?				
✓ Outro?				
• Esses fins de interesse público são prosseguidos no Município?				
2. O apoio foi concedido mediante a celebração de:				
• Contrato-programa (3.º/1)?				
• Protocolo (3.º/2)?				
3. O pedido de apoio:				
• Foi apresentado até 15 de Outubro do ano anterior (4.º/1)?				
• Indica o fim a que se destina (5.º/1/b)?				
• Identifica o requerente (5.º/1/a)?				
• Foi instruído com:				
✓ Orçamento da acção a desenvolver (5.º/1/b)?				
✓ Relatório de Contas, quando obrigatório (5.º/1/c)?				
✓ Comprovativos da regularidade da situação fiscal (5.º/1/d)?				
✓ Comprovativos da regularidade da situação contributiva perante a SS (5.º/1/d)?				
✓ Estatutos ou (indicação do DR onde os mesmos se encontram publicados) (5.º/1/d)?				
✓ Orçamentos dos fornecedores (no mínimo de três) (5.º/1/f)?				



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS CONCEDIDOS – Regulamento municipal para a concessão de subsídios				
ITEM	S	N	NA	OBSERVAÇÕES
4. A análise e avaliação do pedido:				
• Foi feita pelos serviços (6.º/1)?				
• Foram aplicados os critérios de selecção definidos (7.º)?				
5. O acto de atribuição do apoio define:				
• O montante?				
• O cronograma financeiro?				
6. O relatório de execução:				
• Foi apresentado pelo beneficiário (9.º/1)?				
• Até 30 de Março do ano seguinte (9.º/1)?				
7. Em caso de incumprimento:				
• Foi revogado o acto de atribuição do apoio (10.º)?				
• Foram repostos pagamentos efectuados (10.º)?				



ANEXO VII
QUESTIONÁRIO – REGULAMENTO DE APOIO
NO DOMÍNIO DA HABITAÇÃO

Entidade auditada	Município de Lagoa	Proc.º n.º 09/116.01
-------------------	---------------------------	-----------------------------

TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS CONCEDIDOS – Regulamento de apoio no domínio da habitação

ÍTEM	S	N	NA	OBSERVAÇÕES
Decisão:				Montante:
Beneficiário:				
<p>1. O beneficiário:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reside no concelho de Lagoa, em permanência e em exclusivo na habitação inscrita no objecto do apoio (4.º/1/a) e 7.º/1/b)? • O rendimento líquido <i>per capita</i> do agregado familiar é igual ou inferior a 80% do salário mínimo regional (4.º/1/b) e 7.º/1/d)? • Se o rendimento líquido <i>per capita</i> for superior: <ul style="list-style-type: none"> ✓ O agregado familiar inclui indivíduos portadores de deficiências ou em situação de dependência que implique um acentuado esforço financeiro (4.º/2/a)? ou ✓ Verificam-se casos de doenças graves que impliquem despesas avultadas de saúde ou outras, devidamente comprovadas (4.º/2/b)? • Não obteve outros apoios para a habitação (4.º/1/d)? • É titular do direito de propriedade, compropriedade, usufruto, uso, habitação ou arrendamento urbano da habitação a que se destina o apoio (7.º/1/a)? • Não é proprietário, arrendatário ou possui, sob qualquer título, outro bem imóvel destinado a habitação, para além daquele que é objecto do pedido de apoio, na área do município ou outro concelho da ilha de São Miguel (7.º/1/c)? • Não beneficiou do mesmo tipo de apoio nos últimos 5 anos (7.º/1/f)? 				
<p>2. A habitação dispõe de licença de utilização ou foi construída antes de 1951 (7.º/1/g)?</p>				
<p>3. A candidatura foi instruída com:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Formulário de candidatura (8.º/2/a)? ✓ Documentos comprovativos de todos os rendimentos auferidos pelo agregado familiar ((8.º/2/c)? ✓ Comprovativo da titularidade do imóvel ((8.º/2/d)? ✓ Comprovativo de matrícula e frequência escolar dos elementos do agregado familiar dentro da escolaridade obrigatória ((8.º/2/e)? ✓ f) Atestado de incapacidade para o trabalho, se for esse o caso, e comprovativos médicos das situações de doença crónicas ou prolongadas ((8.º/2/f)? 				



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS CONCEDIDOS – Regulamento de apoio no domínio da habitação				
ÍTEM	S	N	NA	OBSERVAÇÕES
4. A análise da candidatura: <ul style="list-style-type: none">Inclui um relatório contendo:<ul style="list-style-type: none">✓ Memória descritiva sobre a situação social e habitacional do agregado familiar (9.º)?✓ Memória descritiva das obras a realizar (9.º)?✓ Orçamento (9.º)?A selecção seguiu os critérios do artigo 10.º?				
5. O apoio reveste a forma de apoio financeiro: <ul style="list-style-type: none">Para melhoria das condições de residência através da comparticipação financeira em materiais para obras de beneficiação e pequenas reparações sempre que as habitações tenham comprometidas as condições mínimas de habitabilidades (5.º/1.1)?Para mão-de-obra, sempre que se conclua, através de análise sócio – económica, que os rendimentos do candidato e / ou do seu agregado familiar são manifestamente insuficientes para fazer face ao seu custo (5.º/1.2)?Apoio orientado noutros domínios, sempre relacionados com as condições de habitabilidade, em situações excepcionais, devidamente caracterizadas e justificadas (5.º/1.3)?Elaboração de projectos de arquitectura e projectos de especialidades (5.º/1.5)?Acompanhamento técnico na elaboração de projectos de melhorias/beneficiação habitacionais, bem como na execução dos mesmos (5.º/1.6)?Apoios em rendas (5.º/1.7)?				
6. O valor do apoio: <ul style="list-style-type: none">Foi calculado de acordo com a situação económica do agregado familiar (6.º)?No caso de apoio para materiais de construção teve como limite três salários mínimos regionais, (5.º/1.1)?No caso de apoio para materiais de construção e para mão-de-obra teve como limite as seguintes percentagens do valor do orçamento:<ul style="list-style-type: none">✓ 80%, se o rendimento <i>per capita</i> for igual ou inferior a 50% do salário mínimo regional (11.º/1/a) e 12.º/1)?✓ 70%, se o rendimento <i>per capita</i> for igual ou inferior a 60% do salário mínimo regional (11.º/1/b) e 12.º/1)?✓ 60%, se o rendimento <i>per capita</i> for igual ou inferior a 70% do salário mínimo regional (11.º/1/c) e 12.º/1)?✓ 50%, se o rendimento <i>per capita</i> for igual ou inferior a 80% do salário mínimo regional (11.º/1/b) e 12.º/1)?Foi aplicada alguma das majorações definidas no artigo 11.º/2, 3 e 4?				
7. Não houve cumulação de apoios (12.º/2)?				



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS CONCEDIDOS – Regulamento de apoio no domínio da habitação				
ÍTEM	S	N	NA	OBSERVAÇÕES
8. A decisão foi tomada pelo Presidente da Câmara (13.º)?				
9. Existem relatórios de acompanhamento das obras (14.º)?				
10. Havendo fundamento, foi revogada a concessão do apoio (15.º)?				



ANEXO VIII
REGULAMENTO MUNICIPAL PARA A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS –
ANÁLISE DA AMOSTRA

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
1 (de fls. 748 a fls. 784)	Associação Juvenil de Cultura e Recreio Sport Lagoa e Benfica	€ 36 900,00

Observações

- 1.^a O pedido de apoio não constava do processo (artigos 4.º e 5.º do regulamento)¹⁷³.
- 2.^a Inexistência de uma proposta fundamentada de suporte à decisão do executivo, elaborada pelos serviços municipais, com base nos critérios de selecção definidos (artigos 6.º e 7.º).
- 3.^a O apoio financeiro, no montante de **€ 36 900,00**, foi concedido por deliberação do órgão executivo, de 10-12-2007, na sequência de proposta apresentada pelo Presidente da Câmara (acta a fls. 736).
- 4.^a A 08-01-2008 foi celebrado o correspondente protocolo, em conformidade com o qual € 22 500,00 destinaram-se «... ao apoio à utilização da palavra “Lagoa” e um montante de € 14 400,00 para apoio à manutenção dos escalões de formação...».
- 5.^a Não existiam evidências de ser exercido um adequado controlo sobre a aplicação das verbas atribuídas com vista à manutenção dos escalões de formação, dada a inexistência de informação financeira relacionada com os custos efectivamente suportados com esta actividade.
- 6.^a Entre Abril e Maio de 2008 foram efectuados pagamentos no âmbito deste protocolo, na importância de € 9 225,00, não constando do processo documentos comprovativos da regularidade da situação contributiva da entidade beneficiária perante as Finanças e a Segurança Social (*cf.* documentos a fls. 765, 769, 772, 776, 780 e 783).
- 7.^a A verba atribuída em contrapartida da inscrição da palavra “Lagoa” nos equipamentos foi indevidamente classificada como despesa de capital, na rubrica 01.02/11.02.99 «Outras despesas de capital – Outras», constando nas Grandes Opções do Plano como «Acções de Promoção Turística»¹⁷⁴.
- 7.^a Incorrecta relevação contabilística dos apoios atribuídos, que foram registados nas contas 22.1 «Fornecedores c/c» ou 26.1.1 «Fornecedores de imobilizado c/c» – consoante se destinassem ao financiamento da actividade corrente ou de investimentos executados pela entidade beneficiária – em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».
- 8.^a Foram observadas as disposições legais relativas à publicitação dos apoios.

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
2 (de fls. 785 a fls. 807)	Associação Cultural dos Funcionários da CML	€ 15 000,00

Observações

- 1.^a A atribuição do apoio, destinada a financiar o plano de actividades para 2008, não foi formalizada através de protocolo (n.º 2 do artigo 3.º).
- 2.^a O apoio foi concedido por deliberação do órgão executivo, de 07-04-2008, na sequência de proposta apresentada pelo Presidente da Câmara (acta a fls. 794).
- 3.^a Não era exercido um adequado controlo sobre a aplicação das verbas atribuídas.
- 4.^a A verba foi processada e paga sem que a entidade beneficiária tivesse comprovado a regularidade da respectiva situação contributiva perante as Finanças e a Segurança Social.
- 5.^a Incorrecta relevação contabilística dos apoios atribuídos, que foram registados na conta 22.1 «Fornecedores c/c», em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».

¹⁷³ Todas as disposições referenciados na análise reportam-se ao regulamento municipal para a concessão de subsídios.

¹⁷⁴ Objectivo 2.5.1. Cultura e código 04-2008-7.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
3 (de fls. 808 a fls. 827)	Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Ponta Delgada	€ 35 000,00

Observações

- 1.^a Por deliberação do órgão executivo, de 30-06-2008, foi atribuído um apoio de € 30 000,00, formalizado através de protocolo celebrado a 17-07-2008, a título de contrapartida pelos serviços prestados no Concelho.
- 2.^a Os restantes € 5 000,00 foram concedidos por despacho do Presidente da Câmara, datado de 25-06-2008.
- 3.^a Incorrecta relevação contabilística dos apoios atribuídos, que foram registados na conta 22.1 «Fornecedores c/c», em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».
- 4.^a O reforço da verba inicialmente atribuída não foi publicitado nos termos legais.

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
4 (de fls. 828 a fls.847)	Associação Musical da Lagoa	€ 18 000,00

Observações

- 1.^a Do processo não constava um pedido de apoio formalizado nos termos dos artigos 4.º e 5.º, mas apenas orçamentos das despesas a realizar pela entidade proponente, referentes à aquisição de fardas e instrumentos musicais, e à participação nos custos de funcionamento da academia de formação musical.
- 2.^a Por deliberação do órgão executivo, de 07-04-2008, foi atribuído um apoio de € 15 000,00, formalizado através de protocolo celebrado a 09-04-2008.
- 3.^a Posteriormente, por deliberação de 03-10-2008, aquele órgão municipal decidiu atribuir um subsídio extraordinário de € 3 000,00, facto que motivou a celebração de outro protocolo, a 04-10-2008.
- 4.^a Na data em que foi efectuado o pagamento dos € 15 000,00 referentes ao 1.º protocolo, a fls. 842, não se encontrava comprovada a regularidade da situação contributiva da entidade.
- 5.^a A entidade beneficiária só formalizou o respectivo pedido de inscrição na Segurança Social a 11-03-2009, razão pela qual, aquando do pagamento do subsídio extraordinário de € 3 000,00, não se encontrava demonstrada a regularidade da respectiva situação contributiva.
- 6.^a Do processo não constavam documentos comprovativos da realização das despesas comparticipadas no âmbito do 1.º protocolo – € 12 500,00 destinados à aquisição de instrumentos e fardas e € 2 500,00 para apoio à academia de formação musical.
- 7.^a Incorrecta relevação contabilística dos apoios atribuídos, que foram registados nas contas 22.1 «Fornecedores c/c» ou 26.1.1 «Fornecedores de imobilizado c/c» – consoante se destinassem ao financiamento da actividade corrente ou de investimentos executados pela entidade beneficiária – em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».
- 8.^a O apoio não foi publicitado nos termos legais.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
5 (de fls. 848 a fls.948)	Casa do Povo de Água de Pau	€ 63 319,30

Observações

- 1.^a Por deliberação do órgão executivo, de 03-09-2007, foi decidido participar com € 15 000,00 a construção de ateliers de ocupação vocacional, apoio que não foi formalizado através de contrato-programa, contrariamente ao disposto pela alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º.
- 2.^a O pedido de apoio não foi objecto de análise pelos serviços municipais. Consequentemente, não existia uma proposta de decisão fundamentada nos critérios de selecção definidos (artigos 6.º e 7.º).
- 3.^a A entidade beneficiária não emitiu o recibo correspondente à ordem de pagamento n.º 261, de 06-02-2008, na importância de € 5 000,00.
- 4.^a Por deliberação do órgão executivo, de 10-12-2007, foi decidido reforçar em € 25 000,00 o apoio financeiro à construção das referidas estruturas, verba inscrita no plano de actividades para 2008.
- 5.^a Do processo constavam cópias dos documentos comprovativos da aplicação das verbas atribuídas para a construção dos ateliers.
- 6.^a Também por deliberação de 10-12-2007, o órgão executivo atribuiu um apoio de € 12 000,00 destinado ao financiamento das acções de formação profissional previstas realizar em 2008 (Projecto Trevo), e outro de € 6 000,00, para financiamento das restantes actividades inscritas no plano. Em ambos os casos foram celebrados os correspondentes protocolos, datados de 10-01-2008.
- 7.^a Do processo não constavam os documentos comprovativos da correcta aplicação destas verbas nem parte substancial dos recibos de quitação pelo recebimento das mesmas.
- Tendo por suporte adequadas deliberações da câmara, foram ainda atribuídas as seguintes verbas:
- € 1 129,30, destinados ao pagamento da escritura do terreno adquirido para construção de uma creche (deliberação de 02-06-2008);
 - € 2 750,00, para apoiar a realização de um cortejo etnográfico (deliberação de 02-06-2008);
 - € 1 440,00, a título de comparticipação no pagamento da retribuição mensal, respeitante aos meses de Outubro a Dezembro de 2008, de um trabalhador cujo contrato havia cessado (deliberação de 31-10-2008).
- 7.^a
- 8.^a Incorrecta relevação contabilística dos apoios atribuídos, que foram registados nas contas 22.1 «Fornecedores c/c» ou 26.1.1 «Fornecedores de imobilizado c/c» – consoante se destinassem ao financiamento da actividade corrente ou de investimentos executados pela entidade beneficiária – em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».
- 9.^a O apoio destinado à construção de ateliers de ocupação vocacional, na importância de € 40 000,00, não foi publicitado.

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
6 (de fls. 950 a fls. 990)	Centro Social e Cultural do Cabouco	€ 30 000,00

Observações

- 1.^a Por deliberação do órgão executivo, de 10-12-2007, foi atribuído um apoio de € 30 000,00, formalizado através de protocolo celebrado a 10-01-2008, destinado ao financiamento das actividades a desenvolver em 2008.
- 2.^a O pedido de apoio não foi objecto de análise pelos serviços municipais. Consequentemente, não existia uma proposta de decisão fundamentada nos critérios de selecção definidos (artigos 6.º e 7.º).
- 3.^a Entre Setembro e Dezembro de 2008 foram efectuados pagamentos no âmbito deste protocolo, na importância de € 10 000,00, sem que a entidade beneficiária tivesse comprovado a regularidade da respectiva situação contributiva perante as Finanças e a Segurança Social (cfr. documentos a fls. 981,985, 988 e 990).
- 4.^a Incorrecta relevação contabilística dos apoios atribuídos, que foram registados na conta 22.1 «Fornecedores c/c», em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».
- 5.^a O apoio foi publicitado.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
7 (de fls. 991a fls. 1104)	Clube Operário Desportivo	€ 316 999,24 ¹⁷⁵

Observações

- 1.^a Por deliberação do órgão executivo, de 10-12-2007, na sequência de proposta formulada pelo Presidente da Câmara, foi atribuído um apoio de € 197 000,00, formalizado através da celebração de um protocolo datado de 08-01-2008, nos termos do qual € 90 000,00 foram destinados «... ao apoio à utilização da palavra “Lagoa”, um montante de € 35 000,00 para a comparticipação das despesas com a gestão e manutenção do campo de jogos municipal João Gualberto Arruda e € 72 000,00 para apoio à manutenção dos escalões de formação...».
- 2.^a O pedido de apoio não foi objecto de análise pelos serviços municipais. Consequentemente, não existia uma proposta de decisão fundamentada nos critérios de selecção definidos (artigos 6.º e 7.º).
- 3.^a No âmbito deste protocolo, foram efectuados pagamentos à entidade beneficiária, na importância de € 16 416,66, sem que no processo constasse documento comprovativo da regularidade da respectiva situação fiscal na data em que os mesmos se concretizaram – 03-03-2008 (Cfr. documentos a fls. 1005 e 1006).
- 4.^a A verba atribuída em contrapartida da inscrição da palavra “Lagoa” nos equipamentos foi indevidamente classificada como despesa de capital, na rubrica 01.02/11.02.99 «Outras despesas de capital – Outras», constando nas Grandes Opções do Plano como «Acções de Promoção Turística»¹⁷⁶.
- 5.^a Não era exercido um adequado controlo sobre a aplicação das verbas atribuídas para a manutenção dos escalões de formação e do campo de jogos municipal, dada a inexistência de informação financeira relacionada com os custos efectivamente suportados com cada uma das referidas actividades.
- 6.^a Iguamente na reunião de 10-12-2007, o órgão executivo deliberou conceder um outro apoio, no montante de € 50 000,00, destinado a comparticipar financeiramente a construção de um edifício para alojamento de atletas. Saliente-se que a formalização do pedido pela entidade beneficiária apenas ocorreu a 02-07-2008.
- 7.^a O processo integrava a memória descritiva e justificativa do projecto, elaborada pelo Gabinete Técnico da Câmara, em 29-05-2006, estimando-se um custo global de € 450 000,00. Porém, o pedido de apoio não foi analisado em conformidade com o disposto pelos artigos 6.º e 7.º, nem a respectiva atribuição formalizada através da celebração de um contrato-programa (alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º).
- 8.^a As verbas foram processadas com base em cópias de facturas remetidas pela entidade beneficiária, não constando do processo os correspondentes autos de medição a certificar os trabalhos facturados.
- 9.^a Em virtude da entidade beneficiária não dispor da respectiva situação contributiva regularizada perante a Segurança Social, foi retida e entregue a esta entidade uma verba de € 7 500,00, correspondente a 25% dos pagamentos efectuados nos meses de Julho e Agosto de 2008, que ascenderam a € 30 000,00.
- 10.^a Não tinha sido emitido o recibo referente à ordem de pagamento n.º 1987, de 18-07-2008, na importância líquida de € 7 500,00.
- 11.^a Na sequência de deliberação do órgão executivo, de 25-02-2008, foi atribuída uma verba de € 65 000,00 «... para apoio às obras de Arrelvamento Sintético do Campo de Jogos Municipal João Gualberto Borges Arruda...» (Cfr. acta de fls. 1073 a fls. 1082).
- 12.^a A concessão do apoio não foi formalizada através da celebração de um contrato-programa (alínea a) do n.º1 do artigo 3.º).
- 13.^a A verba em causa destinou-se a assegurar o pagamento do serviço da dívida de um financiamento contratado pela entidade beneficiária, tendo o Município assumido os respectivos encargos por esta via (Cfr. documento a fls. 1084, na parte relativa ao despacho exarado pelo Presidente da Câmara, onde se refere que «... a transferência de uma mensalidade no valor de 10 833,33 €, face ao vencimento da respectiva prestação bancária»).
- 14.^a As ordens de pagamento n.ºs 1400 e 2501, respectivamente de 02-06-2008 e 19-09-2008, ambas na importância de € 10 833,33, a fls. 1089 e 1092, foram processadas e pagas sem que a entidade beneficiária tivesse comprovado a regularidade da respectiva situação contributiva perante a Segurança Social.
- 15.^a Em conformidade com o regulamento do II Troféu Município de Lagoa, aprovado por deliberação camarária de 07-04-2008, foi atribuído um prémio monetário na importância de € 5 000,00.

¹⁷⁵ A diferença de € 0,76 relativamente ao somatório das importâncias mencionadas nas deliberações advém dos arredondamentos efectuados, em virtude da verba de € 197 000,00 ter sido paga em duodécimos de € 16 416,66, enquanto o apoio de € 65 000,00 foi processado em 6 prestações de € 10 833,33.

¹⁷⁶ Objectivo 2.5.1. Cultura e código 04-2008-7.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

- 16.^a Incorrecta relevação contabilística dos apoios atribuídos, que foram registados nas contas 22.1 «Fornecedores c/c» ou 26.1.1 «Fornecedores de imobilizado c/c» – consoante se destinassem ao financiamento da actividade corrente ou de investimentos executados pela entidade beneficiária – em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».
- 17.^a A verba de € 50 000,00, destinada a apoiar a construção de um edifício para alojamento de atletas, não foi publicitada. Por lapso, não foi considerada a transferência de € 10 833,33 referente a uma das rendas associadas ao financiamento bancário contratado pela entidade e que o Município assumiu.

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
8 (de fls. 1105 a fls. 1132)	Fábrica da Igreja Paroquial da Freguesia do Rosário	€ 16 000,00

Observações

- 1.^a Por deliberação do órgão executivo, de 02-06-2008, foi atribuído um apoio de € 33 500,00, formalizado através de protocolo celebrado a 08-10-2008, destinado ao financiamento da aquisição de um carrilhão, na importância de € 30 000,00, e de vitrais, no montante de € 3 500,00.
- 2.^a A importância de € 3 500,00 referente aos vitrais, assim como parte da verba destinada à aquisição do carrilhão, no montante de € 10 000,00, foram processadas e pagas em 2008. Os restantes € 20 000,00 deverão ser processados em 2009, tal como previsto no protocolo.
- 3.^a O pedido de apoio, bem como os documentos comprovativos da aplicação das verbas concedidas não constavam do processo. Apenas se constatou a existência de um orçamento apresentado pelo fornecedor do carrilhão.
- 4.^a Conforme deliberação camarária da mesma data, foi igualmente concedido um apoio de € 2 500,00 destinado a participar as despesas com a organização das festas da Paróquia.
- 5.^a Incorrecta relevação contabilística dos apoios atribuídos, que foram registados na conta 22.1 «Fornecedores c/c», em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».
- 6.^a Foi publicitada a atribuição de uma verba que excedeu em € 10 000,00 a importância efectivamente transferida (por lapso, considerou-se, em 2008, a verba a ser processada em 2009).

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
9 (de fls. 1133 a fls. 1144)	Santa Casa da Misericórdia de Santo António da Lagoa	€ 11 520,00

Observações

- 1.^a Por deliberação do órgão executivo, de 10-12-2007, foi atribuído um apoio de € 11 520,00, formalizado através de protocolo celebrado a 10-01-2008, destinado ao financiamento do plano de actividades para 2008 da entidade beneficiária.
- 2.^a O pedido de apoio não foi objecto de análise pelos serviços municipais. Consequentemente, não existia uma proposta de decisão fundamentada nos critérios de selecção definidos (artigos 6.º e 7.º).
- 3.^a Do processo não constavam os recibos de quitação das verbas transferidas para a entidade beneficiária.
- 4.^a Incorrecta relevação contabilística do apoio atribuído, indevidamente registado na conta 22.1 «Fornecedores c/c», em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
10 (de fls.1145 a fls. 1195)	Santiago Futebol Clube	€ 111 500,00

Observações

- Por deliberação do órgão executivo, de 10-12-2007, na sequência de proposta formulada pelo Presidente da Câmara, foi atribuído um apoio de € 90 000,00, formalizado através da celebração de um protocolo datado de 08-01-2008, nos termos do qual € 45 000,00 foram destinados «... ao apoio à utilização da palavra “Lagoa”, um montante de € 25 000,00 para a comparticipação das despesas com a gestão e manutenção do campo de jogos municipal Mestre José da Costa Leste e € 20 000,00 para apoio à manutenção dos escalões de formação...».
- 1.^a
- 2.^a O pedido de apoio não foi objecto de análise pelos serviços municipais. Consequentemente, não existia uma proposta de decisão fundamentada nos critérios de selecção definidos (artigos 6.º e 7.º).
- 3.^a No âmbito deste protocolo, foram efectuados pagamentos à entidade beneficiária, na importância de € 15 000,00, sem que no processo constasse documento comprovativo da regularidade da respectiva situação fiscal na data em que os mesmos se concretizaram – 22-01-2008 e 11-02-2008 (cfr. documentos de fls. 1161 a fls. 1164).
- 4.^a A verba atribuída em contrapartida da inscrição da palavra “Lagoa” nos equipamentos foi indevidamente classificada como despesa de capital, na rubrica 01.02/11.02.99 «Outras despesas de capital – Outras», constando nas Grandes Opções do Plano como «Acções de Promoção Turística»¹⁷⁷.
- 5.^a Não era exercido um adequado controlo sobre a aplicação das verbas atribuídas para a manutenção dos escalões de formação e do campo de jogos municipal, dada a inexistência de informação financeira relacionada com os custos efectivamente suportados com cada uma das referidas actividades.
- 6.^a O relatório da vistoria realizada no final de 2008 pelos Serviços de Fiscalização Municipal, de fls. 1168 a fls. 1170, alertava para a necessidade de serem efectuadas algumas reparações no campo de jogos, facto indiciador da incorrecta aplicação da verba atribuída com essa finalidade. Através de ofício datado de 10-01-09, a entidade beneficiária foi notificada para proceder às rectificações necessárias, no prazo de 15 dias. À data da auditoria – Maio de 2009 – desconhecia-se se as obras já tinham sido efectuadas.
- 7.^a Em 2008, foi transferida a importância de € 19 000,00, destinada a comparticipar os custos incorridos pela entidade beneficiária com a obra da sede e a aquisição de diversos equipamentos. Saliente-se que a concessão deste apoio foi deliberado pela câmara, em reunião de 20-08-2007, tendo logo neste ano sido processada e paga uma verba de € 20 000,00 com aquela finalidade.
- 8.^a Também neste caso, o pedido de apoio não foi objecto de análise pelos serviços municipais, não existindo, por conseguinte, uma proposta de decisão fundamentada nos critérios de selecção definidos (artigos 6.º e 7.º). Saliente-se, ainda, que a respectiva concessão não foi formalizada através da celebração de um contrato-programa (alínea a) do n.º1 do artigo 3.º).
- 9.^a As verbas foram processadas com base em cópias da factura e respectivo recibo comprovativo do pagamento de parte das despesas efectuadas, sem o correspondente auto de medição a certificar os trabalhos facturados.
- 10.^a Foi efectuado um pagamento no montante de € 5 000,00, referente à ordem de pagamento n.º 258, de 07-02-2008, a fls. 1190, sem que se encontrasse comprovada a regularidade da situação fiscal da entidade beneficiária.
- 11.^a Não tinham sido emitidos os recibos referentes às ordens de pagamento n.ºs 1985 e 1986, de 18-07-2008, 2419 e 2420, de 10-09-2008, todas da mesma importância – € 3 750,00.
- 12.^a Em conformidade com o regulamento do II Troféu Município de Lagoa, aprovado por deliberação camarária de 07-04-2008, foi atribuído um prémio monetário no montante de € 2 500,00.
- 13.^a Incorrecta relevação contabilística dos apoios atribuídos, que foram registados nas contas 22.1 «Fornecedores c/c» ou 26.1.1 «Fornecedores de imobilizado c/c» – consoante se destinassem ao financiamento da actividade corrente ou de investimentos executados pela entidade beneficiária – em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».
- 14.^a Não foi publicitado o apoio de € 19 000,00, destinado a comparticipar os custos incorridos com as obras da sede.

¹⁷⁷ Objectivo 2.5.1. Cultura e código 04-2008-7.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
11 (de fls. 1196 a fls. 1211)	EML, E.M.	€ 842 006,00¹⁷⁸

Observações

- 1.^a Por deliberação do órgão executivo, de 10-12-2007, foi atribuído um subsídio à exploração de **€ 842 006,00**, formalizado através de um contrato-programa celebrado a 31-12-2007, com o objectivo de financiar a execução do plano de actividades e orçamento para 2008 desta empresa municipal.
- 2.^a As ordens de pagamento n.ºs 111 e 355, respectivamente de 22-01-2008 e 22-02-2008, ambas na importância de € 70 167,17, a fls. 1208 e 1209, foram processadas e pagas sem que a entidade beneficiária tivesse comprovado a regularidade da respectiva situação contributiva perante as Finanças e a Segurança Social.
- 3.^a Do processo não constavam os recibos de quitação das verbas transferidas para a entidade beneficiária, relativos às ordens de pagamento n.ºs 355, de 22-02-2008, 648, de 19-03-2008, 1072, de 22-04-2008, e 3546, de 23-12-2008, todas na importância de € 70 167,16.
- 4.^a Incorrecta relevação contabilística do apoio atribuído, indevidamente registado na conta 22.1 «Fornecedores c/c», em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».
- 5.^a O subsídio atribuído não foi publicitado nos termos legais.

Processo n.º	Entidade Beneficiária	Valor atribuído
12 (de fls. 1212 a fls. 1220)	Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Ponta Delgada	€ 90 645,38

Observações

- 1.^a Por despacho do Presidente da Câmara, de 21-11-2008, foi efectuado o pagamento de **€ 90 645,38** aos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Ponta Delgada, no âmbito de um protocolo celebrado entre as partes, a 27-09-2007, na sequência do qual ficou acordada a realização conjunta de obras referentes ao reforço do abastecimento de água que irão beneficiar ambos os concelhos.
- 2.^a Do processo constavam os documentos comprovativos das despesas realizadas e pagas pelos Serviços Municipalizados da Câmara Municipal de Ponta Delgada, acompanhados do respectivo auto de medição.
- 3.^a Incorrecta relevação contabilística do apoio atribuído, indevidamente registado na conta 22.1 «Fornecedores c/c», em detrimento da adequada conta 2684 «Credores de transferências das autarquias locais».

¹⁷⁸ A diferença de € 0,08 relativamente à importância mencionada na deliberação advém dos arredondamentos efectuados, em virtude do apoio ter sido pago por duodécimos, na importância de € 70 167,17.



ANEXO IX

REGULAMENTO DE APOIO NO DOMÍNIO DA HABITAÇÃO – ANÁLISE DA AMOSTRA

	N.º de processo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Beneficiário									
	Manuel Sousa Pires	João Nuno Moniz Estrela	Luis Manuel Vieira Costa	Eduardo Caetano Frias	José Tavares Carneiro	Ana Maria Caetano Martins	Maria Conceição Batista Rebelo	Maria de Lurdes Teles	Paulo Alexandre Arruda Medeiros	Maria Rosário Medeiros Coelho
	Data da decisão (Despacho do PC)									
	04-09-2007	04-09-2007	04-09-2007	04-09-2007	04-09-2007	04-09-2007	04-09-2007	06-09-2007	07-07-2008	179
	Montante (€)									
	474,76	139,09	253,46	428,11	178,14	17,85 ¹⁸⁰	90,93 ¹⁸¹	1 984,90	9 214,82	1 777,07
1. O beneficiário:										
1.1. Reside no concelho de Lagoa, em permanência e em exclusivo na habitação inscrita no objecto do apoio (4.º/1/a) e 7.º/1/b)?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
1.2. O rendimento líquido per capita do agregado familiar é igual ou inferior a 80% do salário mínimo regional (4.º/1/b) e 7.º/1/d)?	S	S	S	S	S	N	S	S	SI	S
1.3. Se o rendimento líquido <i>per capita</i> for superior:	NA	NA	NA	NA	NA	-	NA	NA	SI	NA
1.3.1. O agregado familiar inclui indivíduos portadores de deficiências ou em situação de dependência que implique um acentuado esforço financeiro (4.º/2/a)? ou	-	-	-	-	-	SI	-	-	S	-
1.3.2. Verificam-se casos de doenças graves que impliquem despesas avultadas de saúde ou outras, devidamente comprovadas (4.º/2/b)?	-	-	-	-	-	SI	-	-	SI	-
1.4. Obteve outros apoios para a habitação (4.º/1/d)?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	S	S	SI
1.5. É titular do direito de propriedade, compropriedade, usufruto, uso, habitação ou arrendamento urbano da habitação a que se destina o apoio (7.º/1/a)?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	S	S
1.6. Não é proprietário, arrendatário ou possui, sob qualquer título, outro bem imóvel destinado a habitação, para além daquele que é objecto do pedido de apoio, na área do município ou outro concelho da ilha de São Miguel (7.º/1/c)?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
1.7. Não beneficiou do mesmo tipo de apoio nos últimos 5 anos (7.º/1/f)?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

¹⁷⁹ Despachos de 07-08-2006 – € 298,83 – e de 04-10-2007 – € 1 478,24.

¹⁸⁰ A comparticipação aprovada foi de € 130,28. No entanto, o montante pago, através desta ordem de pagamento, foi de € 17,85, correspondente a uma parte do orçamento.

¹⁸¹ A comparticipação aprovada foi de € 144,23. No entanto, o montante pago, através desta ordem de pagamento, foi de € 90,93, correspondente a uma parte do orçamento.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

	N.º de processo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Beneficiário									
	Manuel Sousa Pires	João Nuno Moniz Estrela	Luis Manuel Vieira Costa	Eduardo Caetano Frias	José Tavares Carneiro	Ana Maria Caetano Martins	Maria Conceição Batista Rebelo	Maria de Lurdes Teles	Paulo Alexandre Arruda Medeiros	Maria Rosário Medeiros Coelho
2. A habitação dispõe de licença de utilização ou foi construída antes de 1951 (7.º/1/g)?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
3. A candidatura foi instruída com:										
3.1. Formulário de candidatura (8.º/2/a)?	S	S	S	S	S	S	S	S	N	S
3.2. Documentos comprovativos de todos os rendimentos auferidos pelo agregado familiar ((8.º/2/c)?	N ^{a)}	N ^{a)}	N ^{a)}	N ^{a)}	N ^{a)}	N ^{a)}	N ^{a)}	S	N	S
3.3. Comprovativo da titularidade do imóvel ((8.º/2/d)?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
3.4. Comprovativo de matrícula e frequência escolar dos elementos do agregado familiar dentro da escolaridade obrigatória ((8.º/2/e)?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	NA
3.5. Atestado de incapacidade para o trabalho, se for esse o caso, e comprovativos médicos das situações de doença crónicas ou prolongadas ((8.º/2/f)?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	N	N	N
4. A análise da candidatura:										
4.1. Inclui um relatório contendo:										
4.1.1. Memória descritiva sobre a situação social e habitacional do agregado familiar (9.º)?	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S
4.1.2. Memória descritiva das obras a realizar(9.º)?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
4.1.3. Orçamento (9.º)?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
4.2. A selecção seguiu os critérios do artigo 10.º?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	N	SI	SI
5. O apoio reveste a forma de apoio financeiro:										
5.1. Para melhoria das condições de residência através da comparticipação financeira em materiais para obras de beneficiação e pequenas reparações sempre que as habitações tenham comprometidas as condições mínimas de habitabilidades (5.º/1.1)?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
5.2. Para mão-de-obra, sempre que se conclua, através de análise sócio – económica, que os rendimentos do candidato e / ou do seu agregado familiar são manifestamente insuficientes para fazer face ao seu custo (5.º/1.2)?	N	N	N	N	N	N	N	S	S	S
5.3. Apoio orientado noutros domínios, sempre relacionados com as condições de habitabilidade, em situações excepcionais, devidamente caracterizadas e justificadas (5.º/1.3)?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
5.4. Elaboração de projectos de arquitectura e projectos de especialidades (5.º/1.5)?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
5.5. Acompanhamento técnico na elaboração de projectos de melhorias/beneficiação habitacionais, bem como na execução dos mesmos (5.º/1.6)?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
5.6. Apoios em rendas (5.º/1.7)?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

	N.º de processo									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Beneficiário									
	Manuel Sousa Pires	João Nuno Moniz Estrela	Luís Manuel Vieira Costa	Eduardo Caetano Frias	José Tavares Carneiro	Ana Maria Caetano Martins	Maria Conceição Batista Rebelo	Maria de Lurdes Teles	Paulo Alexandre Arruda Medeiros	Maria Rosário Medeiros Coelho
6. O valor do apoio:										
6.1. Foi calculado de acordo com a situação económica do agregado familiar (6.º)?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	S	S	S
6.2. No caso de apoio para materiais de construção teve como limite três salários mínimos regionais, (5.º/1.1)?	S	S	S	S	S	S	S	SI	NA	N
6.3. No caso de apoio para materiais de construção e para mão-de-obra teve como limite as seguintes percentagens do valor do orçamento:	N ^{b)}	N ^{b)}	N ^{b)}	N ^{o)}	N ^{b)}	N ^{b)}	N ^{b)}	NA	NA	N ^{b)}
6.3.1. 80%, se o rendimento <i>per capita</i> for igual ou inferior a 50% do salário mínimo regional (11.º/1/a) e 12.º/1)?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.3.2. 70%, se o rendimento <i>per capita</i> for igual ou inferior a 60% do salário mínimo regional (11.º/1/b) e 12.º/1)?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.3.3. 60%, se o rendimento <i>per capita</i> for igual ou inferior a 70% do salário mínimo regional (11.º/1/c) e 12.º/1)?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.3.4. 50%, se o rendimento <i>per capita</i> for igual ou inferior a 80% do salário mínimo regional (11.º/1/b) e 12.º/1)?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6.4. Foi aplicada alguma das majorações definidas no artigo 11.º/2, 3 e 4?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	S	S	SI
7. Não houve cumulação de apoios (12.º/2)?	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
8. A decisão foi tomada pelo Presidente da Câmara (13.º)?	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
9. Existem relatórios de acompanhamento das obras (14.º)?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
10. Havendo fundamento, foi revogada a concessão do apoio (15.º)?	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N

S – Sim; N – Não; NA – Não Aplicável; SI – Sem Informação.

a) A candidatura apresenta o rendimento anual do agregado, mas o processo não contém os respectivos documentos comprovativos.

b) Apoio concedido a 100%.

c) A factura apresentada pelo fornecedor e regularizada pela Autarquia – € 428,11 – foi superior ao montante inscrito no orçamento e na requisição interna – € 405,47.



ANEXO X
CONTRADITÓRIO



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA – AÇORES
(Código Postal 9560-045)

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

22 OUT. 2009

ENTRADA
N.º 2838

Handwritten: *JT
22/10/09

Exmº Senhor
Subdirector - Geral da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
Dr. Fernando Flor de Lima
Rua Ernesto do Canto, nº 34
9504 - 526 PONTA DELGADA

1575/09-S.T. 16/09/2009
1615/09-S.T. 21/09/2009

3881

21-10-09

ASSUNTO: PROCESSO Nº 09/116.01 – AUDITORIA AO MUNICÍPIO DE LAGOA

Acusamos a recepção dos vossos ofícios 1575/09-S.T. e 1615/09-S.T. de 16 e 21 de Setembro de 2009, sobre o assunto em epígrafe.

Relativamente às principais conclusões formuladas no Anteprojecto de Relatório do Processo nº 09/116.01 da Auditoria ao Município de Lagoa, cumpre-me esclarecer o seguinte:

4. O Relatório, Balanço e Contas do Exercício de 2008 da EML foi apresentado em reunião Camarária de 17 de Abril de 2009, conforme fotocópia da acta da referida reunião. Os Estatutos da EML referem na alínea e) do artigo 23º que compete à Câmara Municipal aprovar os documentos acima referidos, apresentados pela EML. Em todas as Sessões da Assembleia Municipal são prestadas informações pelo Senhor Presidente da Câmara sobre a actividade do Município, incluindo actividades da Empresa Municipal de Lagoa. Importa salientar o ofício nº SAI-VPGR/2008/3074, de 12-03-2008 da DROAP, Vice - Presidência do Governo, cuja fotocópia junto se anexa, que refere "... porque o legislador não alterou ainda o POCAL no sentido de prever em que moldes a consolidação de contas se deve realizar, e considerando que os municípios devem observar os prazos legais relativamente à aprovação das suas contas e envio das mesmas às diversas entidades, esclareço que para a prestação de contas do ano de 2007 não é obrigatória a consolidação de contas

Handwritten signatures: [Signature 1], [Signature 2], [Signature 3], [Signature 4]



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA – AÇORES

(Código Postal 9560-045)

prevista na Lei das Finanças Locais (Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro). Este entendimento mantém-se válido porquanto a referida alteração do POCAL ainda não se efectivou.

5. Os documentos de prestação de contas e demais informação adicional já se encontram disponibilizados no Portal da Câmara Municipal de Lagoa.

6.1.1. No âmbito da descentralização dos Serviços foram criados sete postos de atendimento, nas cinco freguesias do Concelho, onde se processa o recebimento das tarifas referentes ao consumo de água pelos munícipes, o que libertou dessa tarefa o Serviço de Tesouraria. Nesse Serviço encontram-se duas trabalhadoras que tem disponibilidade para assegurar todo o serviço, sendo este conferido pelos Responsáveis afectos àquela área.

6.1.3.4. Nas facturas não são apostas a menção de "pago" porque anexo às mesmas encontram-se a respectiva prova de pagamento - o recibo emitido pelo fornecedor ou na falta destes, declarações/Ordens de Pagamento dos fornecedores em como receberam a importância devida. Na Ordem de Pagamento consta qual a forma em que o valor foi recebido pelo fornecedor.

6.1.3.5. A certificação do valor das dívidas a terceiros é feita de duas formas:

- Permanentemente por via da recepção de extractos de fornecedores;
- Pela circularização semestral de saldos efectuada pelo Revisor de Contas que reconcilia conjuntamente com os serviços de contabilidade as respostas divergentes.

6.2.2 e 6.2.4. Está a ser feito pela Autarquia um elevado esforço para relevação contabilística de todos os bens do imobilizado, a qual nos termos legais apenas pode ser feita após a avaliação e determinação do valor dos imóveis. Face à escassez de recursos humanos especializados no Município para o desenvolvimento de tal tarefa, afectou-se um Engenheiro ao Serviço desta Autarquia para efectuar o



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA – AÇORES

(Código Postal 9560-045)

levantamento e avaliação dos bens, encontrando-se pendente na Conservatória do Registo Predial e Repartição de Finanças dados para obtenção de valorização a que se seguirá o registo dos prédios a favor do Município e respectiva contabilização nos termos legais.

O processo de e inventariação do Património Municipal de Lagoa teve início em 2003 e continua em desenvolvimento, como se faz prova, através de quatro informações que junto se anexam.

A conclusão do processo de levantamento e contabilização de todo o património do Município da Lagoa por serviços externos não traria qualquer benefício prático para o Município, sendo em nosso entender até prejudicial para os munícipes, na medida em que exigiria o dispêndio de recursos financeiro, por si só já muito escassos, com consultores externos.

6.2.2.7. e 6.4.2.1. Como se verifica pelo balancete de Junho de 2009, foram reconhecidos os subsídios para investimento recebidos. Foi efectuado no 1º Semestre de 2009, o registo dos subsídios para investimento na conta 2745 como se verifica pelo documento número 2838.

Em 2008 não se considerou qualquer montante na conta 27.45 – Proveitos diferidos na medida em que o valor dispendido na obra do Aldeamento da Sra. da Graça tinha sido de € 542.608,60 e o valor do subsídio de € 178.162,51, o qual se considerou que por estimativa estaria de acordo com o valor dos proveitos a crescer.

6.2.2.9. Na reunião de 18 de Fevereiro de 2009 da Assembleia Municipal foi aprovada a cedência definitiva da Piscina Coberta Aquafit à Empresa Municipal de Lagoa, EML pelo valor de 1.690.000,00 € (um milhão seiscentos e noventa mil euros), e ratificados os procedimentos seguidos na sua alienação. Na contabilidade patrimonial conta número 26.9 a 31.12.2008 encontra-se relevado o respectivo adiantamento por conta de venda, o qual não se reflectiu na contabilidade orçamental por ainda não existir decisão última dos órgãos autárquicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA – AÇORES

(Código Postal 9560-045)

acrescentando-se que não existiria qualquer penalidade para o Município caso a Assembleia Municipal não autorizasse a venda da referida Piscina. Em 2009 serão efectuados os respectivos movimentos orçamentais.

6.3.1. O controlo das dívidas a terceiros é efectuado pelo Senhor Presidente, sendo os pagamentos decididos sempre pelo Senhor Presidente, em função das disponibilidades de tesouraria, mediante a apresentação do mapa de calendarização de dívidas a terceiros ou extracto apresentado pelos fornecedores, conferido pelos Serviços competentes. Pela Secção de Contabilidade são assegurados os pagamentos mensais obrigatórios.

6.3.2.1. A alínea e) do ponto 2.9.2 do POCAL diz o seguinte: *“a exactidão e integridade dos registos contabilísticos, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida”*.

Como referido na página 34 do ante-projecto encontra-se integralmente cumprido o referido na alínea e) do ponto 2.9.2 do POCAL pelo seguinte:

- a) Os registos contabilísticos dos contratos de locação, em termos de valores estão exactos e integralmente de acordo com valores dos contratos;
- b) Na medida em que estão exactos e de acordo com os valores não existe qualquer falta de fiabilidade das demonstrações;
- c) A consideração dos contratos como exigíveis a menos de um ano, não põe de forma alguma em questão a fiabilidade da informação financeira. Bem pelo contrário, a fiabilidade das demonstrações financeiras seria isso posta em causa se, os contratos fossem exigíveis a curto prazo e estivessem relevados como exigíveis a médio e longo prazo.

6.3.3.1 – Não se concorda com a afirmação de que os contratos de factoring não se encontram devidamente contabilizados, reafirmando-se o referido em 6.3.2.1 acima. Na conta 2611 existem terceiros relacionados com os contratos de factoring, referindo-se a título de exemplo as subcontas 2611298, 2611390, 2611397, etc.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA – AÇORES

(Código Postal 9560-045)

6.3.3.2 - É referido que foram analisados extractos de fornecedores com movimento anual de € 8.826.962,01 tendo sido encontrados saldos por justificar de € 5.147,77. Os saldos por justificar respeitam a facturas emitidas pelos fornecedores que o Município dentro das suas competências não reconhece. Acresce que estamos a falar de uma percentagem de cerca de um por milhão dos movimentos anuais analisados.

6.3.4 - a) Como foi informado pelos Serviços, os ROC's semestralmente efectuavam circularizações a fornecedores. Os Serviços de Contabilidade ao longo do ano utilizavam os extractos solicitados aos fornecedores.

b) A informação do pagamento de juros é dada pelos respectivos Bancos e confirmada pelos Serviços de Contabilidade através do respectivo contrato de empréstimo e pelos mapas entregues anualmente pelas Instituições Bancárias com a previsão do pagamento dos juros. Foi já ordenado que se passe a fazer a reconciliação das contas de empréstimos bancários no que respeita ao cálculo dos juros debitados.

No orçamento do corrente ano, em algumas obras, estão introduzidos valores para os anos seguintes, mas não foi feito, na conta 04 Orçamento – Exercícios Futuros. Será tida em atenção na elaboração do próximo orçamento e essa situação será corrigida.

6.3.6. Como se verifica pelo referido nos pontos 6.3.5.1, 6.3.5.2, 6.3.5.3 não se encontrava excedido qualquer um dos limites de endividamento, designadamente o endividamento a curto prazo, endividamento de médio e longo prazo. A **"capacidade de endividamento líquido estava utilizada em 77,75% do seu limite"** e também que a **"capacidade de endividamento a médio e longo prazo estava utilizada em 94,74%"** ou seja havia a possibilidade de contracção de um empréstimo de médio e longo prazo de cerca de € 340.000,00 e de um empréstimo de curto prazo de € 250.127,00. Ou seja, existia a possibilidade legal de contratação de empréstimos no valor de cerca de € 590.000,00 para liquidar passivos.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA – AÇORES

(Código Postal 9560-045)

Assim e a mero título de exemplo poderiam ser liquidadas com recurso aos referidos empréstimos, dívidas a todos os fornecedores em igual montante, designadamente à sociedade A. R. Casanova, Lda, fazendo com que a dívida do Município a fornecedores fosse reduzido em igual montante, ficando apenas por liquidar dívidas com prazo inferior a 180 dias.

Face ao acima referido a afirmação que **“suscita reservas relativamente à capacidade do Município para solver atempadamente os seus compromissos”** não está de acordo com a realidade financeira do Município.

6.4.2.1. Na atribuição de apoios e de subsídios e sem prejuízo de estar em preparação a revisão os regulamentos para atribuição dos mesmos de modo a tornar as regras para a sua concessão ainda mais claras, transparentes e equitativas procurou-se sempre cumprir os objectivos do Regulamento em vigor.

6.4.2.3.1. O Município efectua pagamento certos e regulares aos seus fornecedores e beneficiários de subsídios. Efectivamente poderão ter existido intervalos não cobertos por certidões com a indicação de que os beneficiários apresentavam a situação contributiva regularizada perante as Finanças e a Segurança Social. O facto é que se comprova facilmente que para além da última certidão existente, todas as existentes mencionam sempre a não existência de dívidas à Segurança Social e Finanças.

6.4.2.3.1. e 6.4.2.3.2. Em 10/12/2007 foi deliberado atribuir apoios a diversas Instituições do Concelho. A Lei 26/94, de 19 de Agosto, refere que em Março são publicados apoios referentes ao 2º Semestre do ano anterior. Foi entendimento do Senhor Presidente da Câmara não publicar os apoios deliberados em Dezembro de 2007, uma vez que se destinavam ao ano de 2008. Aquando da publicação em Setembro dos apoios atribuídos no 1º Semestre de 2008, não foi tido em conta, por lapso, os apoios deliberados em 2007.



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA – AÇORES

(Código Postal 9560-045)

7. Ao longo dos tempos os Serviços foram-se modificando de acordo com as novas exigências e as necessidades a satisfazer, pelo que a Norma do Sistema de Controlo Interno na Câmara Municipal de Lagoa se encontra desactualizada. A Norma do Sistema de Controlo Interno na Câmara Municipal de Lagoa está a ser actualizada de acordo com o actual funcionamento dos Serviços Camarários.

8. Sobre a apreciação das demonstrações financeiras do Município o relatório conclui que a 31.12.2008 não era possível assegurar a integridade e fiabilidade das demonstrações financeiras. Tal afirmação é efectuada com suporte numa mera expectativa referindo-se no relatório que **“É no entanto expectável que os mencionados ajustamentos assumissem uma expressão relevante, com reflexos na situação financeira e patrimonial do Município.”**

Não se concorda com tal expectativa pelo seguinte:

- a) Nenhuma das apreciações das demonstrações - ponto 8 a páginas 56 do ante-projecto, tem impacto financeiro, não adicionado qualquer valor aos montantes de endividamento de curto prazo, médio e longo prazo ou limite de endividamento;
- b) Na medida em que não se mencionam também quaisquer passivos não relevados associados, não haveria alteração da situação financeira designadamente quanto aos referidos limites de endividamento de curto prazo, médio e longo prazo ou endividamento;
- c) Existe a impossibilidade legal de registo contabilístico completo dos bens referidos no valor de € 12.355.000,00 por imposição do POCAL nos seus pontos 2.8.1 e 2.4, designadamente por falta de registo nas Finanças e Registo Predial;
- d) Desconhecem-se reavaliações de bens do imobilizado sem suporte legal;
- e) Os subsídios para investimentos não relevados, para além do referido em 6.2.2.7. e 6.4.2.1, assumem um valor não material (€ 178.162,00) para um activo de € 41.339.183,00;



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA – AÇORES

(Código Postal 9560-045)

f) Caso o auditor externo verifica-se que os ajustamentos necessários referidos na Certificação Legal das Contas retirariam a integridade e fiabilidade das demonstrações financeiras, seria obrigado por imposição legal e técnica a emitir uma certificação legal por desacordo, nunca por limitação de âmbito originada essencialmente pela inexistência de cadastro do imobilizado.

9. Está a decorrer a actualização do Património e já foi implementada a Contabilidade de Custos.

Mais informo V. Ex.^a que esta Câmara está empenhada em corrigir e melhorar o funcionamento dos Serviços e os procedimentos adoptados com vista a cumprir os princípios e normas aplicáveis.

Com os melhores cumprimentos.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL

JOÃO ANTÓNIO FERREIRA PONTE

OS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL

ROBERTO MANUEL LIMA MEDEIROS

MARIANA DA PURIFICAÇÃO VIEIRA RODRIGUES VIVEIROS



CÂMARA MUNICIPAL DE LAGOA – AÇORES
(Código Postal 9560-045)

Durval Carlos Almeida Faria
DURVAL CARLOS ALMEIDA FARIA

Fernando Jorge Ventura Moniz
FERNANDO JORGE VENTURA MONIZ

José Duarte Barbosa Cabecinha
JOSÉ DUARTE BARBOSA CABECINHA

Jorge Alberto Barbosa de Almeida
JORGE ALBERTO BARBOSA DE ALMEIDA

Arquivo
702



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município de Lagoa (09/116.01)

Índice do processo

Volume I	Página
1 – Plano global de auditoria	2
2 – Documentos de prestação de contas	8
3 – Grandes opções do plano e orçamento	145
4 – Modificações orçamentais	188
5 – Correspondência	240
6 – Informação 24/2009 – UAT I – Sociedade Porto dos Carneiros	302
7 – Questionários	306
8 – Orgânica do Município	320
9 – Norma do sistema de controlo interno	327
10 – Regulamento de inventário e cadastro do património municipal	334
11 – Autos de execução fiscal	342
12 – Relatório de dívidas por consumidor	386
13 – Sociedade Porto dos Carneiros – Balancetes analíticos (31-12-2008, 04-03-2009 e 06-05-2009)	398
14 – Acta n.º 05/2009, de 13-03-2009	401
15 – Notificação judicial avulsa de 08-01-2009	407
16 – Requerimento executivo de 03-06-2009	410
17 – Processo de despesa irregular	414
18 – Relatório técnico de avaliação das escolas	422
19 – Relatório técnico de avaliação dos polivalentes e polidesportivos	427
20 – Mapa anexo às demonstrações financeiras	433
21 – Extractos de contas correntes das contas 42.1 a 45.9.2	445
22 – Despesas incorrectamente classificadas – Cine Teatro Lagoense	599
23 – Extractos de contas correntes das contas 51, 57.1, 57.4, 59 e 88	606
24 – Mapa geral de bens imóveis abatidos	611
25 – Processo de cedência da piscina municipal <i>Aquafit à EML, E.M.</i>	614
26 – Certidões bancárias	627
27 – Mapa de contratos de locação financeira	638
28 – Planos de reembolsos dos empréstimos a médio e longo prazos	639
29 – Circularizações a fornecedores	642
30 – Demonstração de resultados da <i>EML, E.M.</i>	701
31 – Calendário da facturação a liquidar por fornecedor	703
32 – Actas da Assembleia Municipal – Aprovação de regulamentos para a atribuição de apoios	705
33 – Regulamento municipal para a concessão de subsídios	716
34 – Regulamento de apoio no domínio da habitação	727
35 – Acta n.º 27/2007, de 10-12-2007 – Atribuição de subsídios	736
36 – Edital de 24-09-2008 – Publicitação das transferências	746
37 – Processos de atribuição de subsídios	748
38 – Processos de atribuição de apoios no domínio da habitação	1221
39 – Contrato de arrendamento – Câmara de Comércio e Indústria de Ponta Delgada	1386
40 – Acta n.º 1/2009, de 18-02-2009 – Assembleia Municipal	1394
41 – Anteprojecto de relatório	1419
42 – Contraditório	1541
43 – Relatório	1585