



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

RELATÓRIO DE AUDITORIA

N.º A – 14/02

Câmara Municipal da Horta

Processo n.º 157/01

Relatório N.º 35-A/FS/2004



ÍNDICE

SIGLAS UTILIZADAS	8
I. SUMÁRIO	10
II. INTRODUÇÃO	13
2.1. Fundamentos, Âmbito e Objectivos	13
2.2. Metodologia de Trabalho, Plano Global/Programa de Auditoria	14
2.3. Condicionantes e Limitações	16
III. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL	17
3.1. Regime Jurídico	17
3.2. Regime Financeiro	19
3.3. Regime Contabilístico	21
IV. LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO	24
4.1. Identificação dos Responsáveis.....	24
4.2. Estrutura e Organização da CMH.....	26
4.3. Balanço Social.....	27
4.3.1. Quadro de Pessoal.....	27
4.3.2. Indicadores de Absentismo.....	34
4.4. Caracterização do Circuito de Processamento da Despesa	37
4.5. Circuito e Processamento da Receita	55
4.6. Armazéns – Controlo das Existências	62
4.7. Aproveitamento dos Fundos Comunitários – PRODESA	65
4.8. Subsídios e Transferências.....	77



4.9.	Avaliação do Sistema de Controlo Interno	81
4.10.	Implementação do POCAL	84
V.	EXAME À CONTA DE GERÊNCIA	86
5.1.	Síntese do Ajustamento	86
5.2.	Análise dos Limites Legais	87
5.2.1.	Encargos com o Pessoal	87
5.2.2.	Equilíbrio Orçamental	90
5.3.	Endividamento	92
VI.	CONTROLO ORÇAMENTAL	101
6.1.	Controlo Orçamental da Receita.....	101
6.1.1.	Execução Orçamental da Receita	101
6.1.2.	Estrutura das Receitas.....	104
6.1.3.	Origem das Receitas	105
6.1.4.	Receitas Correntes e de Capital	106
6.1.5.	Estrutura das Transferências	108
6.2.	Controlo Orçamental da Despesa	112
6.2.1.	Execução Orçamental da Despesa	112
6.2.2.	Estrutura das Despesas.....	114
6.2.3.	Despesas Correntes e de Capital	115
6.2.4.	Estrutura do Investimento Municipal	117
6.2.5.	Estrutura das Construções Diversas	119
6.3.	Outros Indicadores	120



VII.	AJUSTAMENTO GLOBAL	122
VIII.	CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES.....	123
IX.	EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS E IRREGULARIDADES.....	132
	9.1. Eventuais Infracções Financeiras	132
	9.2. Irregularidades.....	133
X.	DECISÃO.....	136
XI.	EMOLUMENTOS.....	137
XII.	FICHA TÉCNICA.....	138



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I	Identificação dos Responsáveis – Gerência de 2001.....	24
Quadro II	Identificação dos Responsáveis – Gerência de 2002.....	25
Quadro III	Quadro de Pessoal	27
Quadro IV	Índice de Técnica	28
Quadro V	Efectivos por Sexo	29
Quadro VI	Taxa de Feminização.....	29
Quadro VII	Vínculo do Pessoal	30
Quadro VIII	Taxa de Vínculo do Pessoal	30
Quadro IX	Estrutura Habilitacional	31
Quadro X	Taxa de Analfabetismo	32
Quadro XI	Índices Habilitacionais	32
Quadro XII	Taxas de Formação Superior	32
Quadro XIII	Estrutura Etária do Pessoal	33
Quadro XIV	Indicadores de Nível Etário	33
Quadro XV	Absentismo	34
Quadro XVI	Taxas de Absentismo	34
Quadro XVII	Absentismo por Grupo de Pessoal.....	35
Quadro XVIII	Fluxograma do Processamento da Despesa	37
Quadro XIX	Aquisições de Asfalto a Quente	42
Quadro XX	Pagamentos à “Insite Value – Consultoria e Avaliação de Património, Lda.”	48
Quadro XXI	Despesas Assumidas sem Cabimento Orçamental.....	49
Quadro XXII	Fluxograma do Processamento da Receita -- 2001	56
Quadro XXIII	Fluxograma do Processamento da Receita -- 2002.....	57



Quadro XXIV	Fluxograma do Processamento da Receita – Serviço de Águas.....	59
Quadro XXV	PRODESA -- Eixo 4 -- Medidas.....	65
Quadro XXVI	Atribuição das Verbas do PRODESA às Câmaras Municipais.....	66
Quadro XXVII	Investimentos Comparticipados pelo PRODESA.....	68
Quadro XXVIII	Eficiência na Tramitação Processual das Candidaturas ao PRODESA.....	70
Quadro XXIX	Transferências do PRODESA	71
Quadro XXX	Contratos ARAAL.....	72
Quadro XXXI	Síntese do Ajustamento	86
Quadro XXXII	Limites dos Encargos com o Pessoal	87
Quadro XXXIII	Estrutura dos Encargos com o Pessoal	88
Quadro XXXIV	Encargos com o Pessoal vs. Rec. Correntes e Despesas Totais	89
Quadro XXXV	Equilíbrio Orçamental	90
Quadro XXXVI	Limites ao Recurso ao Crédito a Médio e Longo Prazo	95
Quadro XXXVII	Endividamento Municipal	95
Quadro XXXVIII	Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais.....	96
Quadro XXXIX	Financiamentos Contratados	98
Quadro XL	Execução Orçamental da Receita	101
Quadro XLI	PRODESA + Administração Regional + REGIS vs. Receitas de Capital.....	103
Quadro XLII	Estrutura das Receitas	104
Quadro XLIII	Origem das Receitas	105
Quadro XLIV	Estrutura Desagregada das Rec. Correntes e de Capital	106
Quadro XLV	Evolução dos Critérios de Distribuição e das Transferências do OE.	108
Quadro XLVI	Estrutura das Transferências	110
Quadro XLVII	Execução Orçamental da Despesa	112



Quadro XLVIII	Investimento vs. Despesas de Capital	113
Quadro XLIX	Estrutura das Despesas	114
Quadro L	Estrutura Desagregada das Desp. Correntes e de Capital	115
Quadro LI	Estrutura do Investimento Municipal	117
Quadro LII	Execução Orçamental da Rubrica Investimentos	118
Quadro LIII	Estrutura das Construções Diversas	119
Quadro LIV	Indicadores de Gestão.....	120
Quadro LV	Indicadores Económicos e Financeiros.....	121
Quadro LVI	Ajustamento Global.....	122
Quadro LVII	Conta de Emolumentos e Outros Encargos.....	137
Quadro LVIII	Ficha Técnica.....	138



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I	Distribuição do PRODESA.....	67
Gráfico II	Estrutura dos Encargos com o Pessoal	88
Gráfico III	Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais.....	96
Gráfico IV	Euribor a 6 meses	97
Gráfico V	Taxas dos Financiamentos Contratados.....	99
Gráfico VI	Execução Orçamental – Receitas Correntes	101
Gráfico VII	Execução Orçamental – Receitas de Capital	102
Gráfico VIII	Receitas Correntes / Receitas de Capital	104
Gráfico IX	Origem das Receitas.....	105
Gráfico X	Estrutura Desagregada das Receitas Correntes	107
Gráfico XI	Estrutura Desagregada das Receitas de Capital	107
Gráfico XII	Estrutura das Transferências de Capital	111
Gráfico XIII	Execução Orçamental – Despesas de Capital	112
Gráfico XIV	Despesas Correntes / Despesas de Capital	114
Gráfico XV	Estrutura Desagregada das Despesas Correntes	116
Gráfico XVI	Estrutura Desagregada das Despesas de Capital	116
Gráfico XVII	Estrutura do Investimento Municipal	117
Gráfico XVIII	Execução Orçamental do Investimento	118



SIGLAS UTILIZADAS

ARAAL	Contratos de Desenvolvimento entre a Administração Regional Autónoma e a Administração Local
BCA	Banco Comercial dos Açores
C	Cheque
CCD	Conta Corrente da Despesa
CCE	Conta Corrente de Entidades
CCR	Conta Corrente da Receita
CMH	Câmara Municipal da Horta
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DD	Diário da Despesa
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
DRec	Diário da Receita
DT	Diário de Tesouraria
DReg	Decreto Regulamentar
F	Factura
FBM	Fundo de Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FFF	Fundo Financeiro para as Freguesias
FGM	Fundo Geral Municipal
GR	Guia de Receita
GRA	Governo Regional dos Açores
ICF	Indicador de Carência Fiscal
IDO	Índice de Desigualdade de Oportunidades
IDS	Índice de Desenvolvimento Social



IAR	Inspeção Administrativa Regional
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei da Estabilidade Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LRL	Listagem para Recolha de Leituras
MR	Mapas da Receita
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordem de Pagamento
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
PEDRAA	Programa Específico para o Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PRODESA	Programa Operacional para o Desenvolvimento Económico e Social dos Açores
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RAA	Região Autónoma dos Açores
RC	Relações de Cobrança
RDT	Resumo Diário de Tesouraria
RE	Requisição Externa
RI	Requisição Interna
RVC	Resumo dos Valores Cobrados
SCI	Sistema de Controlo Interno
SPA	Sector Público Administrativo
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
UE	União Europeia



I. SUMÁRIO

O presente relatório é o resultado de uma auditoria realizada à Câmara Municipal da Horta, que teve por referência as gerências de 2001 e parte de 2002.

Procedeu-se, igualmente, à análise do acatamento das recomendações constantes do relatório de auditoria respeitante à gerência de 1999. Refira-se, a propósito, que, relativamente à auditoria anterior, se verificaram melhorias no âmbito do sistema de controlo interno, nomeadamente ao nível do processamento da receita, embora ainda persistam determinados pontos fracos que deverão ser devidamente resolvidos.

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

As principais conclusões da auditoria foram as seguintes:

O absentismo médio de cada funcionário foi de 22 dias úteis, por outro motivo que não férias;

As facturas não eram conferidas/processadas com celeridade, obviando-se, por isso, ao verdadeiro conhecimento e expressão da dívida administrativa;

Não existiam normas e procedimentos no âmbito da realização de despesas e da arrecadação de receitas, nem as responsabilidades funcionais se encontravam convenientemente clarificadas;

Observaram-se situações de inadequação dos procedimentos pré-contratuais nos processos relativos à aquisição de asfalto a quente, bem como na prestação do serviço de elaboração do inventário, cadastro e valorização do património móvel e imóvel;

Na gerência de 2001, foram assumidas despesas sem cabimento orçamental, no montante global de 988.253,90 euros;



Detectaram-se atrasos significativos na elaboração de reconciliações bancárias;

Os projectos comparticipados pelo Governo Regional e pela União Europeia, através dos contratos ARAAL e do PRODESA, apresentaram deficiências organizativas.

Verificou-se a ausência de um quadro regulamentador para a atribuição de apoios financeiros e de medidas e procedimentos de acompanhamento e controlo;

O inventário e respectiva avaliação, o balanço inicial e a norma de controlo interno ainda não tinham sido aprovados;

As taxas de juro encontravam-se, em determinados casos, desajustadas do perfil de risco das operações e das condições vigentes no mercado financeiro.

Não eram adoptadas rotinas de controlo no âmbito da certificação do serviço da dívida inerente ao endividamento bancário, nem relativamente à circularização dos saldos de fornecedores e demais credores;

O processo orçamental foi caracterizado pela sobreavaliação das Receitas de Capital.

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

a promover o registo oportuno das operações, de modo a dispor-se de informação fidedigna acerca das responsabilidades financeiras da Autarquia;

a elaborar e aprovar a norma de controlo interno pelos órgãos competentes com a maior brevidade possível;

a observar o regime legal referente à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas;

a implementar os métodos e procedimentos de controlo estatuidos pelo POCAL ao nível das diversas áreas operacionais;



a aprovar e a implementar mecanismos de acompanhamento e controlo dos apoios atribuídos, exigindo-se às entidades beneficiárias a elaboração de relatórios de actividades ou de prestação de contas, para além da elaboração do respectivo regulamento;

a encetar negociações no sentido de adequar as taxas de juro contratadas às condições vigentes no mercado financeiro;

a incutir maior rigor ao processo orçamental na previsão das receitas.



II. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTOS, ÂMBITO E OBJECTIVOS

No uso das competências do Tribunal de Contas, designadamente as conferidas pelo artigo 2.º, n.º1, alínea c) e artigo 5.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e de acordo com o Programa de Fiscalização para 2003 da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, foi realizada uma auditoria à Câmara Municipal da Horta, tendo por referência o período compreendido entre Janeiro de 2001 e Setembro de 2002. Considerou-se, no entanto, como relevante, a análise do contrato de prestação de serviços celebrado em 2000, com a empresa "Insite Value – Consultoria e Avaliação de Património, Ld.ª", em virtude de o mesmo ter produzido efeitos na gerência de 2001.

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

observar o cumprimento da legalidade e da regularidade das operações efectuadas, dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, assim como a conformidade, veracidade e consistência dos mesmos, nas áreas do Endividamento, Subsídios, Património Municipal, Armazéns e Tesouraria;

analisar o grau de fiabilidade do SCI nas referidas áreas;

proceder ao exame da conta de gerência e demais documentos de prestação de contas, no sentido de certificar as receitas e despesas contabilizadas, bem como apreciar a situação financeira;

avaliar o aproveitamento dos Fundos Comunitários disponibilizados pelo PRODESA;

verificar o grau de implementação do POCAL;

apreciar o acatamento das recomendações formuladas em sede de relatório referente à última acção de fiscalização realizada.



2.2. METODOLOGIA DE TRABALHO, PLANO GLOBAL/PROGRAMA DE AUDITORIA

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

1.ª Fase – UAT – IV

Planeamento da auditoria;

Análise dos documentos que instruem a Conta de Gerência de 2001 e outros, referentes a parte do exercício de 2002 (até Setembro).

2.ª Fase – Câmara Municipal da Horta

Realização de reuniões de trabalho com o senhor Presidente da Câmara, com a Chefe de Divisão Administrativa e Financeira e com a Técnica Superior responsável pela Contabilidade, destinadas à explicação dos fundamentos e objectivos associados à realização da acção de fiscalização, tendo em vista identificar e caracterizar o SCI;

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

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

Deslocação ao local onde se encontram instalados os armazéns, tendo por objectivo: **i)** contactar com o funcionário responsável, de forma a proceder-se à identificação do SCI implementado ao nível administrativo e contabilístico; **ii)** certificar "in loco" a informação obtida, observar o espaço físico disponível e analisar os métodos utilizados na gestão das existências.



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

Subsídios – análise dos processos de atribuição de subsídios, seleccionados em conformidade com a respectiva relevância material e com o objectivo de aferir a adequação do respectivo SCI;

Endividamento – análise do endividamento, com referência a 31/12/2001 e a 31/08/2002;

Armazéns – análise do SCI associado à gestão das existências;

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

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

3.ª Fase – UAT - IV

Tratamento da informação recolhida;

Elaboração do projecto de relatório de auditoria;

Análise do contraditório.



2.3. CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

As principais condicionantes que limitaram os trabalhos de campo da equipa de auditoria deveram-se à sobrecarga dos serviços de Contabilidade, originada pela acção de fiscalização promovida pela IAR, pouco tempo antes, e pela execução de tarefas inerentes ao POCAL, nomeadamente o reprocessamento de todos os documentos contabilísticos referentes ao exercício de 2002, bem como à ausência, por motivo de doença, durante parte substancial desta fase dos trabalhos, da Técnica Superior responsável pela Contabilidade.

Por outro lado, os atrasos na disponibilização de determinados elementos, designadamente dos processos relacionados com investimentos comparticipados pelo ARAAL, e a inexistência de contas-correntes por empreitada revelaram uma inadequada organização e gestão processual destes projectos. Refira-se, a propósito, que a documentação relativa a determinados projectos de investimento se encontrava "depositada" em caixotes, juntamente com facturas por processar a empreiteiros, pelo que não estava reflectida na Contabilidade/na dívida administrativa da CMH, nem sequer acompanhada dos autos de medição, devidamente assinados pelo empreiteiro e pelo responsável pela fiscalização.

Mau grado as condicionantes e limitações referenciadas, será, no entanto, de enaltecer, a colaboração e a disponibilidade manifestadas por todos os funcionários contactados no decurso dos trabalhos.



III. ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL

3.1. REGIME JURÍDICO

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

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

A Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto¹ – LFL –, estabelece, pois, os critérios que norteiam o relacionamento financeiro do Estado com as autarquias locais, para além de fixar as regras a que deverá obedecer o recurso ao endividamento. Estas atribuições, que lhes permitem recorrer directamente ao mercado financeiro, constituem outra forma de consubstanciar a autonomia do poder local, já que tal decisão carece, apenas, da autorização dos próprios órgãos autárquicos, a quem compete a elaboração e aprovação dos respectivos orçamentos e planos de actividades.

Correspondendo as autarquias locais a uma forma de organização descentralizada do Estado, foram definidas as respectivas atribuições e competências – Leis n.ºs 159/99, de 14 de Setembro, e 169/99², de 18 de Setembro – e assegurados os indispensáveis meios técnicos, humanos, financeiros e patrimoniais, com vista à consecução dos seus objectivos, aspectos que conferem expressão à autonomia do poder local em relação ao poder central e regional.

¹ Alterada pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (aprovou o OE para 2001), n.º 15/2001, de 5 de Junho, n.º 94/2001, de 20 de Agosto e Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (1ª alteração à LEO).

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



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



3.2. REGIME FINANCEIRO

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

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

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

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

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

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



1.º Endividamento – com a entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, ficaram impossibilitadas de contrair quaisquer empréstimos que implicassem o aumento do seu endividamento líquido no decurso de 2002, com excepção dos empréstimos destinados ao financiamento de programas de habitação social e projectos comparticipados por fundos comunitários.

Por seu turno, a LEO⁴ prevê, no seu artigo 84.º, a possibilidade de se estabelecerem limites específicos de endividamento anual da Administração Central do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, compatíveis com o saldo orçamental calculado para o conjunto do SPA, que poderão ser, eventualmente, inferiores aos que resultariam das leis financeiras aplicáveis a cada subsector, no caso concreto, à Lei n.º 42/98, de 6 Agosto – LFL.

Refira-se, a propósito, que a Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, reduziu para metade os limites de endividamento e restringiu, para aqueles municípios que ainda não os tinham ultrapassado, o recurso a novos empréstimos⁵.

Pretendeu-se, deste modo, que no final do exercício orçamental de 2003 “... o montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, incluindo todas as formas de dívida”⁶ (sublinhado nosso) apresentasse uma variação nula comparativamente ao montante apurado no início daquele exercício.

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

⁴ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e aditada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

⁵ Artigo 19.º.

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



3.3. REGIME CONTABILÍSTICO

O regime contabilístico que vigorou até 31/12/01, instituído pelo DL n.º 341/83, de 21 de Julho, foi regulamentado através do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro⁷, tinha por base a tradicional unigrafia, que apenas evidenciava os fluxos de tesouraria gerados num determinado período e uma visão clássica das finanças públicas, especialmente vocacionada para o controlo da regularidade financeira e da execução orçamental, descurando, por completo, a relevação da situação económica e financeira das entidades, dificultando, assim, a avaliação do desempenho dos respectivos gestores e a utilidade social das políticas implementadas.

Para além da manifesta incapacidade de proporcionar um sistema de informação de suporte à gestão, colocava-se outra questão, relacionada com o apuramento de alguns agregados relevantes da contabilidade nacional, designadamente o défice orçamental e a dívida pública, tendo em conta os compromissos assumidos no âmbito do Tratado da UE. Na realidade, este regime contabilístico não permitia evidenciar as importantes massas de fundos associadas à assunção de compromissos financeiros, com reflexos em exercícios futuros – de que são exemplo as operações de engenharia financeira, como o “leasing”, as obras públicas em regime de “project finance”, etc. –, as quais, face às insuficiências do referido modelo, se “furtavam” à respectiva evidenciação e, conseqüentemente, ao controlo, configurando, por vezes, verdadeiras práticas de desorçamentação.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

a contabilidade de custos, de cariz igualmente obrigatório, pode constituir um importante instrumento de apoio à gestão na determinação dos custos das funções e um suporte fundamental para a fixação de tarifas e preços de bens e serviços, na aplicação do designado princípio do “utilizador – paga-



dor”, que se encontra vertido no n.º 3, artigo 20.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto⁸ – LFL.

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

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

⁸ “As tarifas e os preços, a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos pelas unidades orgânicas municipais e serviços municipalizados, não devem, em princípio, ser inferiores aos custos directa e indirectamente suportados com o fornecimento dos bens e com a prestação dos serviços”.



IV. LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

4.1. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

A Conta de Gerência, em análise, referente ao período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2001, foi da responsabilidade dos elementos que constituíram o executivo camarário, todos devidamente identificados na relação nominal, a fls. 422, a saber:

QUADRO I - Identificação dos Responsáveis – Gerência de 2001

RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	RESIDÊNCIA	VENCIMENTO LÍQUIDO ANUAL (euros)
Rui de Jesus Goulart	Presidente	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua Ilha da Ventura, Lote A-7 - 9 900 Horta	36.038,16
João Fernando Brum de Azevedo e Castro	Vice - Presidente	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua Santana, 26 - 9 900 Horta	28.832,46
Fernando Monteiro Lopes	Vereador (tempo inteiro)	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua Visconde Santana, 17 - 9 900 Horta	28.832,46
António Manuel Xavier Bettencourt	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	Alameda Barão de Roches, 25 - C - 9 900 Horta	1.144,82
Hildeberto Manuel Gonçalves Soares Luís	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua das Courelas, 5 - 9 900 Horta	1.325,01
Maria José Medeiros Morais Gomes	Vereadora	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua do Moinho, 4 - 9 900 Horta	1.083,31
João Manuel Menezes da Rosa	Vereador	01-01-2001 a 31-12-2001	Rua Manuel Garcia Monteiro, Lote 2 - 9 900 Horta	1.566,70



No quadro seguinte procede-se à identificação dos responsáveis pelo período compreendido entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2002, conforme relação nominal inserta a fls. 422-B, a saber:

QUADRO II - Identificação dos Responsáveis – Gerência de 2002

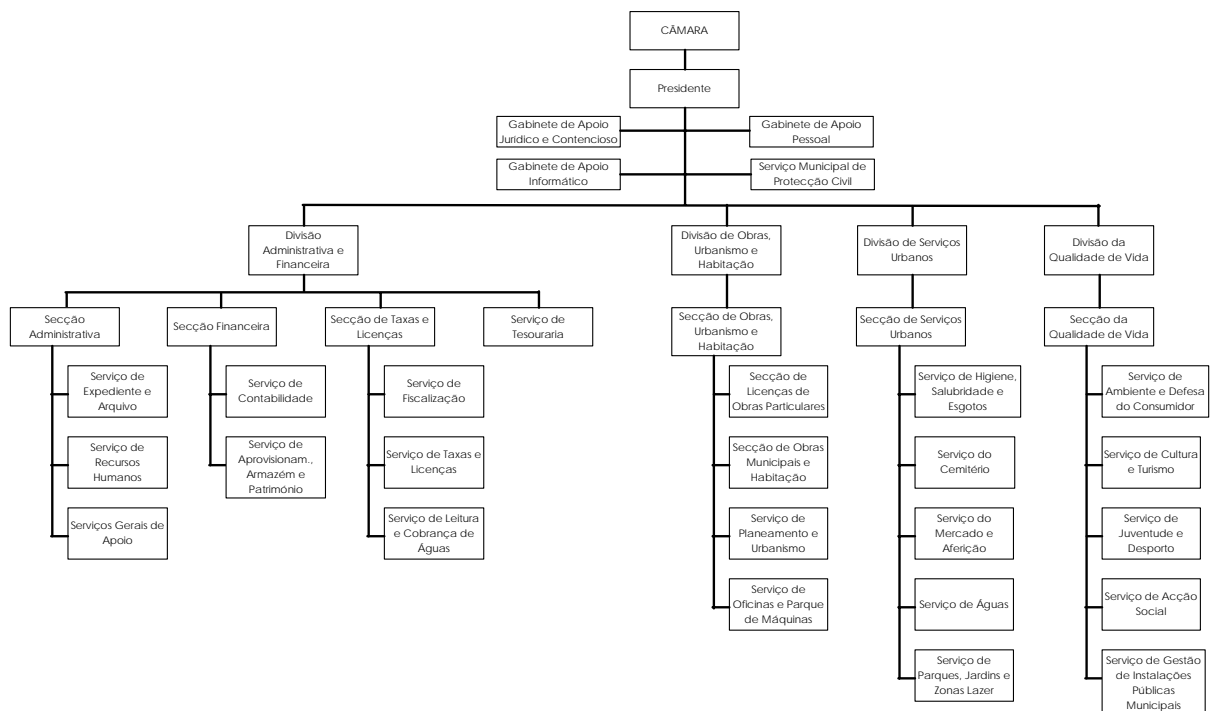
RESPONSÁVEL	CARGO	PERÍODO DE RESPONSABILIDADE	RESIDÊNCIA	VENCIMENTO LÍQUIDO ANUAL (euros)
Rui de Jesus Goulart	Presidente	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua Ilha da Ventura, Lote A-7 - 9 900 Horta	54.584,69
João Fernando Brum de Azevedo e Castro	Vice - Presidente	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua Santana, 26 - 9 900 Horta	40.701,30
Orlando Lourenço da Rosa	Vereador (tempo inteiro)	01-01-2002 a 31-12-2002	Areeiro, 16-A - 9 900 Horta	40.022,93
Sandra Isabel Goulart Pereira da Costa	Vereadora	01-01-2002 a 31-12-2002	Lajinha-Feteira - 9 900 Horta	1.303,68
Jorge Alberto da Costa Pereira	Vereador	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua Ministro Ávila, 3C - 9 900 Horta	869,12
Ana Cristina Goulart Rebelo de Almeida Lima	Vereadora	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua Dr. Neves, 17 - 9 900 Horta	1.117,44
Teresa de Jesus da Silva Morais	Vereadora	01-01-2002 a 31-12-2002	Rua Manuel Garcia Monteiro, Lote 2 - 9 900 Horta	1.489,92
Luís Carlos Correia Garcia	Vereador (em substituição)	01-01-2002 a 31-12-2002	Cedros - 9 900 Horta	961,41



4.2. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DA CMH

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

A estrutura orgânica dos serviços municipais e do quadro de pessoal foi aprovada, na sequência de deliberação da Assembleia Municipal, tomada na sessão ordinária realizada em 28 de Novembro de 2000, sob proposta da Câmara Municipal, por deliberação aprovada em reunião extraordinária de 15 de Novembro de 2000, encontrando-se publicada no DR, apêndice n.º 19, II Série, n.º 37, de 13 de Fevereiro de 2001.





4.3. BALANÇO SOCIAL

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

4.3.1. Quadro de Pessoal

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

QUADRO III - Quadro de Pessoal

Categoria/Carreira	Quadro Legal (1)	Lugares Preenchidos (2)	Lugares por Preencher (3) = (1) - (2)	% Lugares Providos (4) = (2) : (1)
Dirigente	4	0	4	0,0%
Chefia	7	2	5	28,6%
Técnico Superior	18	4	14	22,2%
Informática	4	2	2	50,0%
Técnico Profissional	17	9	8	52,9%
Administrativo	30	20	10	66,7%
Auxiliar	112	82	30	73,2%
Operário	105	81	24	77,1%
Outros	2	0	2	0,0%
TOTAL	299	200	99	66,9%

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos, constatou-se que a estrutura organizativa efectivamente implementada não correspondia à formalmente aprovada. Com efeito, ao nível dos cargos dirigentes, nenhuma das 4 chefias de divisão se encontrava provida. Foi já no decurso da gerência de 2002 que ocorreu o provimento da funcionária Ilda Carvalho, no cargo de Chefe da Divisão Administrativa e Financeira, permanecendo vagas as restantes divisões.



De igual modo, dos 7 cargos de chefia e dos 18 lugares de técnicos superiores previstos, apenas 2 e 4 estavam preenchidos, 28,6% e 22,2%, respectivamente.

Porém, em 2002, foram providos mais 2 cargos de chefia e colocados outros 4 técnicos superiores (2 em regime de contrato administrativo de provimento e os restantes contratados a termo certo), elevando, assim, para 57,1% e 44,4%, respectivamente, as taxas de lugares preenchidos.

Na estrutura do quadro de pessoal predominam as categorias de "Operário" e "Auxiliar", responsáveis, em conjunto, por 217 dos 299 lugares da dotação global, ou seja, 72,6%.

Dos 200 lugares do quadro que se encontravam preenchidos, 181 referiam-se a funcionários do quadro, dos quais 163 correspondiam a pessoal com aquelas categorias, normalmente detentores de baixos níveis de qualificação.

Em sede de contraditório,⁹ o senhor Presidente em exercício referiu que *"A situação do pessoal mantém-se com excepção do pessoal técnico superior existindo nesta altura ao serviço 14 elementos, dos quais 11 encontram-se integrados no quadro"*.

QUADRO IV - Índice de Tecnicidade

Índice de Tecnicidade - Sentido Restrito	
$\frac{\text{Téc. Sup. + Dirigente}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{4 + 0}{200} \times 100 = 2,0\%$	
Índice de Tecnicidade - Sentido Lato	
$\frac{\text{Téc. Sup. + Dirigente + Téc. Profissional}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{4 + 0 + 9}{200} \times 100 = 6,5\%$	

A expressão assumida pelo índice de tecnicidade em sentido restrito, 2,0%, indicia a reduzida importância relativa dos técnicos superiores e dos dirigentes.

⁹ Ofício com ref.ª 5539, de 18 de Junho de 2004.



QUADRO V - Efectivos por Sexo

Categoria/Carreira	2001		
	Masc.	Fem.	Total
Dirigente	0	0	0
Chefia	1	1	2
Técnico Superior	2	2	4
Informática	1	1	2
Técnico Profissional	7	2	9
Administrativo	3	17	20
Auxiliar	75	7	82
Operário	81	0	81
Outros	0	0	0
TOTAL	170	30	200

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

QUADRO VI - Taxa de Feminização

$\frac{\text{Pessoal Feminino}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{30}{200} \times 100 = 15,0\%$
--

A desagregação dos efectivos por sexo apontava para uma baixa taxa de feminização, 15%, correspondente a 30 funcionárias, essencialmente inseridas nas carreiras "Administrativo" e "Auxiliar".

Em relação à natureza do vínculo, os dados constantes dos Quadros VII e VIII são elucidativos da situação, já que 90,5% dos funcionários eram efectivos.



QUADRO VII - Vínculo do Pessoal

Categoria/Carreira	QUADRO			CONTRATADOS			TOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chefia	1	1	2	0	0	0	1	1	2
Técnico Superior	2	1	3	0	1	1	2	2	4
Informática	1	0	1	0	1	1	1	1	2
Técnico Profissional	7	2	9	0	0	0	7	2	9
Administrativo	3	15	18	0	2	2	3	17	20
Auxiliar	63	7	70	12	0	12	75	7	82
Operário	78	0	78	3	0	3	81	0	81
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	155	26	181	15	4	19	170	30	200

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

QUADRO VIII - Taxa de Vínculo do Pessoal

Taxa de Vínculo ao Quadro	
$\frac{\text{Pessoal do Quadro}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{181}{200} \times 100 = 90,5\%$	
Taxa do Pessoal Contratado	
$\frac{\text{Pessoal Contratado}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{19}{200} \times 100 = 9,5\%$	

As categorias associadas a níveis de qualificação mais elevados apresentavam índices de precaridade muito significativos: 50% do pessoal de informática e 25% dos técnicos superiores encontravam-se na situação de contratados a termo certo.

Os quadros seguintes expressam a qualificação dos recursos humanos da CMH:



QUADRO IX - Estrutura Habilitacional

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	Sem Escolaridade (< 4 Anos Escol.)			Ensino Primário (4 Anos Escol.)			Ciclo Preparatório (6 Anos Escol.)			SUBTOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chefia	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Técnico Superior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Informática	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Técnico Profissional	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Administrativo	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1
Auxiliar	6	0	6	39	3	42	22	2	24	67	5	72
Operário	1	0	1	53	0	53	22	0	22	76	0	76
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	7	0	7	93	3	96	45	3	48	145	6	151

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

QUADRO IX - Estrutura Habilitacional (Continuação)

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	Curso Geral (9 Anos Escol.)			Curso Complem. (11 Anos Escol.)			12º Ano Escol. (12 Anos Escol.)			SUBTOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chefia	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Técnico Superior	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Informática	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Técnico Profissional	5	0	5	1	1	2	0	1	1	6	2	8
Administrativo	2	5	7	1	2	3	0	8	8	3	15	18
Auxiliar	8	2	10	0	0	0	0	0	0	8	2	10
Operário	5	0	5	0	0	0	0	0	0	5	0	5
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	20	8	28	3	3	6	0	9	9	23	20	43

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

QUADRO IX - Estrutura Habilitacional (Continuação)

HABILITAÇÕES LITERÁRIAS	Bacharelato			Licenciatura			SUBTOTAL			TOTAL		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Chefia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2
Técnico Superior	0	0	0	2	2	4	2	2	4	2	2	4
Informática	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	2
Técnico Profissional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	2	9
Administrativo	0	0	0	0	1	1	0	1	1	3	17	20
Auxiliar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	75	7	82
Operário	0	0	0	0	0	0	0	0	0	81	0	81
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	1	1	2	3	5	2	4	6	170	30	200

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.



QUADRO X - Taxa de Analfabetismo

$\frac{\text{Pessoal sem Escolaridade}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{7}{200} \times 100 = 3,5\%$
--

QUADRO XI - Índices Habilitacionais

Índice Habilitacional I (Ensino Primário)	
$\frac{\text{Pessoal com o Ensino Primário}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{96}{200} \times 100 = 48,0\%$	
Índice Habilitacional II (ciclo Prep. + Ciclo Geral + Ciclo Complementar + 12º Ano)	
$\frac{\text{Pessoal com (C. Prep. + C. Geral + C. Compl. + 12º Ano)}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{48 + 28 + 6 + 9}{200} \times 100 = 45,5\%$	
Índice Habilitacional III (Curso Médio + Bacharelato)	
$\frac{\text{Pessoal com (Curso Médio + Bacharelato)}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{0 + 1}{200} \times 100 = 0,5\%$	
Índice Habilitacional IV (Licenciatura + Mestrado + Doutoramento)	
$\frac{\text{Pessoal com (Licenciatura + Mestrado + Doutoramento)}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{5 + 0 + 0}{200} \times 100 = 2,5\%$	

QUADRO XII - Taxas de Formação Superior

Taxa de Formação Superior	
$\frac{\text{Pessoal com (C. Médio + Bach. + Licenc. + Mest. + Doutor.)}}{\text{Efectivos Globais}} \times 100 = \frac{0 + 1 + 5 + 0 + 0}{200} \times 100 = 3,0\%$	
Taxa de Formação Superior / Feminização	
$\frac{\text{Pessoal Fem. com (C. Médio + Bach. + Licenc. + Mest. + Doutor.)}}{\text{Efectivos Femininos}} \times 100 = \frac{0 + 1 + 3 + 0 + 0}{30} \times 100 = 13,3\%$	

Dos quadros supra mencionados, infere-se que 75,5% dos efectivos não possuía mais do que 6 anos de escolaridade, aspecto a que não será alheio a importância relativa do pessoal inserido nas categorias de "Operário" e "Auxiliar" representar 72,6% do efectivo global.



QUADRO XIII - Estrutura Etária do Pessoal

Grupos Etários	Masculino	Feminino	Total
< 18 Anos	0	0	0
18 - 24 Anos	18	4	22
25 - 29 Anos	17	8	25
30 - 34 Anos	27	6	33
35 - 39 Anos	20	2	22
40 - 44 Anos	31	4	35
45 - 49 Anos	27	4	31
50 - 54 Anos	20	2	22
55 - 59 Anos	3	0	3
60 - 64 Anos	4	0	4
65 - 69 Anos	3	0	3
> 70 Anos	0	0	0
TOTAL	170	30	200

QUADRO XIV - Indicadores de Nível Etário

Nível Etário Médio			
$\frac{\text{Somatório das Idades de Todos os Efectivos}}{\text{Efectivos Globais}}$	=	$\frac{7.698}{200}$	= 38,5
Nível Etário Feminino			
$\frac{\text{Somatório das Idades dos Efectivos Femininos}}{\text{Efectivos Femininos}}$	=	$\frac{1.026}{30}$	= 34,2

A média de idades dos efectivos era de cerca de 39 anos.



4.3.2. Indicadores de Absentismo

Os elementos coligidos, referentes a 2001, revelam que ascendeu a 4.489 o número de dias de ausência dos funcionários, a que correspondeu uma taxa de absentismo de 9,0%.

QUADRO XV - Absentismo

Categoria/Carreira	ABSENTISMO (Todo tipo de faltas, excepto férias)			MÉDIA DE DIAS POR FUNCIONÁRIO		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Dirigente (a)	0	3	3	-	3	-
Chefia	3	19	22	3	19	11
Técnico Superior	6	26	32	3	13	8
Informática	8	42	50	8	42	25
Técnico Profissional	172	7	179	25	4	20
Administrativo	0	3	3	0	0	0
Auxiliar	2.096	191	2.287	28	27	28
Operário	1.913	0	1.913	24	-	24
Outros	0	0	0	-	-	-
TOTAL	4.198	291	4.489	25	10	22

Fonte: Balanço Social, em 31/12/2001.

(a) Refere-se a uma funcionária que à data de 31/12/2001 já não se encontrava provida no cargo.

QUADRO XVI - Taxas de Absentismo

Taxa de Absentismo	
$\frac{\text{Número de Dias de Ausência}}{\text{Número de Dias Trabalháveis}} \times 100 = \frac{4.489}{200 \times 250} \times 100 = 9,0\%$	
Taxa de Absentismo Feminino	
$\frac{\text{Número de Dias de Ausência do Pessoal Feminino}}{\text{Número de Dias Trabalháveis}} \times 100 = \frac{291}{30 \times 250} \times 100 = 3,9\%$	
Taxa de Absentismo Masculino	
$\frac{\text{Número de Dias de Ausência do Pessoal Masculino}}{\text{Número de Dias Trabalháveis}} \times 100 = \frac{4.198}{170 \times 250} \times 100 = 9,9\%$	

Dito de outro modo, cada funcionário faltou, em média, 22 dias, para além do período normal de férias. Todavia, constata-se uma maior incidência do absentismo masculino, cuja taxa média, 9,9%, correspondente a 25 dias de faltas, representou



mais do dobro do absentismo feminino que, em termos médios, se cifrou nos 10 dias, desconhecendo-se, no entanto, as razões que o provocaram.

QUADRO XVII - Absentismo por Grupo de Pessoal

Grupo de Pessoal	Taxa de Absentismo Masculino	Taxa de Absentismo Feminino	Absentismo Geral	
			Taxa	N.º de Dias
Dirigente	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{3}{1 \times 250} \times 100 = 1,2\%$	$\frac{3}{1 \times 250} \times 100 = 1,2\%$	1,2% x 250 = 3
Chefia	$\frac{3}{1 \times 250} \times 100 = 1,2\%$	$\frac{19}{1 \times 250} \times 100 = 7,6\%$	$\frac{22}{2 \times 250} \times 100 = 4,4\%$	4,4% x 250 = 11
Técnico Superior	$\frac{6}{2 \times 250} \times 100 = 1,2\%$	$\frac{26}{2 \times 250} \times 100 = 5,2\%$	$\frac{32}{4 \times 250} \times 100 = 3,2\%$	3,2% x 250 = 8
Informática	$\frac{8}{1 \times 250} \times 100 = 3,2\%$	$\frac{42}{1 \times 250} \times 100 = 16,8\%$	$\frac{50}{2 \times 250} \times 100 = 10,0\%$	10,0% x 250 = 25
Técnico Profissional	$\frac{172}{7 \times 250} \times 100 = 9,8\%$	$\frac{7}{2 \times 250} \times 100 = 1,4\%$	$\frac{179}{9 \times 250} \times 100 = 8,0\%$	8,0% x 250 = 20
Administrativo	$\frac{0}{3 \times 250} \times 100 = 0,0\%$	$\frac{3}{17 \times 250} \times 100 = 0,1\%$	$\frac{3}{20 \times 250} \times 100 = 0,1\%$	0,1% x 250 = 0
Auxiliar	$\frac{2096}{75 \times 250} \times 100 = 11,2\%$	$\frac{191}{7 \times 250} \times 100 = 10,9\%$	$\frac{2.287}{82 \times 250} \times 100 = 11,2\%$	11,2% x 250 = 28
Operário	$\frac{1913}{81 \times 250} \times 100 = 9,4\%$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{1913}{81 \times 250} \times 100 = 9,4\%$	9,4% x 250 = 24
Outros	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	$\frac{0}{0 \times 250} \times 100 = -$	0,0% x 250 = 0
MÉDIA	9,9%	3,9%	9,0%	22

Os testes efectuados tiveram por suporte a listagem de ausências referentes a Agosto de 2002, a partir da qual se procedeu à selecção dos 10 funcionários que apresentavam elevados índices de absentismo, tendo sido solicitados, para efeitos de análise, os respectivos processos individuais. Concluiu-se que todas as ausências por doença se encontravam documentalmente comprovadas, através de atestados médicos, sendo, muitos deles, também comprovados por juntas médicas, sempre que as ausências por doença ultrapassavam 30 dias de faltas.

Aquando da segunda fase dos trabalhos, foram testados os mecanismos instituídos para proceder ao controlo de assiduidade, observando-se que apenas o pessoal que prestava serviço no edifício dos Paços do Concelho, com excepção do pessoal dirigente, de chefia e da carreira técnica superior, estava sujeito à marcação de ficha de ponto. Quanto ao pessoal que prestava serviço no exterior, o controlo de assiduidade competia aos respectivos encarregados, que procediam à entrega das folhas de ponto mensais no sector de Recursos Humanos, no início do mês seguinte.



Conclui-se, assim, que o sistema instituído apresentava fragilidades, decorrentes do facto de apenas parte do pessoal se encontrar sujeito ao respectivo controlo através da ficha de ponto.

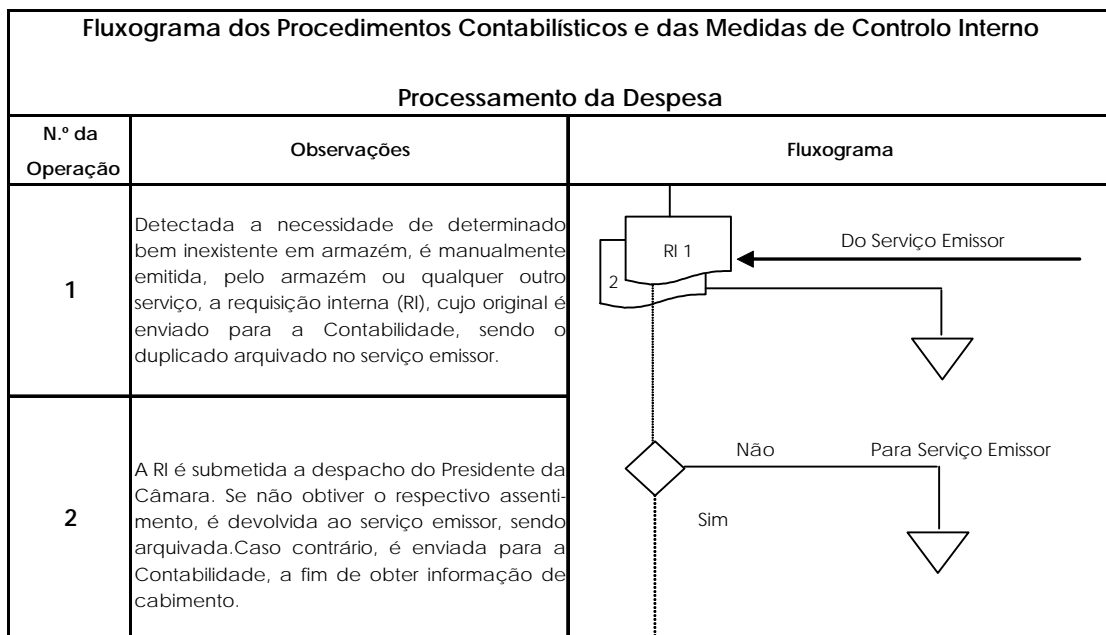


4.4. CARACTERIZAÇÃO DO CIRCUITO DE PROCESSAMENTO DA DESPESA

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

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

QUADRO XVIII - Fluxograma do Processamento da Despesa



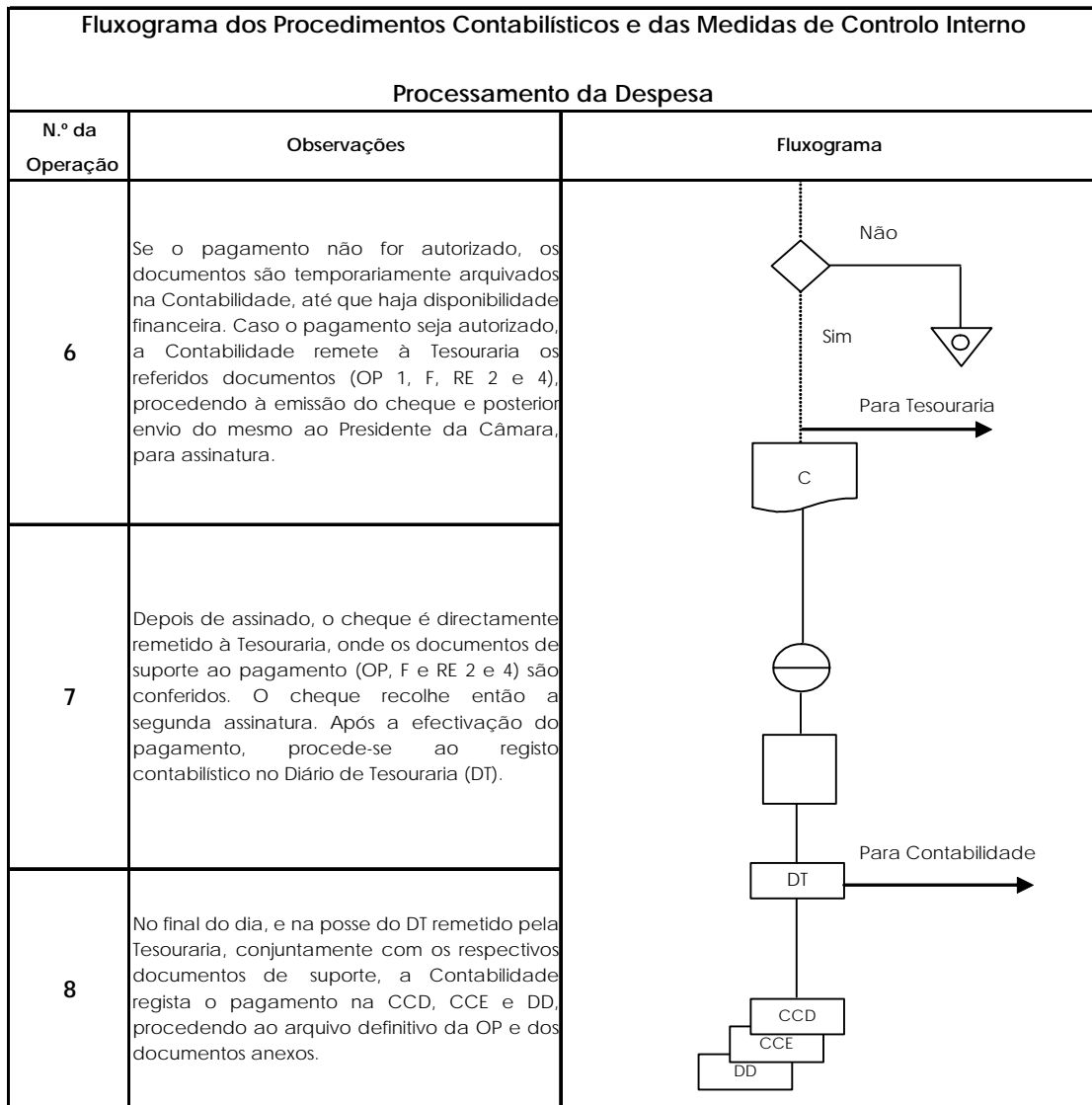


QUADRO XVIII - Fluxograma do Processamento da Despesa (continuação)

Fluxograma dos Procedimentos Contabilísticos e das Medidas de Controlo Interno		
Processamento da Despesa		
N.º da Operação	Observações	Fluxograma
3	Não dispondo de cabimento orçamental, a Contabilidade informa o Presidente da Câmara do facto, devolvendo a RI ao serviço emissor. Na hipótese alternativa, procede à emissão da requisição externa (RE) em quadruplicado, que depois de assinada pelo Presidente é assim distribuída: o original e o duplicado são enviados para o fornecedor; no triplicado, é registada a informação de cabimento, ao passo que o quadruplicado é arquivado na Contabilidade. Esta última via é posteriormente anexada à ordem de pagamento. Com a emissão da RE são efectuados os correspondentes lançamentos no diário da despesa (DD) e na respectiva conta corrente (CCD).	
4	A Contabilidade recebe a factura proveniente do fornecedor, que vem acompanhada do duplicado da RE. Ambos os documentos são conferidos, mediante confrontação com o quadruplicado da RE, arquivado temporariamente na Contabilidade para esse fim. Certificados estes documentos, procede-se ao lançamento da factura na conta corrente de entidades (CCE).	
5	Conferida a listagem dos movimentos referentes às facturas lançadas, a Contabilidade procede à liquidação da despesa, mediante a emissão da ordem de pagamento (OP). O original, conjuntamente com a factura, o duplicado e o quadruplicado da RE constituem o processo que é submetido ao Presidente, para efeitos de autorização de pagamento, sendo o duplicado arquivado na Contabilidade. Com a emissão da OP, são efectuados os correspondentes lançamentos na CCD, CCE e DD.	



QUADRO XVIII - Fluxograma do Processamento da Despesa (continuação)



4.4.2. Os testes de conformidade destinaram-se a confirmar se as aquisições de bens e serviços, objecto das amostras seleccionadas, respeitaram os procedimentos e medidas de controlo interno definidos pelo DReg. n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro, designadamente:

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



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

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

se existia um nexo de causalidade entre a despesa e a actividade/atribuições da Câmara;

se a classificação contabilística foi devidamente efectuada.

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

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

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

Pontos Fortes

existia segregação de funções na Contabilidade, já que as tarefas relevantes eram executadas por funcionárias diferentes, designadamente as referentes: **a)** à emissão de requisições externas; **b)** à conferência das facturas com as requisições externas que as originam; **c)** ao processamento das facturas;

os cheques eram guardados na Contabilidade e emitidos por uma funcionária que não tinha acesso às contas correntes com instituições de crédito, nem procedia à elaboração das reconciliações bancárias, nem à conferência dos documentos de tesouraria, no final do dia;

nas facturas regularizadas era aposto um carimbo de "Pago";



a partir da gerência de 2002, as requisições externas passaram a ser emitidas por via informática, abandonando-se, assim, o sistema manual até então vigente.

Pontos Fracos

não existia um regulamento interno que identificasse os procedimentos a adoptar na realização de despesas, nas saídas de fundos por operações de tesouraria, designasse os respectivos responsáveis e operações de controlo associadas, não se cumprindo, deste modo, o disposto no artigo 14.º do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro;

embora a estrutura orgânica compreenda a existência de um serviço de coordenação para a gestão do aprovisionamento, armazém e património, na prática, tais funções eram administradas de forma descentralizada /descoordenada;

a aquisição de bens por ajuste directo era precedida de consultas a fornecedores, e por iniciativa de qualquer serviço, no momento em que era detectada a necessidade, não se encontrando, por conseguinte, instituído e centralizado num órgão de coordenação qualquer procedimento de consultas periódicas ao mercado;

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

ausência de evidências no âmbito, quer da recepção qualitativa, quer quantitativa dos bens, nomeadamente através da aposição nas guias de remessa ou nas facturas, da menção "Conferido" e da assinatura do funcionário responsável;

inexistência de um registo de entrada de facturas;

nem todas as facturas entregues na Contabilidade eram introduzidas no sistema e, em consequência, liquidadas, pelo que os registos contabilísticos não reflectiam a verdadeira expressão da posição da dívida, quer à data de 31/12/2001, quer com referência ao momento em que decorreu a 2.ª fase do



trabalho de campo, conforme declaração assinada pela Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, a fls. 957 do processo;

nem sempre foram adoptados os adequados procedimentos de contratação na aquisição de determinados bens e serviços, situações evidenciadas no ponto 4.4.5. e seguintes do presente relatório;

os cheques emitidos eram nominativos, mas não cruzados, e eram assinados pelo Presidente da Câmara, sem que os documentos de suporte da despesa, ou uma qualquer relação de documentos permitisse fundamentar a respectiva decisão.

Em sede de contraditório, o Presidente em exercício, senhor João Fernando Brum de Azevedo e Castro, referiu que "*Ainda não foi possível a autonomização do serviço de coordenação para o Aprovisionamento, Armazém e Património, quer por falta de pessoal quer por indisponibilidade das infra-estruturas*", informando, contudo, que "*Já foram iniciados procedimentos tendo em vista a resolução desta questão...*". Sallentou, ainda, que "*A norma de controlo interno está em fase de elaboração...*" e que "*Os cheques passaram a ser cruzados...*".

4.4.5. Na sequência dos testes efectuados, foram detectadas as seguintes situações de inadequação dos procedimentos de contratação, face ao estatuído pelo DL n.º 197/99, de 8 de Junho, conforme documentos insertos de fls. 771 a fls. 805 do processo, a saber:

no decurso do exercício económico de 2001, a CMH contratou com a empresa Elmano Alves, Ld.^a diversos fornecimentos de asfalto a quente, que totalizaram 10.243.200\$00, acrescido do IVA à taxa legal, após procedimento com consulta prévia a três fornecedores.

QUADRO XIX – Aquisições de Asfalto a Quente

Unid: Escudos

Requisição				Factura-Recibo			O. Pagamento	
Data	Número	Quantidade	Montante	Data	Número	Montante	Data	Número
23-02-01	587	48 ton.	2.674.560,0	02-03-01	610	2.674.560,0	26-3-01	1101
29-05-01	1691	48 ton.	2.835.840,0	08-06-01	622	2.835.840,0	26-6-01	2738
30-08-01	2578	48 ton.	2.948.736,0	20-09-01	643	2.948.736,0	31-1-02	100
06-12-01	3849	48 ton.	3.013.248,0	15-05-02	700	3.013.248,0	18-9-02	1831
		<i>Total =</i>	<i>192 ton</i>			<i>11.472.384,0</i>		



Ora, se foi possível estimar e quantificar o investimento a realizar ao nível da rede viária municipal, mediante a identificação dos projectos a implementar e consequente inscrição de uma verba no plano de actividades para 2001, deveria ter sido utilizada a mesma metodologia para a determinação das quantidades e respectivos valores dos fornecimentos de asfalto.

Este é o cerne do princípio da unidade da despesa, inscrito no artigo 16.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, segundo o qual a despesa a considerar para efeitos da escolha do procedimento pré-contratual é a do custo total, sendo proibido o seu fraccionamento, com a intenção de a subtrair ao regime em causa.

In casu teria sido aceitável o procedimento com consulta a 5 fornecedores, com base numa estimativa que rondasse os 10.000 contos, nos termos da alínea a), do n.º 1 do artigo 81.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, termos em que se recomenda um cuidado acrescido na escolha dos procedimentos pré-contratuais.

Em sede de contraditório, o Presidente em exercício, senhor João Fernando Brum de Azevedo e Castro, pronunciou-se nos seguintes termos:

"A aquisição do asfalto através de diversos procedimentos de consulta prévia a três fornecedores, justifica-se pelo fim a que o mesmo se destina – remendagem da rede viária municipal – sendo difícil de prever qual a quantidade necessária e inclusivamente a totalidade dos trabalhos a executar que depende de vários factores, nomeadamente as condições atmosféricas pelo que nos pareceu mais adequado comprar na medida das necessidades".

- por despacho datado de 1/9/2000, do então Presidente da Câmara, Dr. Renato Luís Pereira Leal, a fls. 749 do processo, foi adjudicado à empresa "Insite Value – Consultoria e Avaliação de Património, Ld.ª", por ajuste directo, a elaboração do inventário, cadastro e valorização do património móvel e imóvel, pelo valor de 8.458.100\$00, acrescido do IVA à taxa legal.

a) Recurso ao ajuste directo

Invoca-se, no referido despacho, que o grupo de trabalho constituído, ainda em 1999, com aquela missão, se encontrava impedido de a concluir nos prazos previstos, em virtude de um dos elementos ter sido transferido para a Repartição de



Finanças, outro ter-se reformado e, ainda, um terceiro ter solicitado licença de longa duração.

Assim, por se entender que, naquela data, a 4 meses da entrada em vigor do POCAL¹⁰, era " ... *urgente, imperativo e indispensável, no cumprimento do interesse público, cumprir aquele prazo*", foi efectuado o referido ajuste directo, invocando-se o artigo 86.º, n.º 1, alínea c) do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, como suporte legal para o procedimento adoptado.

Refere aquele preceito que, "o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes" (sublinhado nosso).

A fundamentação invocada não procede, na medida em que, desde 22 de Fevereiro de 1999, ou seja, desde a data de publicação do DL n.º 54-A/99, que aprovou o POCAL, foi reconhecida a necessidade de se dispor, de entre outros elementos, do inventário e respectiva avaliação prévia, como condição indispensável à respectiva implementação, a qual, inicialmente, até se encontrava aprazada para 1 de Janeiro de 2000.

Ora, só em Setembro de 2000, isto é, 18 meses após a publicação do citado diploma legal, é que se constatou a impossibilidade de cumprir o prazo inicialmente estipulado, não se procedendo, assim, ao acompanhamento periódico da evolução dos trabalhos.

Face ao exposto, conclui-se que não existiram " ... motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis... " que tivessem obviado à adopção do pertinente procedimento concursal – consulta prévia a, pelo menos, 5 fornecedores, nos termos do artigo 81.º, n.º 1, alínea a) do DL n.º 197/99, de 8 de Junho –, nem as circunstâncias invocadas podem deixar de ser imputáveis ao então Presidente da Câmara, que foi quem autorizou as situações de mobilidade dos funcionários

¹⁰ Adiada para 1 de Janeiro de 2002, conforme o disposto pelo DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro.



em causa.

E tanto assim é que, apesar da empresa contratada prever, na respectiva proposta, a fls. 755 do processo, um prazo máximo de 30 dias úteis para a conclusão dos trabalhos, adjudicados em 1 de Setembro de 2000, o certo é que, em Outubro de 2002, mantinham-se os problemas relacionados com a base de dados que suportava o inventário, o cadastro e a avaliação do património móvel e imóvel, impedindo, assim, a elaboração do balanço inicial, conforme declaração emitida pela Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, de 30 de Setembro de 2002, a fls. 1280 do processo.

Ao não promover a concorrência, no caso presente, um procedimento com consulta prévia¹¹, a Autarquia não conseguiu demonstrar que a contratação dos serviços em referência se operou nas condições financeiras mais vantajosas.

Em sede de contraditório, o então Presidente da Câmara, Dr. Renato Luís Pereira Leal, referiu o seguinte:

" O diploma que criou o POCAL data de 22 de Fevereiro de 1999, obrigando a que, até 1 de Janeiro de 2000, todas as Câmaras Municipais deveriam tê-lo implementado.

Para dar cumprimento a esta exigência legal foi, ainda em 1999, constituído um grupo de trabalho para esse efeito.

Do referido grupo de trabalho faziam parte o único encarregado de águas, o único topógrafo um dos dois desenhadores e a Chefe de Contabilidade, bem como um outro funcionário deste sector.

Após o sismo de 9 de Julho de 1998 toda a prioridade de meios e efectivos camarários centrou-se naturalmente na reconstrução.

As solicitações para o topógrafo realizar levantamentos topográficos ... atingiam números difíceis de imaginar.

¹¹ Alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.



Em idêntica situação se encontrava o desenhador.

Em relação ao sector das águas, a situação era muito complexa...

(...)

Todas estas razões objectivas, às quais acrescem a manifesta impreparação dos funcionários e operários para realizar esta ingente tarefa ... levaram a que a 1 de Setembro de 2000, a 4 escassos meses do prazo fixado ... ao ter conhecimento de que a Insite Value – Consultadoria e Avaliação de Património, Lda., estava a realizar semelhante trabalho para outro serviço desta ilha, despachasse no sentido de lhe ser adjudicada esta tarefa”.

b) Adiantamento por conta do serviço a prestar

Por outro lado, dos elementos existentes no processo constata-se que foi concedido um adiantamento ao adjudicatário, em desrespeito ao regime estabelecido nos artigos 72.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

A proposta apresentada pela firma – cfr. ponto 6 das Condições de Pagamento, a fls. 754 – previa o pagamento de 35% do preço com a adjudicação, o que configurava um adiantamento por conta do serviço a prestar.

Na sequência do despacho de adjudicação, do senhor Presidente da Câmara, Renato Leal, de 1 de Setembro de 2000, a firma remeteu a factura n.º 1 021, de 26 de Setembro, no valor de 3.315.575\$00, IVA incluído, a qual foi paga pela ordem de pagamento n.º 3 770, de 25 de Outubro seguinte, de fls. 764 a fls. 766.

Ora, os adiantamentos só podem ser autorizados em casos devidamente fundamentados e desde que previstos contratualmente, e mediante, em regra¹², o preenchimento cumulativo das condições constantes nos n.ºs 1 e 2 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de onde se destaca:

¹² A anuência para autorizar adiantamentos, sem que estivessem reunidas todas as condições previstas nos n.ºs 1 e 2, tem que ser fundamentada em caso excepcional e caberia, in casu, ao senhor Presidente da Câmara.



- I. o valor dos adiantamentos não ser superior a 30% do preço, incluindo o IVA;
- II. a obrigatoriedade de ser prestada caução de valor igual ou superior aos adiantamentos efectuados.

As normas que constam nos artigos 72.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 197/99 são de aplicação injuntiva, pelo que não está na alçada das partes afastar o referido regime. O próprio preâmbulo do diploma refere a preocupação de não dar azo a uma utilização abusiva, procurando acautelar um equilíbrio entre o interesse público – que entrega uma determinada verba sem a corresponde prestação do serviço – e o benefício para o co-contratante.

No caso em análise, não foi prestada caução e o próprio valor do adiantamento ultrapassou o limite previsto na lei. Por outro lado, o recurso ao adiantamento não foi fundamentado pela entidade com competência para autorizar a despesa nem o respectivo regime foi contratualmente fixado, como prevê o n.º 3 do artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Acresce referir que, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os adiantamentos por conta de pagamentos, nos casos não expressamente previstos na lei, são susceptíveis de gerar responsabilidade financeira sancionatória, sendo responsável o Presidente da Câmara cessante, senhor Renato Luís Pereira Leal, que adjudicou a prestação dos serviços e autorizou o 1.º pagamento no âmbito deste contrato, no montante de 3.315.575\$00, incluindo o IVA à taxa legal, conforme documentos de fls. 749 a fls. 750 e de fls. 764 a fls.766 do processo.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara cessante, senhor Dr. Renato Luís Pereira Leal, referiu o seguinte:

" Os serviços camarários responsáveis pela instrução deste processo, ao apresentarem a situação para despacho, nunca o fizeram com dúvidas perante a sua irregularidade ou mesmo ilegalidade, pelo que, confiando, agi da forma que agi.

Para além disso, tanto quanto é do meu conhecimento, uma vez que deixei de exercer as funções de Presidente da Câmara Municipal da Horta a 14 de Novembro



de 2000, a prestação do serviço efectivou-se, não advindo do meu acto qualquer prejuízo para a edilidade”.

c) Pagamentos

O quadro seguinte contém a relação discriminativa dos pagamentos efectuados no âmbito deste contrato:

QUADRO XX - Pagamentos à Insite Value – Consultoria e Avaliação de Património, Lda.

Unid: escudos

Factura				Recibo			O. Pagamento	
Data	Número	Montante	IVA(12%)	Data	Número	Montante	Data	Número
26-09-00	1021	2.960.335,0	355.240,0	26-09-00	1021	3.315.575,0	25-10-00	3770
01-03-01	1051	2.114.525,0	253.743,0	01-03-01	1051	2.368.268,0	21-3-01	912
31-10-01	1122	4.252.696,0	510.324,0	15-05-02	1122	4.763.020,0	14-5-02	834
<i>Total =</i>		<i>9.327.556,0</i>	<i>1.119.307,0</i>				<i>10.446.863,0</i>	

Os dois primeiros pagamentos respeitaram o plano de pagamentos apresentado pela firma: a 1.ª factura refere-se ao adiantamento de 35% e a 2.ª factura corresponde a 25%. Contudo, a 3.ª factura apresentada ultrapassa em 869.456\$00, valor ao qual acresce o IVA, o devido, a fls. 757 do processo.

Por outras palavras, o valor da 3.ª factura, previamente acordado, era de 3.383.240\$00 – 40% do valor da adjudicação – e não o valor efectivamente facturado e liquidado de 4.252.696\$00.

Confrontado com esse pagamento, o Serviço não apresentou qualquer facto justificativo, nomeadamente a adjudicação de trabalhos suplementares.

O pagamento desse montante é, pois, indevido, por ter ultrapassado o valor da adjudicação e não se conhecer qualquer contraprestação efectiva por parte do co-contratante.

Incorre em responsabilidade financeira reintegratória o Vice-Presidente, senhor João Fernando Brum de Azevedo e Castro, por ter autorizado o pagamento da última factura, em mais 869.456\$00 do que o devido - conforme documento inserto a fls. 756 do processo -, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 59.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, o senhor Presidente em exercício referiu que "O valor de



869.456\$00, acrescido do IVA à taxa legal, pago a mais na 3.ª prestação corresponde a trabalhos efectuados para além dos previstos na proposta, conforme se comprova por documento anexo, que, embora agora se reconheça ter sido um procedimento incorrecto, foi pago conjuntamente com valor inicial”.

Dos elementos agora trazidos à colação, conclui-se que o referido pagamento deveu-se, essencialmente, ao aumento da quantidade dos trabalhos de cadastro e avaliação de imóveis do domínio privado, que passaram dos 85 contratados para os 150 executados.

Neste sentido, o pagamento deixa de ser indevido, por o co-contratante ter efectivamente apresentado um trabalho, ou seja, houve contraprestação pela importância despendida pelo erário público.

Por último, ainda que estes trabalhos suplementares não tenham sido formalmente adjudicados nem tenham obedecido às normas de contratação pública, sempre se dirá que, atento o seu valor, o procedimento pré-contratual exigível seria apenas o ajuste directo.

4.4.6. Na gerência de 2001 foram detectados compromissos assumidos sem a correspondente cobertura orçamental, no montante de 198.127.118\$00, de fls. 827 a fls. 948 do processo, de acordo com a seguinte discriminação:

QUADRO XXI - Despesas Assumidas sem Cabimento Orçamental

Unid: escudos

Class. Económica	Designação	Montante
09.03.05.	Investimentos - Escolas	114.161.186,00
04.01.	Aquisição de Serviços - Encargos das Instalações	60.366.473,00
01.03.02	Segurança Social - Encargos com a Saúde	23.188.416,00
04.09	Aquisição de Serviços - Outros	411.043,00
Total =		198.127.118,00

Contrariamente ao referido pelo senhor Presidente da Câmara, na reunião ordinária realizada a 18/04/2002, conforme acta inserta a fls. 426 do processo, “As únicas despesas sem cabimento dizem respeito a encargos com saúde e electricidade estando a cumprir-se os protocolos assinados com a EDA”, foram assumidos outros encargos, para além dos supra mencionados, sem a adequada cobertura orçamental, relacionados com a aquisição de outros serviços (publicação de anúncios



num jornal de expressão local, conforme discriminação efectuada em listagem inserta a fls. 883 e 884 do processo) e na execução de uma empreitada, referente à concepção e construção da Escola Básica e Jardim de Infância da Matriz, a fls. 948, e de fls.958 a fls. 960 do processo.

Ora, de acordo com os artigos 25.º, n.º 1 e 26.º, n.ºs 1e 2 do DL n.º 341/83, de 21 de Julho, segundo os quais, *“Nenhuma receita poderá ser liquidada e arrecadada se não tiver sido objecto de inscrição na rubrica orçamental adequada”*, assim como *“Nenhuma despesa poderá ser assumida, autorizada e paga sem que, para além de legal, esteja inscrita em orçamento a dotação adequada e nela tenha cabimento”* (sublinhado nosso), constituindo *“Os créditos orçamentais ... o limite máximo a utilizar na sua realização”*, a assunção de despesas, para além dos correspondentes créditos orçamentais, configura a inobservância de normas estruturantes da execução orçamental e da própria disciplina das finanças públicas, sendo, por isso, susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

São, pois, responsáveis, todos os membros do executivo camarário, já que na reunião ordinária de 18 de Abril de 2002, conforme acta inserta a fls. 426 do processo, aprovaram, sem votos contra e apenas com a abstenção dos vereadores Luís Carlos Correia Garcia, Teresa de Jesus da Silva Morais e Ana Cristina Goulart Rebelo de Almeida Lima, a conta de gerência de 2001, apesar da existência de compromissos assumidos sem a adequada cobertura orçamental, devidamente discriminados no mod. 14/TC (Relação dos Encargos Assumidos e não Pagos, de fls.827 a fls.956 do processo), o qual instrui, obrigatoriamente, os documentos de prestação de contas.

Em sede de contraditório, o Presidente em exercício, senhor João Fernando Brum de Azevedo e Castro, referiu o seguinte:

“Das despesas assumidas sem cabimento orçamental há a considerar as seguintes situações distintas:

1. Fornecimento de energia eléctrica, quer para iluminação pública e funcionamento dos serviços municipais quer para a extracção de água, que não podem ser cabimentadas previamente.



Neste momento a dívida à EDA encontra-se totalmente liquidada.

2. Despesas com a ADSE que respeita a reembolsos de despesas com a assistência aos funcionários da Câmara e que também são de difícil previsibilidade...

3. Publicação de anúncios, por força de determinação legal...

4. Por último verifica-se a existência de dívida respeitante a uma obra realizada através de contrato ARAAL e motivada por atrasos na transferência das verbas”.

Por outro lado, e ainda em sede de contraditório, os Vereadores Luís Carlos Correia Garcia, Teresa de Jesus da Silva Morais e Ana Cristina Goulart Rebelo de Almeida Lima, referiram o seguinte:

“... os Vereadores do Partido Social Democrata na Câmara Municipal da Horta abstiveram-se exactamente com o fundamento expresso de considerarem que “os documentos agora em análise exigem um estudo e análise incompatíveis com as quarenta e oito horas que dispomos para o seu efeito.”

(...)

... tal abstenção consubstancia em si mesma um acto volitivo de não aprovação, um acto assumido de não vinculação com um documento que não tiveram sequer possibilidade de conhecer na sua plenitude.

Ora, não se pode concordar ou discordar, aprovar ou reprovar, aquilo que não se conhece. Foi isso mesmo que a abstenção em causa quis manifestar, conforme expressamente evidencia a respectiva declaração de voto”.

Do exercício do contraditório não resultou qualquer alteração quanto à materialidade da infracção.

Por outro lado, nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do CPA, a exoneração de responsabilidade pessoal dos vereadores só seria possível se os mesmos tivessem votado contra a aprovação da Conta de Gerência de 2001, exarando em acta o respectivo voto de vencido.



4.4.7. Com referência à gerência de 2001, e na sequência dos testes efectuados, foi ainda possível observar as seguintes situações, no âmbito da rubrica 01.03/04.06 – Órgãos da Autarquia – Representação Municipal, através da qual foram processadas e pagas despesas no montante de 35.791.567\$00:

existência de um número significativo de despesas indevidamente classificadas, nomeadamente, subsídios atribuídos a filarmónicas e à Associação de Jovens Agricultores do Faial, prémios monetários referentes a concursos de fantasias no Carnaval, pagamentos à EDA relacionados com iluminação pública, etc., conforme documentos de fls. 477 a fls. 490;

não adopção dos procedimentos contabilísticos para a realização das despesas, nos termos do DReg. n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro, decorrentes da falta da respectiva requisição de suporte ou dos recibos comprovativos da quitação das dívidas.

4.4.8. Constatou-se, igualmente, a existência de dois fundos permanentes, destinados a ocorrer ao pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis, conforme acta da reunião ordinária da Câmara, de 11 de Janeiro de 2001, a fls. 1281 do processo, na qual foi deliberada, por unanimidade, a respectiva constituição: um, afecto aos Serviços Administrativos, no montante de 250 contos, tendo por responsável a Chefe de Repartição, e outro de 150 contos, destinado ao Serviço de Obras, sob a responsabilidade do Fiel de Armazém.

Nos termos do n.º 5 do artigo 30.º do DL n.º 341/83, de 21 de Julho, “Os fundos permanentes serão repostos até ao dia 31 de Dezembro”. Assim, caso o executivo camarário entenda que se mantêm os pressupostos justificativos da sua existência, deverá, anualmente, deliberar a respectiva constituição, em obediência ao estipulado pelo supra mencionado artigo, nomeadamente:

definindo as dotações orçamentais, por conta das quais é constituído o fundo permanente;

relevando, em “Operações de Tesouraria”, a respectiva constituição e reposição;



nomeando os responsáveis pela respectiva utilização, os quais deverão proceder à sua reconstituição, de preferência, mensalmente, contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;

assegurando que as despesas realizadas onerem, segundo a sua natureza, as correspondentes rubricas de classificação económica.

De acordo com a análise efectuada, foi possível confirmar a legalidade e a regularidade na sua utilização.

4.4.9. Com a entrada em vigor do POCAL, a 1 de Janeiro de 2002, foi revogado o DL n.º 341/83, de 21 de Julho. Todavia, no ponto 2.3.4.3., anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o novo plano, dispõe-se que, "*Em caso de reconhecida necessidade poderá ser autorizada a constituição de fundos de maneiio, correspondendo a cada um uma dotação orçamental, visando o pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis. Cada um destes fundos tem de ser regularizado no fim de cada mês e saldado no fim do ano, não podendo conter em caso algum despesas não documentadas*".

No que concerne à constituição dos fundos de maneiio, foram mantidas as regras constantes da anterior legislação.

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

- a) A afectação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas de classificação económica;*
- b) A sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;*
- c) A sua reposição até 31 de Dezembro*".

De acordo com a acta da reunião do executivo camarário, de 9 de Janeiro de 2002, a fls.821 do processo, foi deliberado, "*por unanimidade, autorizar a constitui-*



ção de dois fundos de maneiio no valor de mil duzentos e cinquenta euros e setecentos e cinquenta euros a favor da *Chefe de Divisão Administrativa e Financeira e do Fiel de Armazém*", verificando-se, contudo, que na sua constituição não foram especificadas as respectivas rubricas de classificação económica, contrariando-se, assim, o disposto na legislação supracitada.

No cumprimento do principio do contraditório, o Presidente em exercício, senhor João Fernando Brum de Azevedo e Castro, referiu que *"Na constituição dos fundos de maneiio dos anos 2003 e 2004 já foram devidamente discriminadas as rubricas a que se encontram afectos"*.

De igual modo se apurou que, em Outubro de 2002, o executivo camarário ainda não havia aprovado o regulamento referente às medidas de controlo dos fundos de maneiio.

Os factos descritos contrariam o disposto nos pontos 2.3.4.3. e 2.9.10.1.11., ambos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.



4.5. CIRCUITO E PROCESSAMENTO DA RECEITA

4.5.1. Com vista ao levantamento do circuito documental do processo de arrecadação de receitas, decorreram reuniões com a responsável pela Contabilidade e com funcionários dos serviços emissores. Na Tesouraria procedeu-se à análise do funcionamento do sistema, designadamente dos procedimentos contabilísticos e das medidas de controlo interno implementadas.

Existiam cinco serviços emissores de receita, a saber:

Serviço de Taxas e Licenças;

Serviço do Cemitério;

Serviço de Águas;

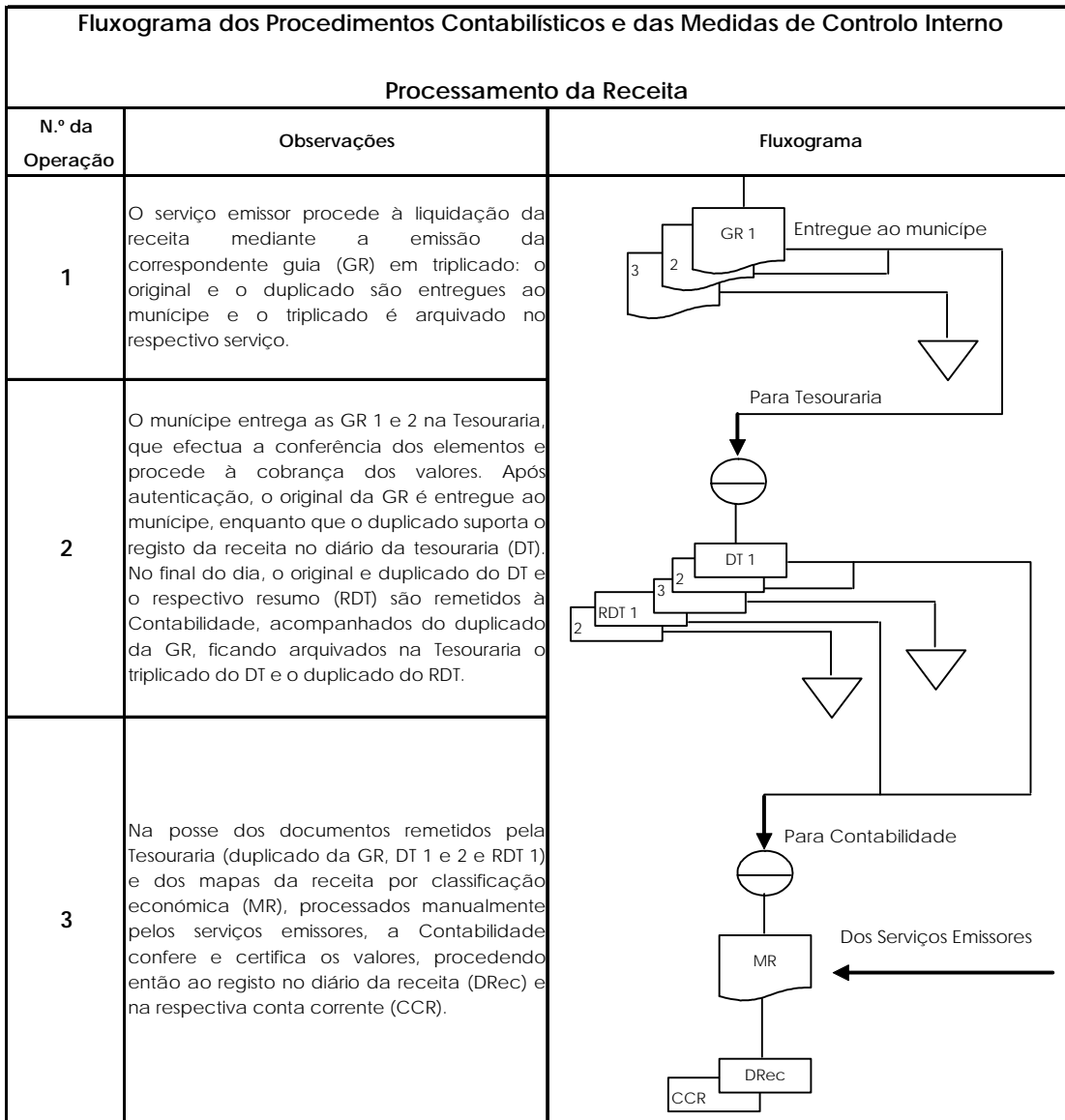
Secção de Licenças de Obras Particulares;

Serviço de Contabilidade.

Foi possível apurar que, da gerência de 2001 para a de 2002, ocorreram algumas alterações, as quais se evidenciam nos fluxogramas seguintes:



QUADRO XXII - Fluxograma do Processamento da Receita – 2001

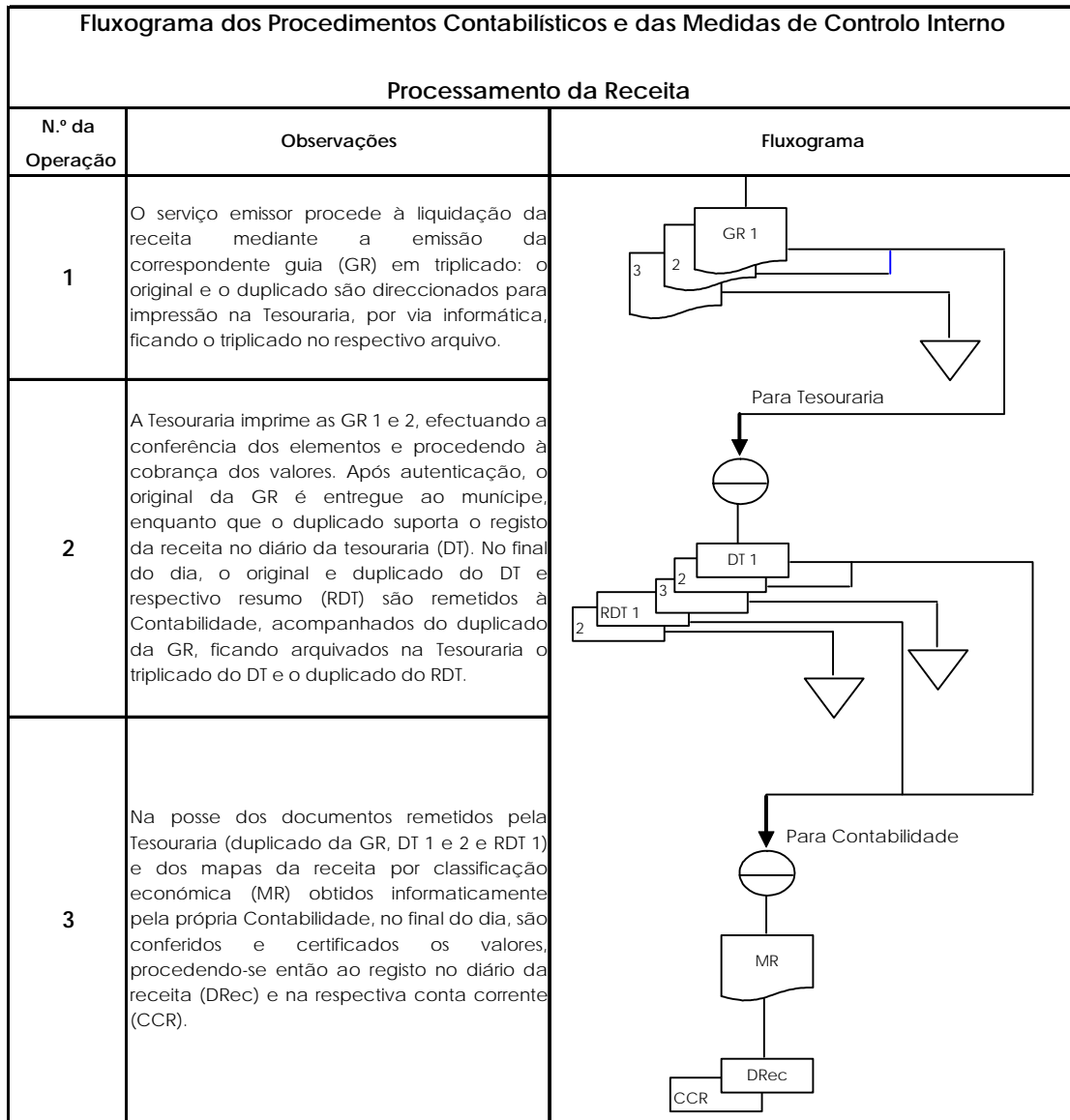


Até ao final da gerência de 2001, os mapas da receita por classificação económica, indispensáveis à conferência diária dos valores pela Contabilidade, eram manualmente processados pelos serviços emissores, que, com frequência, não os entregavam atempadamente àquele serviço, obviando, por isso, à oportuna certificação dos valores.

A partir da gerência de 2002, tais mapas passaram a ser gerados pelo sistema informático, sendo disponibilizados, no final do dia, pelo serviço de Contabilidade, novidade que contribuiu para aumentar a fiabilidade dos registos contabilísticos.



QUADRO XXIII - Fluxograma do Processamento da Receita – 2002



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

Pontos Fortes

existência de tabelas de taxas, tarifas e preços a aplicar, devidamente aprovadas;

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

processamento da receita completamente informatizado, a partir de 2002;



a conferência de valores no processo de liquidação e cobrança era efectuada diariamente pelo serviço de Contabilidade.

Pontos Fracos

inexistência de um regulamento interno para a cobrança de receitas e para a guarda temporária de valores pelos leitores-cobreadores, desrespeitando-se, deste modo, o disposto no artigo 17.º, n.ºs 1 e 2 do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro.

4.5.3. Em virtude, quer da expressão das receitas associadas ao Serviço de Águas¹³, quer, sobretudo, das fragilidades detectadas, aquando da última auditoria efectuada à CMH, optou-se por efectuar o levantamento das medidas e procedimentos utilizados ao nível do controlo interno:

¹³ Cerca de 126.814 contos em 2001, correspondente a uma média mensal, por cobrador, na ordem dos 2.642 contos.



QUADRO XXIV - Fluxograma do Processamento da Receita – Serviço de Águas

Fluxograma dos Procedimentos Contabilísticos e das Medidas de Controlo Interno		
N.º da Operação	Observações	Fluxograma
1	Mensalmente, com excepção do mês de Agosto, os quatro leitores-cobreadores, cada um afecto a determinada área geográfica, procedem à recolha das leituras referentes ao consumo de água, preenchendo, manualmente, uma listagem para recolha de leituras (LRL), emitida pelo Serviço de Águas, que é posteriormente entregue neste serviço.	
2	No Serviço de Águas, os dados constantes das mencionadas listagens são introduzidos no sistema informático por um operador, que procede, posteriormente, à emissão dos recibos referentes às leituras do mês anterior. Estes recibos são entregues aos respectivos leitores-cobreadores, acompanhados do original das relações de cobrança (RC), ficando os duplicados arquivados temporariamente no serviço, para posterior conferência.	
3	Na posse dos recibos e da RC, os leitores-cobreadores procedem às cobranças no domicílio dos consumidores (em caso de ausência deixam um aviso de cobrança), entregando, posteriormente, no Serviço de Águas, os recibos por cobrar acompanhados de um documento que contém o resumo dos valores cobrados e por cobrar (RVC).	
4	No Serviço de Águas, um funcionário que não tenha procedido à emissão dos recibos e correspondentes RC procede à conferência entre recibos emitidos e recibos por cobrar, tendo por suporte os duplicados das RC e o RVC, dando assim quitação dos valores apurados pelos leitores-cobreadores, que, semanalmente, procedem à respectiva entrega na Tesouraria, acompanhados da correspondente guia de receita (GR).	

4.5.4. A análise permitiu constatar que foram acolhidas, na generalidade, as recomendações efectuadas, se bem que ainda persistissem algumas questões que careciam de aperfeiçoamento, designadamente as referenciadas nos pontos fracos, que se enunciam:



Pontos Fortes

adequada segregação de funções nas fases de liquidação e cobrança das receitas;

existência de rotinas de conferência independentes.

Pontos Fracos

ausência de um regulamento interno destinado à cobrança de receitas;

a recolha dos consumos de água era efectuada manualmente;

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

reduzido índice de utilização de processos de cobrança alternativos, nomeadamente através de multibanco, transferência bancária ou débito em conta;

a entrega dos valores cobrados processava-se com uma periodicidade semanal.

Em sede de contraditório, o Presidente em exercício, senhor João Fernando Brum de Azevedo e Castro, referiu que *"A cobrança dos consumos de água passou a ser feita através de multibanco, transferência bancária, débito em conta, nos balcões dos CTT ou directamente na Tesouraria. (...) Foram também adquiridos terminais electrónicos, PDAs, a utilizar nas leituras dos contadores ..."*.

Todavia, o ponto 2.9.10.1.4. do POCAL preconiza que a entrega dos montantes das receitas cobradas por entidades diversas do tesoureiro se processe diariamente. Torna-se, pois, necessário proceder à adequação deste procedimento, nos termos do que se encontra estatuído pelo POCAL.

4.5.5. O controlo dos demais meios financeiros não era exercido de forma periódica e sistemática. Apesar da existência de um despacho do Presidente da Câmara, de 6/12/2000, a fls. 745 do processo, proferido na sequência das recomendações supramencionadas, o qual preconizava, de entre outras, que *"A Con-*



tabilidade passará a elaborar, mensalmente, reconciliações bancárias;" (sublinhado nosso).

Na realidade, aquando da primeira deslocação, em Julho de 2002, a conta domiciliada no BCA com o n.º 27212850, através da qual se processava parte substancial dos movimentos, não tinha sido objecto de reconciliação desde 31/01/2002.

Em Outubro de 2002, no decurso da 2.ª fase dos trabalhos, voltaram a registar-se atrasos na realização deste procedimento, já que as últimas reconciliações bancárias se reportavam a Julho de 2002.

Ainda no âmbito do controlo dos meios financeiros, apurou-se que, na gerência de 2001, não foram efectuados balanços mensais à tesouraria, nos termos do disposto pelo artigo 15.º, n.º 2 do DReg. n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro.

Com a introdução do POCAL, através do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que entrou em vigor a 01/01/2002, aquele DReg foi revogado, dispondo-se, no entanto, a propósito dos métodos e procedimentos de controlo das disponibilidades, a obrigatoriedade da realização de contagens físicas do numerário e documentos sob a responsabilidade do tesoureiro¹⁴, com uma periodicidade trimestral, das quais deveriam ter sido lavrados os correspondentes termos de contagem – pontos 2.9.10.1.9. e 2.9.10.1.10., constantes do anexo ao citado DL.

Não foram, pois, observados os métodos e procedimentos de controlo estatuidos, quer pelo artigo 15.º, n.º 2 do DR n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro, quer pelos pontos referenciados no anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, desconhecendo-se a razão de tal procedimento.

¹⁴ O estado de responsabilidade do tesoureiro pelos fundos, montantes e documentos à sua guarda é ainda verificado: **i)** no encerramento das contas de cada exercício económico; **ii)** no final e no início do mandato do órgão executivo; **iii)** quando for substituído o tesoureiro. Os termos de contagem, devidamente assinados, constituem a evidência da realização deste procedimento de controlo. Verifica-se, assim, que o POCAL manteve, no essencial, o que se encontrava estatuido pelo artigo 15.º do DR n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro.



4.6. ARMAZÉNS – CONTROLO DAS EXISTÊNCIAS

4.6.1. Os trabalhos desenvolvidos visaram avaliar as eventuais alterações resultantes da auditoria realizada em 1999, na qual se tinha concluído que o controlo interno, no domínio da gestão das existências, era manifestamente inadequado.

Assim, procedeu-se à inventariação das medidas de controlo, entretanto implementadas, com o intuito de se aferir da respectiva eficiência na prossecução dos fins para as quais foram instituídas, designadamente:

se ao armazém se encontrava afecto um responsável;

se as operações relativas às aquisições e movimentação das existências foram autorizadas e registadas;

se as medidas implementadas asseguravam, de facto, o registo das existências;

se a salvaguarda dos bens era devidamente assegurada e se eram efectivamente utilizados pelos serviços no desempenho das suas atribuições;

se era possível instituir uma adequada segregação de funções, por forma a que o controlo físico das existências e os registos inerentes à sua movimentação fossem realizados por funcionários distintos;

se era usual proceder-se ao controlo das existências, através da realização de contagens físicas e da conciliação com os ficheiros de quantidades.

Em conformidade com os objectivos enunciados, foi elaborado um inquérito e efectuadas reuniões de trabalho com a responsável pela Contabilidade e com o funcionário que assegurava as funções de fiel de armazém. Tais procedimentos foram, ainda, complementados com uma visita às instalações.

4.6.2. As existências não se encontravam valorizadas. Contudo, quer a quantidade, quer o respectivo valor, não era relevante.



Relativamente à situação inventariada aquando da auditoria anterior, há a registar melhorias, se bem que se mantenha a generalidade dos constrangimentos que condicionavam um efectivo controlo das existências.

Pontos Fortes

o armazém propriamente dito, a oficina e a carpintaria foram transferidas para a zona industrial da Horta, localizada na periferia da cidade, passando, assim, a dispor-se de espaços relativamente amplos, propiciadores à implementação de medidas de controlo;

os bens encontravam-se dispostos de forma ordenada, facilitando a sua localização e contagem, se necessário;

o responsável pelo armazém estava sensibilizado para a imprescindibilidade de se proceder à informatização e à gestão dos stocks.

Pontos Fracos

o acesso ao armazém continuava a não ser reservado, permitindo-se a livre circulação de pessoas estranhas;

embora dispondendo de equipamento informático, o software específico para a gestão de stocks não se encontrava operacional;

nem todas as "saídas" de armazém eram justificadas através da requisição interna, devidamente autorizada;

a movimentação de existências era registada manualmente nas correspondentes fichas individuais, as quais não se encontravam actualizadas;

não existiam evidências de terem sido realizadas contagens físicas às existências por funcionário independente;

ausência de contratação de apólices de seguros que permitissem uma adequada cobertura dos riscos decorrentes da existência de bens armazenados;

inexistência de um sistema de informação integrado que permitisse disponibilizar à Contabilidade, em tempo real, toda a movimentação, valorização e



gestão dos stocks, por forma a possibilitar a validação dos registos elaborados no armazém;

a inexistência de uma adequada segregação de funções ao nível do controlo físico dos bens e dos respectivos registos torna aconselhável a adopção de rotinas de controlo alternativas, como as contagens físicas, que deverão passar a ser efectuadas com regularidade;

a indefinição quanto aos critérios de custeio das saídas e de valorização dos bens¹⁵ em armazém, aliada à não implementação do sistema de inventário permanente, tornam inconsequentes as poucas medidas de controlo implementadas.

Em síntese, observou-se um inadequado sistema de controlo interno, já que as medidas e procedimentos de controlo eram praticamente inexistentes (tal como há cerca de três anos), facto que dificultou o conhecimento da expressão física e financeira das existências e os respectivos critérios de imputação.

¹⁵ Em conformidade com o POCAL, as existências são valorizadas ao custo de aquisição, ponto 4.2.1. Quanto aos métodos de custeio das saídas de armazém, ponto 4.2.10., deverá ser adoptado o custo específico ou o custo médio ponderado.



4.7. APROVEITAMENTO DOS FUNDOS COMUNITÁRIOS – PRODESA

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

Aquando da sua preparação, as autoridades regionais decidiram integrar no referido eixo de intervenção "... os apoios dirigidos às autoridades municipais para a prossecução, em articulação com as linhas de orientação gerais, do desenvolvimento a nível local, em áreas como o ambiente, as acessibilidades, a educação, cultura, desporto, ordenamento industrial e comercial".¹⁶

Deste modo, foi inscrita uma dotação financeira global, na ordem dos 200 milhões de euros, destinada a potenciar um investimento municipal, estruturado em quatro "medidas", a saber:

QUADRO XXV - PRODESA – Eixo 4 – Medidas

unid: 1.000 euros		
Eixo 4 - Apoiar o Desenvolvimento Local do Potencial Endógeno	2000-2006	%
Medida 4.1 -		
- Infra-Estruturas de Saneamento Básico	76.027,06	37,4%
Medida 4.2 -		
- Rede Viária Municipal	51.940,00	25,6%
Medida 4.3 -		
- Educação e Desporto	21.303,53	10,5%
Medida 4.4 -		
- Valorização do Potencial Endógeno	53.820,00	26,5%
TOTAL	203.090,59	100,00%

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

De salientar a primazia atribuída à Medida 4.1 – Infra-Estruturas de Saneamento Básico – 76.027,06 milhões de euros, 37,4% da respectiva dotação -, reconhecidas que eram as insuficiências decorrentes do não cumprimento dos requisitos constantes nas directivas comunitárias, referentes, designadamente, ao abastecimento de água e ao controlo regular da sua qualidade.



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

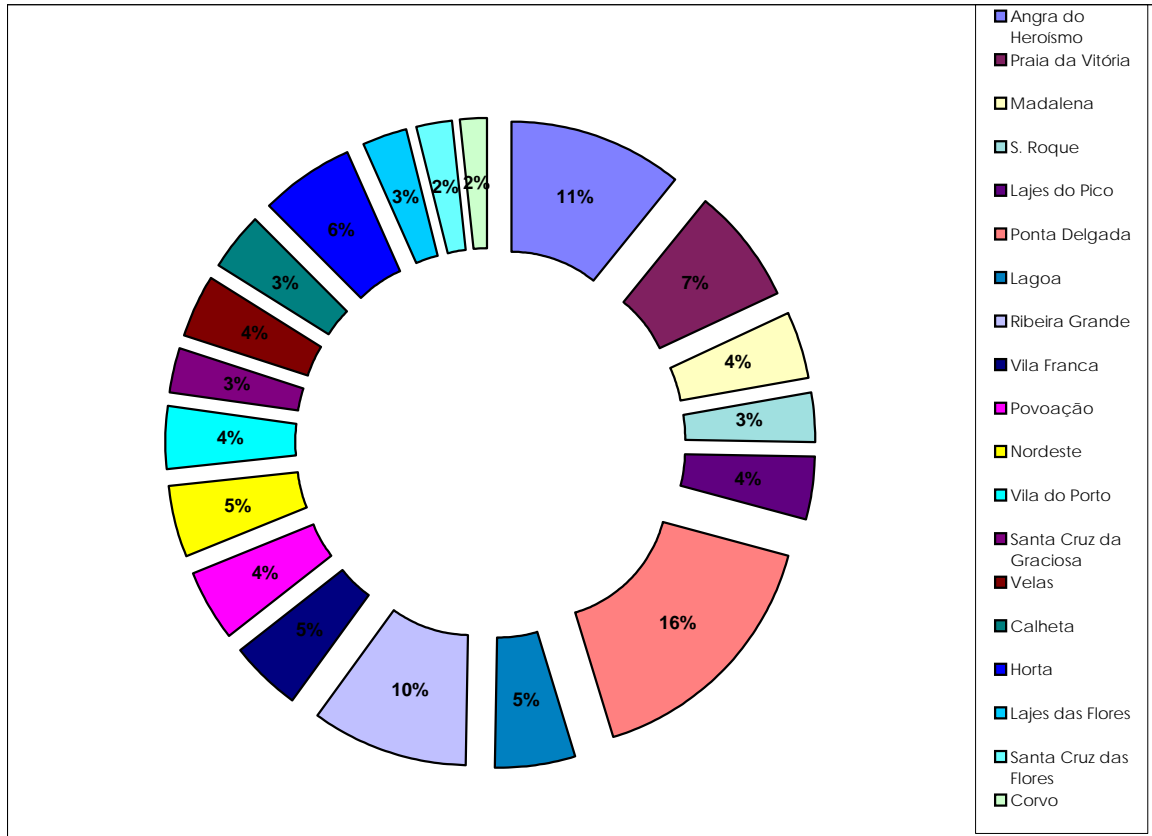
QUADRO XXVI - Atribuição das Verbas do PRODESA às Câmaras Municipais

Câmaras Municipais	Verbas Globais		Origem dos Recursos	
	Coefficiente	Montante	Feder	Unid: euros Próprios
Angra do Heroísmo	10,8%	21.861.219,38	18.582.036,47	3.279.182,91
Praia da Vitória	7,3%	14.792.664,71	12.573.765,01	2.218.899,71
Madalena	4,2%	8.493.860,00	7.219.781,00	1.274.079,00
S. Roque	3,1%	6.364.314,62	5.409.667,43	954.647,19
Lajes do Pico	3,9%	7.972.655,72	6.776.757,36	1.195.898,36
Ponta Delgada	16,0%	32.431.692,25	27.566.938,41	4.864.753,84
Lagoa	4,9%	9.976.553,84	8.480.070,77	1.496.483,08
Ribeira Grande	9,8%	19.859.736,61	16.880.776,11	2.978.960,49
Vila Franca	4,6%	9.280.809,69	7.888.688,23	1.392.121,45
Povoação	4,3%	8.719.291,73	7.411.397,97	1.307.893,76
Nordeste	4,5%	9.156.245,31	7.782.808,52	1.373.436,80
Vila do Porto	3,9%	7.832.140,82	6.657.319,69	1.174.821,12
Santa Cruz da Graciosa	2,9%	5.805.045,48	4.934.288,66	870.756,82
Velas	4,0%	8.063.986,15	6.854.388,22	1.209.597,92
Calheta	3,4%	6.970.061,03	5.924.551,87	1.045.509,15
Horta	5,9%	11.987.198,84	10.189.119,02	1.798.079,83
Lajes das Flores	2,7%	5.531.012,36	4.701.360,50	829.651,85
Santa Cruz das Flores	2,4%	4.821.608,12	4.098.366,90	723.241,22
Corvo	1,6%	3.170.454,72	2.694.886,52	475.568,21
TOTAL AÇORES	100,0%	203.090.551,37	172.626.968,66	30.463.582,71

Fonte: DREPA



GRÁFICO I - Distribuição do PRODESA



4.7.2. Os trabalhos desenvolvidos na CMH tiveram por objectivo aferir:

o grau de eficácia no aproveitamento dos fundos comunitários disponibilizados pelo PRODESA;

o diagnóstico e eventuais desvios na execução dos projectos comparticipados;

a eficiência incutida na tramitação processual das candidaturas ao PRODESA;

a celeridade na libertação de verbas correspondentes às comparticipações financeiras atribuídas pelo PRODESA e pelos contratos ARAAL;

a organização dos processos referentes aos projectos acima referenciados;



os mecanismos de acompanhamento e controlo da execução dos investimentos instituídos pelo executivo municipal.

4.7.3. Para o período de vigência do PRODESA, foi aprovado um “plafond” de 11.987.198,84 euros para a CMH, dos quais 1.798.079,83 euros correspondem à comparticipação municipal na estrutura de financiamento dos investimentos, reportando-se os restantes 10.189.119,02 euros à componente FEDER.

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

Com o intuito de avaliar o grau de eficácia no aproveitamento dos fundos comunitários, apresentam-se as candidaturas propostas e aprovadas no âmbito do PRODESA, Quadro XXVII:

QUADRO XXVII - Investimentos Comparticipados pelo PRODESA

(Unid.: 10³ euros)

PROJECTOS	Programação Financeira					Execução Financeira				Desvio Global	Execução Global: (a)	
	2000	2001	2002	2003	Total	2000	2001	2002 (a)	Total		Financeira	Física
Recolha Selectiva e Transporte dos Resíduos Sólidos Urbanos	13,27	340,18	0,00	0,00	353,44	0,00	191,20	162,24	353,44	0,00	100,0%	100,0%
Substituição das Redes de Abastecimento de Água e Repavimentação da Rua do Capitão /Flamengos e Rua do Ministro Ávila/Matriz	0,00	420,78	0,00	0,00	420,78	0,00	216,32	192,10	408,42	-12,36	97,1%	100,0%
Remodelação Global do Sistema de Abastecimento de Água às Freguesias da Ribeirinha, Cedros e Capelo	229,83	216,51	0,00	0,00	446,34	0,00	422,61	23,74	446,34	0,00	100,0%	100,0%
Construção de Parque de Estacionamento - Rua Consul Dabney	0,00	0,00	152,86	0,00	152,86	0,00	0,00	122,85	122,85	-30,01	80,4%	100,0%
Cobertura da Piscina Municipal, Edifício Anexo e Casa de Filtrós	22,86	1.516,61	1.009,63	0,00	2.549,10	0,00	0,00	563,44	563,44	-1.985,66	22,1%	100,0%
Edifício de Apoio ao Cineteatro Faialense, Arquitectura Técnica de Cena e Equipamentos (2.ª fase)	0,00	674,42	1.171,24	366,31	2.211,97	0,00	0,00	244,22	244,22	-1.967,75	11,0%	60,0%
Total	265,96	3.168,50	2.333,73	366,31	6.134,49	0,00	830,13	1.308,59	2.138,72	-3.995,77	-	-

(a) Com referência a 04/10/2002

Os projectos aprovados, no montante de 6.134,49 milhares de euros, correspondiam a 51,2% da dotação que lhe foi afectada para o período de vigência do programa (2000-2006).



Com referência a Outubro de 2002, cinco dos projectos de investimento aprovados já se encontravam concluídos, enquanto que o investimento realizado no Cineteatro Faialense apresentava uma execução física de 60%.

Todavia, em termos de execução financeira o panorama era bem distinto, tendo-se apurado desvios muito significativos nos projectos referentes à Piscina Municipal e ao Cineteatro Faialense, cujas taxas eram de, respectivamente, 22,1% e 11,0%, facto revelador das dificuldades financeiras com que a CMH se confrontava.

4.7.4. A tramitação processual das candidaturas ao PRODESA, ou seja, o período de tempo que medeia entre a formalização, a aprovação e a consequente homologação pelo membro do governo competente, encontra-se expresso no Quadro XXVIII:



QUADRO XXVIII - Eficiência na Tramitação Processual das Candidaturas PRODESA

Candidaturas	Datas			Prazos (dias)			Observações
	Formalização da Candidatura	Aprovação da Unidade de Gestão	Homologação	Formalização Candidatura/Aprovação	Aprovação/Homologação	Total	
Cobertura da Piscina Municipal, Edifício Anexo e Casa de Filtrós	18-10-2000	19-02-2002	28-02-2002	489	9	498	Apenas a 23/11/2001, 363 dias após a formalização da candidatura, a DROAP ficou na posse de todos os elementos indispensáveis à decisão sobre a respectiva elegibilidade. Até à respectiva aprovação decorreram mais 126 dias .
Recolha Selectiva e Transporte dos Resíduos Sólidos Urbanos	09-03-2001	14-11-2001	15-11-2001	250	1	251	Em 21/05/2001, 73 dias após a formalização da candidatura, foram remetidos à DROAP os últimos elementos a instruí-la correctamente. Porém, a decisão quanto à respectiva elegibilidade demorou mais 177 dias .
Remodelação Global do Sistema de Abastecimento de Água às Freguesias da Ribeirinha, Cedros e Capelo	09-03-2001	09-05-2001	11-05-2001	61	2	63	Em 30/04/2001, 52 dias após a respectiva formalização, a candidatura ficou em condições de ser objecto de decisão final, a qual veio a ser proferida 9 dias depois.
Substituição das Redes de Abastecimento de Água e Repavimentação da Rua do Capitão /Flamengos e Rua do Ministro Ávila/Matriz	09-04-2001	14-11-2001	15-11-2001	219	1	220	Em 15/10/2001, 189 dias após a formalização da candidatura, foram remetidos à DROAP os últimos elementos a instruí-la correctamente. A decisão final quanto à respectiva elegibilidade demorou mais 30 dias .
Edifício de Apoio ao Cineteatro Faialense, Arquitectura Técnica de Cena e Equipamentos (2.ª fase)	20-08-2001	28-08-2002	29-08-2002	373	1	374	Em 17/01/2002, 150 dias após a respectiva formalização, a candidatura ficou em condições de ser objecto de decisão final, a qual, no entanto, só viria a ser proferida 223 dias após aquela data.
Construção de Parque de Estacionamento - Rua Consul Dabney	12-03-2002	13-05-2002	17-05-2002	62	4	66	A CMH enviou os últimos esclarecimentos à DROAP, em 9/05/2002, ou seja 58 dias após a formalização da candidatura. A respectiva aprovação ocorreu apenas 4 dias depois.

De acordo com os dados apurados, 4 dos 6 processos de candidatura foram sujeitos a uma demorada tramitação, quer porque a CMH só muito tardiamente conseguiu disponibilizar os elementos/esclarecimentos necessários – no caso do projecto referente à Piscina Municipal decorreram 363 dias desde a formalização da candidatura até ao envio dos últimos elementos/esclarecimentos solicitados –, quer porque a estrutura de apoio técnico ao gestor do programa e respectiva unidade de



gestão demoraram, nas candidaturas objecto de apreciação, 126, 177, 223 e 4 dias, respectivamente, para apreciar e decidir sobre a sua elegibilidade.

Verificaram-se, assim, ineficiências ao nível da tramitação processual das candidaturas, cometidas por todos os intervenientes – CMH, por um lado, e estrutura de apoio técnico ao gestor do programa e respectiva unidade de gestão, por outro.

4.7.5. Relativamente à percepção das verbas provenientes do PRODESA, o Quadro XXIX é elucidativo, não só dos montantes envolvidos, como dos prazos que mediaram entre os pedidos de libertação de verbas e a concretização das correspondentes transferências financeiras:

QUADRO XXIX - Transferências do PRODESA

Unid: 10³ euros

PROJECTOS	Datas referentes a:		Prazo (dias)	Montante		
	Pedido de Lib. Verbas	Recebimento de Verbas		Pedido - Recebimento	Verbas a Transferir	Verbas Recebidas
Recolha Selectiva e Transporte dos Resíduos Sólidos Urbanos	25-10-2001	13-12-2001	49	162,52	162,52	0,00
	19-02-2002	15-05-2002	85	137,90	122,88	15,02
			sub-total	300,43	285,40	15,02
Substituição das Redes de Abastecimento de Água e Repavimentação da Rua do Capitão/Flamengos e Rua do Ministro Ávila/Matriz	25-10-2001	28-12-2001	64	183,87	191,23	-7,35
	04-03-2002	28-06-2002	116	163,29	100,00	55,93
		23-07-2002	141	-	48,55	7,38
			sub-total	347,16	339,78	7,38
Remodelação Global do Sistema de Abastecimento de Água às Freguesias da Ribeirinha, Cedros e Capelo	03-08-2001	23-08-2001	20	26,79	21,52	5,27
		20-02-2002	201	0,00	5,27	0,00
	17-12-2001	15-05-2002	149	332,43	0,00	332,43
	27-02-2002	15-05-2002	77	20,18	333,63	18,97
			sub-total	379,39	360,42	18,97
Cobertura da Piscina Municipal, Edifício Anexo e Casa de Filtros	04-03-2002	28-06-2002	116	478,93	150,00	328,93
		23-07-2002	141	-	70,00	258,93
		14-08-2002	163	-	180,00	78,93
			sub-total	478,93	400,00	78,93
Construção de Parque de Estacionamento - rua Consul Dabney	27-09-2002	-	-	104,42	0,00	104,42
			sub-total	104,42	0,00	104,42
Edifício de Apoio ao cine Teatro Faialense, Arquitectura, Técnica de Cena e Equipamentos (2.ª fase)	25-09-2002	-	-	207,59	0,00	207,59
			sub-total	207,59	0,00	207,59
Total				1.817,92	1.385,60	432,32

(a) Com referência a 04/10/2002



Relativamente à percepção das verbas do PRODESA, à data de realização dos trabalhos de campo, a CMH já havia beneficiado de participações financeiras no montante de 1.385,6 milhares de euros, atingindo as verbas ainda não disponibilizadas o montante de 432,32 milhares de euros, correspondentes a despesas de investimento executadas e pagas, cujos documentos comprovativos já tinham sido remetidos à unidade de gestão do programa. Contudo, importa salientar que 72,1% daquele saldo financeiro, no montante de 312,01 milhares de euros, correspondia a pedidos de libertação de verbas emitidos em finais de Setembro de 2002, data muito próxima daquela que constituiu referência para a elaboração do Quadro XXIX.

Na generalidade dos casos, os pedidos de libertação de verbas foram atendidos em prazos compreendidos entre 64 e 201 dias.

4.7.6. Outra importante vertente de actuação da CMH, no âmbito da política de investimentos implementada, relaciona-se com os projectos executados na sequência dos contratos ARAAL celebrados com o Governo Regional. No quadro seguinte procede-se à apresentação da execução dos investimentos em apreço:

QUADRO XXX - Contratos ARAAL

(Unid.: 10³ euros)

PROJECTOS	Investimento Total			Comparticipação do GRA				Execução Física
	Previsto	Execução Financeira (a)		Montante	Taxa	Recebida	A Receber	
		Montante	Taxa					
Planos de Pormenor no âmbito da Reconstrução	847,96	33,09	3,9%	847,96	100,0%	349,16	498,80	15,0%
Reparação e Implementação da Rede de Abastecimento Público de Água às unidades habitacionais pré-fabricadas	498,80	498,80	100,0%	498,80	100,0%	99,76	399,04	100,0%
Ampliação da Escola EB/JI dos Flamengos (b)	742,21	843,24	113,6%	716,75	85,0%	630,88	85,87	100,0%
Construção da EB/JI da Matriz (b)	1.255,18	1.496,39	119,2%	1.496,39	100,0%	1.255,18	241,20	100,0%
Total	3.344,15	2.871,51	85,9%	3.559,89	-	2.334,98	1.224,91	-

(a) Com referência a 04/10/2002.

(b) A comparticipação financeira será objecto de reajustamento em função dos custos das revisões de preços e trabalhos a mais legalmente previstos.

Conforme se depreende dos dados apresentados, 3 dos projectos objecto de análise encontravam-se física e financeiramente concluídos, ascendendo o respectivo investimento global a 2.838,42 milhares de euros, estando o projecto referente à



elaboração dos Planos de Pormenor, no âmbito da Reconstrução, com uma execução física de 15,0% e financeira de apenas 3,9%.

O investimento total previsto para os 4 projectos era, pois, de 3.344,15 milhares de euros. Porém, considerando as verbas referentes aos custos das revisões de preços e trabalhos a mais nas empreitadas referentes à ampliação da Escola EB/JI dos Flamengos (101,03 milhares de euros) e construção da EB/JI da Matriz (241,21 milhares de euros), aquele montante deverá ter ascendido a 3.686,38 milhares de euros.

À data da recolha dos elementos supra mencionados, já haviam sido transferidos, desde a gerência de 2000, 2.334,98 milhares de euros, apurando-se, em consequência, um saldo financeiro favorável à Autarquia de 1.224,91 milhares de euros.

De salientar, por fim, que à excepção da empreitada referente à ampliação da Escola EB/JI dos Flamengos, relativamente à qual a CMH suportava 15% da despesa, os demais investimentos eram comparticipados a 100% pelo Governo Regional.

4.7.7. Quanto à organização dos processos de candidatura ao PRODESA e dos contratos ARAAL, foi possível constatar duas situações distintas.

Com referência aos processos PRODESA, na generalidade dos casos, encontravam-se individualizados por pastas. Contudo, só a fase de candidatura é que se apresentava devidamente organizada.

Já quanto aos documentos referentes à execução dos investimentos que suportavam os pedidos de libertação de verbas, nomeadamente os autos de medição, as facturas e os recibos do empreiteiro e da fiscalização, verificou-se que as respectivas cópias não se encontravam arquivadas nos processos, nem existia qualquer relatório de acompanhamento e de controlo técnico relacionado com a evolução das empreitadas, facto revelador da ausência de adequados mecanismos de controlo. Aliás, a inexistência de contas-correntes por empreitada era sintomática destas insuficiências.

Relativamente aos projectos associados aos contratos ARAAL a situação era mais grave, na medida em que não existiam processos individualizados, nem relatórios de acompanhamento e de controlo da execução física ou de outros documentos relevantes.



Na realidade, quando solicitados os processos, para além da demora na disponibilização dos documentos, verificou-se que se encontravam dispersos por caixotes, juntamente com diversas facturas emitidas por empreiteiros e a aguardar processamento, no montante de 370.778,17 euros, de fls. 958 a fls. 964, algumas das quais por falta de cabimento orçamental, conforme transcrito no ponto 4.4.6. A factura mais antiga por contabilizar datava de Maio de 2002.

A evidência desta situação encontra-se consubstanciada na declaração assinada pela Chefe de Divisão Administrativa e Financeira, a fls. 957 do processo, que justifica tal facto ".... porque o processo normal de funcionamento da Contabilidade está a ser afectado com a implementação do POCAL, que implica o lançamento de todos os documentos existentes na nova aplicação".

Ora, a argumentação aduzida não colhe, pois nada justifica a desorganização administrativa instalada. Sobretudo no que se refere aos processos ARAAL não existe justificação para que as mencionadas facturas não tivessem sido lançadas, pelo menos no sistema contabilístico anterior, que se manteve em funcionamento em paralelo com o POCAL.

No sentido de se tentar descortinar as medidas e procedimentos de controlo na vertente do investimento municipal, procedeu-se à consulta das actas das reuniões do executivo camarário e dos respectivos processos, tendo-se efectuado, ainda, reuniões de trabalho com a responsável pela Contabilidade e com o funcionário que tinha a seu cargo toda a gestão administrativa dos processos PRODESA e ARAAL.

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos, concluiu-se que o sistema de controlo interno era ineficaz, na medida em que: **a)** não se obteve qualquer registo formal que comprovasse que, no decurso das reuniões do executivo camarário, se procedia à avaliação da execução do plano plurianual de investimentos e/ou eventuais soluções correctivas; **b)** não eram periodicamente elaborados relatórios de acompanhamento da execução dos projectos; **c)** não existiam instruções para a organização dos processos relacionados com investimentos municipais, nem sequer era elaborada qualquer informação referente à execução física e financeira das empreitadas, a submeter ao órgão executivo.

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



Pontos Fortes

até Outubro de 2002, os projectos candidatados perfizeram intenções de investimento de 6.134,49 milhares de euros, correspondentes a uma taxa de utilização de 51,2% do respectivo "plafond";

com excepção dos projectos "Cineteatro Faialense" e "Planos de Pormenor", no âmbito da Reconstrução, os restantes investimentos comparticipados financeiramente através do PRODESA e dos contratos ARAAL, encontravam-se praticamente concluídos.

Pontos Fracos

ineficiências detectadas na tramitação processual das candidaturas ao PRODESA, imputáveis, não só à CMH, mas, também, ao organismo gestor do programa, conforme se depreende dos longos prazos que, na generalidade dos casos, decorreram desde a sua formalização até à apreciação final;

deficiente organização e gestão administrativa dos processos referentes ao PRODESA e, sobretudo, aos contratos ARAAL celebrados com o Governo Regional, sendo que, neste último caso, foram detectadas facturas por processar, no montante de 370.778,17 euros, relacionadas com a empreitada de concepção e construção da Escola Básica e Jardim de Infância da Matriz, reflexo da ausência de um adequado sistema de controlo interno;

inexistência de relatórios periódicos de acompanhamento e controlo da execução física e financeira dos investimentos, que permitissem ao executivo municipal ter formalmente conhecimento da evolução das diversas frentes de trabalho.

4.7.8. Em suma, não foram implementadas as medidas tendentes a assegurar um adequado controlo do investimento municipal, designadamente nas vertentes técnica e financeira da respectiva execução, por técnicos habilitados e formalmente assumido em relatórios periódicos.



4.8. SUBSÍDIOS E TRANSFERÊNCIAS

4.8.1. De acordo com o Mod. 15/TC – Relação dos Subsídios e Transferências Atribuídos no decurso da gerência de 2001, foram processados 262.562 contos, correspondentes a 12,8% das despesas totais.

Os testes executados visaram a certificação dos seguintes objectivos:

fundamento legal para a atribuição do subsídio;

avaliação dos mecanismos de controlo e acompanhamento instituídos, com vista a garantir-se a correcta aplicação das verbas;

elaboração de relatórios no âmbito das actividades desenvolvidas e da respectiva prestação de contas aos órgãos autárquicos;

confirmação da publicitação dos apoios atribuídos.

Relativamente a outras entidades beneficiárias, que não as Juntas de Freguesia, procedeu-se, igualmente, à análise do quadro regulamentador, nomeadamente, dos objectivos, das condições de acesso, da tipologia das despesas elegíveis, dos critérios subjacentes à apreciação e consequente selecção dos pedidos, bem como dos mecanismos de controlo instituídos.

Os princípios orientadores para a atribuição de apoios encontram-se vertidos na Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. Assim, dispõe o artigo 64.º, n.º 4, alíneas a) e b), do citado diploma, que:

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

- a) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal...



b) Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra”.

Em primeiro lugar, a lei afirma a necessidade do Município exercer o poder regulamentar, mediante a elaboração de normas disciplinadoras dos apoios a conceder¹⁷. Este poder regulamentar é legalmente condicionado, na medida em que é exigido que os apoios sejam atribuídos *a entidades e organismos legalmente existentes*. Ao órgão executivo caberá deliberar, pois, sobre as regras aplicáveis à selecção dos projectos a apoiar, nomeadamente quanto aos objectivos, à forma de instrução dos pedidos, obrigações das entidades, montantes de apoio, acompanhamento e avaliação dos projectos.

No entanto, na CMH não existia qualquer regulamento de concessão de apoios. Tal omissão, conduz à inexistência de normas pré-estabelecidas no âmbito dos apoios atribuídos, outrossim apenas à assunção de determinados actos desprovidos de enquadramento regulamentar, desrespeitando-se, deste modo, o disposto no artigo 64.º, n.º 4, alínea a).

4.8.2. A Comissão Organizadora da Semana do Mar, ao usufruir de um apoio de 29.000 contos, assumiu-se como principal entidade beneficiária.

Quanto ao primeiro requisito enunciado – existência legal das entidades e organismos beneficiários dos apoios –, registou-se a ausência de escritura pública de constituição da Comissão Organizadora da Semana do Mar e dos respectivos estatutos, observando-se, deste modo, a ilegalidade dos pagamentos autorizados pelo senhor Presidente da Câmara, Rui de Jesus Goulart, conforme documentos insertos a fls. 699, 702, 705 e 706 do processo.

Foi, também, classificada, indevidamente, uma transferência de 13.000 contos, tendo como beneficiária a referida Comissão, que deveria ter sido contabilizada como despesa corrente, fls. 702 do processo.

¹⁷ Este dispositivo não é, de resto, uma inovação da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, porquanto já existia uma previsão equivalente no Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março – artigo 51.º, n.º 1, alínea i).



As transferências foram, também, processadas sem terem por suporte as necessárias deliberações do órgão executivo, facto que desrespeita o disposto no n.º 1 do artigo 65.º, conjugado com a alínea b), n.º 4 do artigo 64.º, ambos da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, em conformidade com os quais a atribuição de tais verbas constitui competência da câmara municipal, sendo insusceptível de delegação no seu presidente.

Não existiam, igualmente, evidências de que tivesse sido disponibilizada informação prévia de cabimento orçamental para a realização de tais despesas. Aliás, as correspondentes ordens de pagamento, a fls. 699, 702, 705 e 707 do processo, tiveram apenas por suporte documentos manuscritos, procedimento inadequado e que desrespeita os princípios estabelecidos quanto ao controlo das operações.

Relativamente à prestação de contas efectuada pela Comissão Organizadora da Semana do Mar, apenas se procedeu a um simples registo manual de entradas e saídas de verbas, de fls. 708 a fls. 721 do processo, tendo por suporte determinados documentos que não respeitavam os requisitos mínimos legais para que pudessem ser considerados fiscalmente válidos, de fls. 725 a fls. 732, concluindo-se, assim, pela inexistência de mapas financeiros, relatórios ou qualquer outro documento demonstrativo da aplicação das verbas recebidas, bem como pela inexistência de evidências indiciadoras da publicitação destes apoios, conforme estipula a Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, adaptada à Região pelo DLR n.º 12/95/A, de 26 de Julho.

Em sede de contraditório, o Presidente em exercício, senhor João Fernando Brum de Azevedo e Castro, referiu que "*Procedeu-se à extinção da Comissão Organizadora da Semana do Mar após a realização da Semana de 2003, face a pareceres sobre o assunto*".

4.8.3. Face ao exposto, considera-se conveniente a implementação de mecanismos adequados ao exercício de um efectivo controlo da aplicação dos recursos financeiros atribuídos, como sejam, e sem prejuízo de outros que se considerem relevantes, a celebração de protocolos com as entidades beneficiárias, exigindo os documentos de prestação de contas, bem como relatórios sucintos que procedam à avaliação qualitativa que tais eventos proporcionem e, ainda, do



impacte que tiveram na vida económica e social do Município, inventariando-se, assim, com rigor, os eventuais pontos fracos registados.

Em suma, à data da auditoria subsistiam, ainda, os seguintes pontos fracos:

inexistência de um cadastro das entidades beneficiárias;

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

não publicitação, nos termos legais, dos apoios atribuídos;

inexistência de um regulamento para a atribuição de subsídios.

Tais factos, associados à ausência de adequados mecanismos de controlo no âmbito da atribuição de apoios financeiros, dificultaram, pois, a salvaguarda da legalidade e regularidade das operações subjacentes, contrariando-se, por conseguinte, o disposto nos pontos 2.9.2. e 2.9.3., ambos anexos ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Em sede de contraditório, o senhor Presidente em exercício referiu que "*O regulamento encontra-se em fase de elaboração*" e "*Os apoios concedidos foram publicitados nos termos legais...*".

Todavia, relativamente à gerência de 2001, a que se referem os factos descritos, não se encontraram evidências da publicitação de tais apoios.

A CMH fez, outrossim, prova de ter rectificado a falta de publicitação dos apoios atribuídos a partir de Agosto de 2002, remetendo cópia dos anúncios publicados na imprensa escrita, a fls. .



4.9. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

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

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

Assim, os métodos e procedimentos de controlo têm por finalidade os seguintes objectivos:

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

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

salvaguarda do património;

aprovação e controlo de documentos;

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

incremento da eficiência das operações;

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



controlo das aplicações e do ambiente informático;

transparência e concorrência no âmbito dos mercados públicos;

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

Importa, ainda, referir como elementos estruturantes de um SCI, os seguintes:

empenhamento do executivo municipal na sua concepção e implementação;

grau de informatização e a adequação das instalações dos serviços;

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

segregação de funções;

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

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

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

Considerando, pois, os aspectos referidos em cada uma das áreas objecto da auditoria, conclui-se que o SCI implementado padecia de insuficiências, evidenciadas ao longo do presente relatório, embora se reconheçam algumas melhorias relativamente à gerência de 1999¹⁸.

¹⁸ Auditoria A-15/99, Processo n.º 53/98, de 21 de Setembro de 2000.



Subsistiam, igualmente, os problemas relacionados com as instalações sedeadas nos Paços do Concelho, que se encontravam extraordinariamente degradadas, na sequência do sismo de 1998, e com o grau de informatização dos serviços deficitário.

Em sede de contraditório foi referido que "O edifício dos Paços do Concelho continua em obras. Todos os serviços informatizados".



4.10. IMPLEMENTAÇÃO DO POCAL

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

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

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

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

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

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

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

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

No que concerne aos restantes documentos – inventário e respectiva avaliação, balanço inicial e sistema de controlo interno –, nenhum deles se encontrava dispo-



nível em Outubro de 2002, altura em que decorreu a última fase dos trabalhos de campo, isto apesar de, em Setembro de 2000, se ter contratado uma entidade externa para proceder, no prazo de 30 dias úteis, à elaboração do inventário, cadastro e avaliação do património móvel e imóvel. Decorridos 2 anos, ainda não tinham sido concluídos.

O facto descrito contraria o disposto no artigo 10.º, n.º 2 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi conferida pelo DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro.

Quanto aos documentos contabilísticos do exercício orçamental de 2002, estavam a ser lançados na nova aplicação informática de suporte ao POCAL, embora se tenha mantido em funcionamento o sistema contabilístico instituído pelo DL n.º 341/83, de 21 de Julho, e pelo DR n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro, diplomas entretanto revogados, a partir do dia 1 de Janeiro de 2002.

À data da realização da auditoria, a contabilidade de custos ainda não tinha sido implementada, desrespeitando-se, deste modo, o estatuído pelo ponto 2.8.3.1. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Em sede de contraditório, o Presidente em exercício, senhor João Fernando Brum de Azevedo e Castro, referiu que *" O Inventário do Património Municipal foi aprovado na reunião de Câmara de 12 de Dezembro de 2002 e submetido à apreciação da Assembleia Municipal em sua sessão de 18 do mesmo mês e ano. O POCAL encontra-se implementado desde o último semestre de 2002 com excepção da contabilidade de custos e armazém, aguardando-se a disponibilização do programa informático" .*

4.10.3. Assim, e face ao que foi dado observar, conclui-se que à data de realização dos trabalhos de campo – Outubro de 2002 –, o grau de implementação do POCAL era reduzido, facto que motivou a manutenção do anterior sistema contabilístico, apesar de revogado desde 1 de Janeiro de 2002.



V. EXAME À CONTA DE GERÊNCIA

5.1. SÍNTESE DO AJUSTAMENTO

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

QUADRO XXXI - Síntese do Ajustamento

(Unid.: Escudos)		
DÉBITO		
Saldo da gerência anterior	13.315.184,50	
Recebido na gerência	2.165.418.591,00	2.178.733.775,50
CRÉDITO		
Saído na gerência	2.143.248.547,00	
Saldo para gerência seguinte	35.485.228,50	2.178.733.775,50

A presente conta abriu com um "*saldo da gerência anterior*" de 13.315.184\$50, devidamente confirmado na conta de gerência de 2000.

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

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

A última conta objecto de verificação nesta Secção Regional consta do Processo n.º 53/98, de 21 de Setembro de 2000.



5.2. ANÁLISE DOS LIMITES LEGAIS:

5.2.1. Encargos com o Pessoal

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

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

QUADRO XXXII - Limite dos Encargos com o Pessoal

Unid: Contos

Município	Receitas Corrent. (n-1)	1º lim. 60%	2º lim. 25%	Despesas Pessoal Quadro	%	Desp. Pessoal Out. Situação	%
Horta	729.715	437.829	109.457	356.174	81,4	44.776	40,9

Fonte: Conta de Execução Orçamental

Os encargos contabilizados na rubrica “Pessoal do Quadro” ascenderam a 356.174 contos, ou seja, 81,4% do limite permitido por lei; os encargos com o “Pessoal Noutras Situações” representaram 40,9% do limite legal, 44.776 contos.

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

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

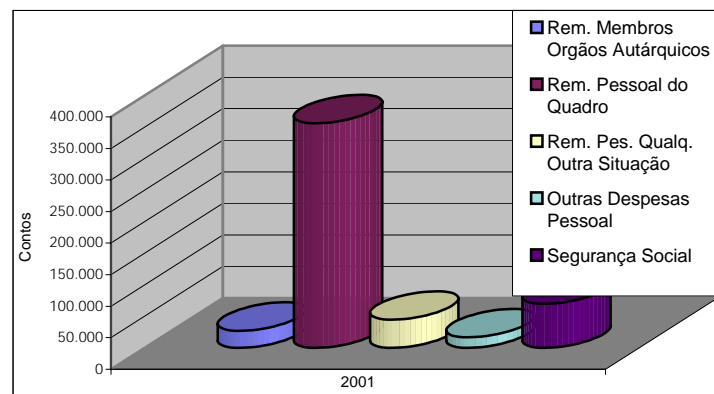


QUADRO XXXIII - Estrutura dos Encargos com o Pessoal

Unid: Contos

Designação	Horta	
		%
Rem. Membros Orgãos Autárquicos	27.067	5,3
Rem. Pessoal do Quadro	356.174	69,2
Rem. Pessoal em Qualquer Outra Situação	44.776	8,7
Outras Despesas Com Pessoal	16.495	3,2
Segurança Social	69.860	13,6
Total	514.372	100,0

GRÁFICO II - Estrutura dos Encargos com o Pessoal



As “Remunerações do Pessoal do Quadro” assumiram natural primazia, 356.174 contos, correspondentes a 69,2% das “Despesas com o Pessoal”.

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



QUADRO XXXIV - Encargos com o Pessoal vs. Receitas Correntes e Despesas Totais

Unid: Contos

Designação	Horta
Despesas com o Pessoal	514.372
Despesas Totais	2.055.877
Receitas Correntes	846.273
Desp.Pessoal/Desp.Totais	25,0%
Desp.Pessoal/Rec.Correntes	60,8%

Fonte: Contas de Execução Orçamental

Na estrutura das Despesas Totais, as “Despesas com o Pessoal” representaram 25,0%. Por outro lado, o peso destas rubricas nas Receitas Correntes foi de 60,8%, expressão inequívoca da fraca representatividade das Receitas Locais no financiamento da actividade corrente.



5.2.2. Equilíbrio Orçamental

Segundo a regra do equilíbrio formal do orçamento, os recursos financeiros deverão ser suficientes para permitir a cobertura orçamental das despesas nele inscritas – artigo 9º, n.º1 do DL n.º 341/83, de 21 de Julho.

De acordo com o n.º 2 do mencionado artigo, as Receitas Correntes deverão ser, pelo menos, iguais às Despesas Correntes – equilíbrio substancial do orçamento –, pelo que não deverão afectar-se Receitas de Capital ao financiamento de Despesas Correntes.

Por seu lado, o recurso ao crédito a médio e longo prazos deve ser essencialmente utilizado no financiamento de investimentos, de forma a salvaguardar o princípio, segundo o qual, as despesas que geram benefícios distribuídos para o futuro também deverão ter os respectivos encargos diluídos por várias gerações.

QUADRO XXXV - Equilíbrio Orçamental

Unid: Escudos	
Horta	
Receitas Correntes	846.273.072,00
Despesas Correntes	829.294.755,00
Saldo Corrente	16.978.317,00
Receitas Capital	1.217.932.975,00
Despesas Capital	1.226.582.301,00
Saldo Capital	-8.649.326,00
Saldo Total	8.328.991,00
<i>Saldo Inicial</i>	651.895,00
<i>Saldo Final</i>	8.980.886,00

Na gerência em apreço, as receitas excederam em cerca de 8.329 contos as despesas realizadas, verba que, acrescida do excedente orçamental transitado da gerência anterior, 652 contos, possibilitou a obtenção de um saldo de execução orçamental de 8.981 contos, que foi inscrito na conta de 2002 como “saldo da gerência anterior”, respeitando-se, deste modo, a regra formal do equilíbrio.



No entanto, foi indevidamente classificada, como Despesa de Capital¹⁹, uma transferência para a Comissão Organizadora da Semana do Mar, no montante de 13.000 contos, facto que se encontra descrito no ponto 4.8.2. do presente relatório. Depois da reclassificação desta verba como despesa corrente, obteve-se um saldo corrente positivo de 16.978 contos.

Admitindo que as restantes Despesas Correntes foram correcta e efectivamente relevadas nas respectivas rubricas orçamentais, constata-se, assim, a observância desta disposição legal.

¹⁹ Rubrica 10.03.02. – Transferências de Capital – Sector Privado – Instituições.



5.3. ENDIVIDAMENTO

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

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

Um dos aspectos inovadores da nova LFL relaciona-se, precisamente, com a criação de um regime transitório do endividamento²⁰, o qual exclui, para efeitos do cálculo destes limites, os encargos inerentes ao endividamento de médio e longo prazos contraído após 1 de Janeiro de 1999, com o objectivo de complementar a cobertura financeira de investimentos comparticipados por fundos comunitários.

Face aos condicionalismos resultantes do contexto desfavorável das finanças públicas, que motivaram a aprovação das leis de alteração ao OE de 2002²¹ e da estabilidade orçamental, a lei do OE para 2003²² veio concretizar a imposição de limites de endividamento inferiores aos que resultariam da aplicação da LFL. Por outro lado, em 2003, o acesso dos municípios a novos empréstimos ficou condicionado ao valor do montante global das amortizações efectuadas em 2001/2002 que, por rateio, lhes coubesse.

²⁰ Artigo 32º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, na redacção conferida pela Lei n.º 3-B/2000, de 04 de Abril.

²¹ Em conformidade com a qual as autarquias locais, no exercício de 2002, e a partir da data da entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, ficaram impossibilitadas de contrair quaisquer empréstimos que implicassem o aumento do respectivo endividamento líquido, a não ser que se destinassem a financiar projectos comparticipados por fundos comunitários, à habitação social e ao Euro 2004.

²² Artigo 19.º, n.º 1 da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, e 57.º do DL n.º 54/2003, de 28 de Março (estabelece normas de execução do OE para 2003).



No que respeita à dívida flutuante, considerando-se, como tal, os financiamentos contratados e liquidados na própria gerência, dispõe o n.º 1 do artigo 24^{o23} da referida Lei que “Os empréstimos a curto prazo são contraídos para acorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante médio anual exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos Fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal”.

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

cumprimento dos limites legais no recurso ao endividamento, estatuídos pelo artigo 24º da LFL;

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

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

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

5.3.3. No final de 2001, desconhecia-se, com rigor, a verdadeira expressão da dívida administrativa, uma vez que os procedimentos instituídos no circuito e processamento da despesa não eram de molde a assegurar a liquidação de todas as facturas após a respectiva recepção pelos serviços de Contabilidade.

²³ A nova redacção introduzida pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto, apenas acrescenta o Fundo de Base Municipal aos restantes fundos, para efeitos de determinação daquele limite de endividamento.



Com efeito, em Outubro de 2002, aquando da 2.ª fase dos trabalhos de campo, foram detectadas diversas facturas a aguardar liquidação²⁴, apesar de terem sido emitidas pelo respectivo fornecedor entre Agosto e Dezembro de 2001 (307.902,50 euros), e Maio e Junho de 2002 (62.875,67 euros).

Tratam-se, no caso das facturas referentes a 2001, de despesas assumidas sem o indispensável cabimento orçamental, tal como se referiu no ponto 4.4.6. do presente relatório.

5.3.4. Admitindo, porém, que tais facturas tenham sido adequadamente relevadas nos encargos assumidos e não pagos, conclui-se que a dívida administrativa, com referência a 31/12/2001, era de 1.086,8 milhares de contos, sendo que, 63,4% do respectivo montante, 688,6 milhares de contos, se reportava a dívidas a empreiteiros, provenientes da realização de despesas de investimento, algumas das quais enquadradas em projectos comparticipados por fundos comunitários, através do PRODESA, ou no âmbito de contratos ARAAL.

Mais concretamente, naquela data, a CMH era credora de 301,8 milhares de contos, provenientes de participações financeiras atribuídas pelo PRODESA, 104,6 milhares de contos, e pelos contratos ARAAL celebrados com o Governo Regional, 197,2 milhares de contos. Quer isto significar que permaneciam por regularizar 785,0 milhares de contos referentes a dívidas a outros fornecedores, aos quais a CMH tinha que fazer face, mediante a afectação de receitas próprias, não provenientes de empréstimos.

5.3.5. Na gerência de 2001, não foi contratado nenhum empréstimo de curto, médio ou longo prazos. Relativamente ao exercício orçamental de 2002, foi contratado, em Outubro, junto do BCA, um financiamento de 1.171.987,00 euros, pelo prazo de 20 anos, com um período de carência de capital de 2 anos, vencendo juros trimestrais e postecipados à taxa *Euribor* a três meses, acrescida de um “spread” de 0,75% nos primeiros 5 anos e 1,00% no restante período, destinado à cobertura financeira de investimentos comparticipados pelo PRODESA.

²⁴ Referentes à empreitada de concepção e construção da Escola Básica e Jardim de Infância da Matriz.



Atendendo à conjuntura dos mercados financeiros à data da operação, consideram-se adequadas as condições contratualmente estabelecidas.

5.3.6. O quadro seguinte permite a análise dos limites do recurso ao crédito de médio e longo prazos. Considerando o regime transitório introduzido pela LFL, com referência a 1 de Janeiro de 1999, verificou-se que nenhum dos empréstimos contratados em 1999 e 2000 foi afecto ao financiamento de projectos comparticipados por fundos comunitários, pelo que o correspondente serviço da dívida relevou para efeitos daqueles limites.

QUADRO XXXVI - Limites ao Recurso ao Crédito a Médio e Longo Prazo

Unid: Contos

Município	FGM+FCM (n)	Investim. (n-1)	Limites		Serviço da Dívida (n)	
			25%(FGM+FCM)	20% Invest.(n-1)	Total	p/ Efeitos Limite
Horta	849.424	848.328	212.356	169.666	97.148	97.148

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

QUADRO XXXVII - Endividamento Municipal

Unid: Escudos

Dívida Bancária:	Horta
- Contratado na Gerência	0
- Capital em Dívida no Final do Ano	990.744.219
% Capacidade Endividamento utilizada em relação à permitida por lei	45,7%
Dívida Administrativa:	
- Encargos Assumidos e não Pagos	1.086.803.700
TOTAL	2.077.547.919

Fonte: Mapas de Execução Orçamental

À data de 31/12/2001, foram utilizados 45,7% da capacidade de endividamento a médio e longo prazos, encontrando-se, assim, em conformidade com os limites legalmente estabelecidos para o crédito com esta maturidade.

Da análise ao Quadro XXXVIII verifica-se, igualmente, que o grau de cobertura do serviço da dívida por receitas locais atingiu 345,2%.

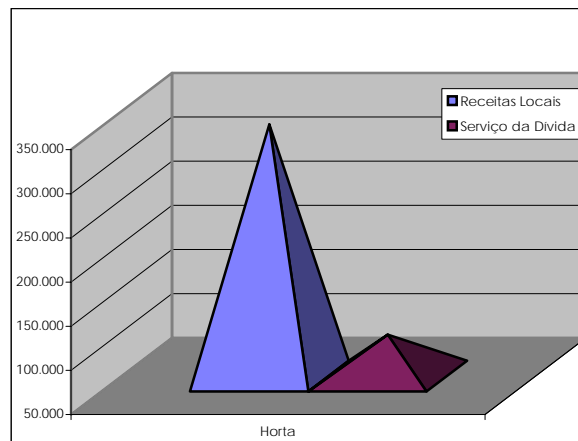


QUADRO XXXVIII - Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais

Unid: Contos	
Rubricas:	Horta
Receitas Locais	335.312
Serviço da Dívida	97.148
Grau de Cobertura	345,2%

Fonte: Mapas de Execução Orçamental

GRÁFICO III - Cobertura do Serviço da Dívida pelas Receitas Locais



5.3.7. De acordo com os elementos referenciados, conclui-se que a CMH apresentava, em 31/12/2001, um nível global de endividamento de 2.077,5 milhares de contos, em que parte substancial, 1.086,8 milhares de contos, 52,3%, era proveniente da designada dívida administrativa, caracterizada por um elevado grau de exigibilidade.

O facto de a dívida administrativa não participada por fundos comunitários assumir uma elevada expressão no final da gerência em apreço, 785,0 milhares de contos, é susceptível de induzir fortes constrangimentos na prossecução da política de investimentos, pois a respectiva regularização irá, naturalmente, requerer a mobilização de parte substancial das receitas próprias, num contexto em que ocorreram reduções dos limites de endividamento, como consequência da aplicação da LEO.

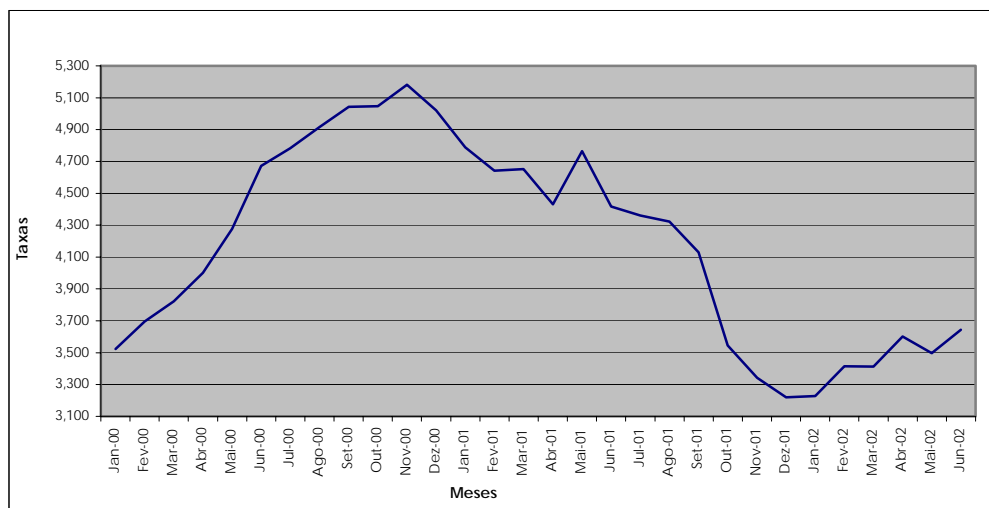
5.3.8. Relativamente ao endividamento bancário, e, sobretudo, aos custos que lhe estão associados, e tendo por referência as taxas de juro contratadas, pro-



cedeu-se ao estudo da evolução de um dos indexantes mais utilizados nas operações de crédito – a *Euribor* a 6 meses –, no período que medeia entre Janeiro de 2000 e Junho de 2002, com vista a aferir a adequação das condições vigentes no mercado financeiro às contratadas pela Autarquia, Gráfico IV.

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

GRÁFICO IV - Euribor a 6 meses





QUADRO XXXIX - Financiamentos Contratados

Data da Contratação	Capital (contos)		Taxa de Juro	
	Utilizado	Em Dívida	Inicial	Actual (a)
1988	18.000	3.588	17,000%	5,000%
1988	22.000	6.394	18,500%	5,000%
1995	85.000	47.310	11,875%	5,875%
1995 (b)	5.493	1.372	11,396%	4,550%
1995 (b)	28.750	7.187	11,396%	4,550%
1996 (b)	10.407	3.903	10,125%	4,900%
1996 (b)	25.000	7.813	10,813%	4,550%
1996 (b)	29.507	11.065	10,125%	4,550%
1996 (b)	42.475	10.619	11,396%	4,550%
1996 (b)	40.000	12.500	10,813%	4,550%
1996 (b)	40.525	15.197	10,125%	4,550%
1998	200.000	163.796	4,424%	4,837%
1999	200.000	200.000	8,156%	4,738%
2000	500.000	500.000	4,925%	4,888%

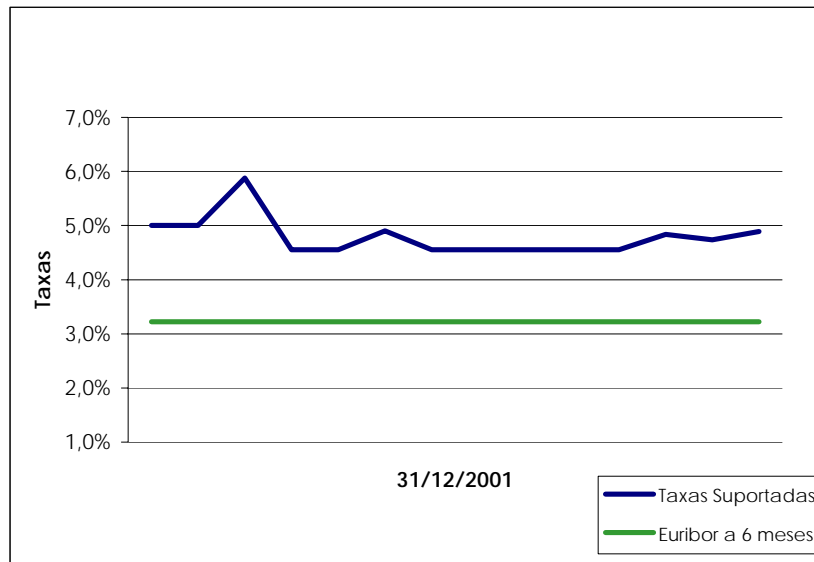
(a) Em 31/12/2001.

(b) Contratos ARAAL

Para efeitos da análise subsequente, não se considerou o financiamento contratado em Outubro de 2002, no montante de 14.171.987,00 euros, pelo facto das condições contratualmente estabelecidas já terem sido objecto de apreciação no ponto 5.3.5.



GRÁFICO V - Taxas dos Financiamentos Contratados



De acordo com os elementos apresentados na referida data, os financiamentos em causa venciam juros a taxas compreendidas entre 4,550% e 5,875%, num contexto em que a *Euribor* a 6 meses não ultrapassava 3,220%. Dito de outro modo, os "spread's" negociados oscilavam entre 1,330% e 2,655%, algo desajustados do perfil de risco das operações e das condições então vigentes no mercado financeiro.

Quanto aos financiamentos cuja renegociação compete, em exclusivo, à CMH, a expressão assumida pelas taxas de juro vigentes em 31/12/2001, indicia que a recomendação constante do relatório referente à última auditoria²⁵ realizada por esta Secção Regional, nos termos da qual "A Câmara deverá tomar a iniciativa de proceder à renegociação das taxas de juro associadas aos financiamentos contratados, por forma a colocá-las a níveis mais consentâneos com as condições vigentes no mercado financeiro", não surtiu os efeitos esperados.

Permanece, pois, actual, a recomendação efectuada no referido relatório, aprovado em Setembro de 2000.

5.3.9. Não se encontrava instituída uma rotina de controlo que permitisse a atempada certificação, quer dos débitos efectuados pelas instituições de crédito, a

²⁵ Auditoria A-15/99, processo n.º 53/98, de 21 de Setembro de 2000.



título de serviço da dívida, quer dos saldos das contas correntes de fornecedores e outros credores, não se dando cumprimento ao disposto nos pontos 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.6., 2.9.10.2.7. e 2.9.10.2.8, anexos ao DL 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Com efeito, no serviço de contabilidade apenas se confrontam os documentos enviados pelo banco com os movimentos financeiros efectivamente descontados na respectiva conta de depósitos à ordem, não se procedendo, contudo, à certificação dos respectivos cálculos.

Conclui-se, assim, que a inexistência de conferências independentes condiciona negativamente o exercício da função controlo.



VI. CONTROLO ORÇAMENTAL

6.1. CONTROLO ORÇAMENTAL DA RECEITA

6.1.1. Execução Orçamental da Receita

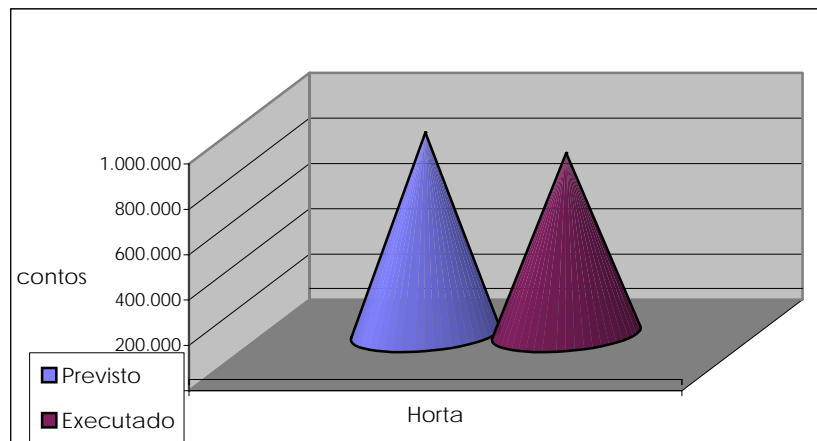
Na gerência de 2001, o processo orçamental foi caracterizado pela sobreavaliação das receitas de capital, como se depreende do quadro e gráficos seguintes:

QUADRO XL - Execução Orçamental da Receita

Unid: Contos

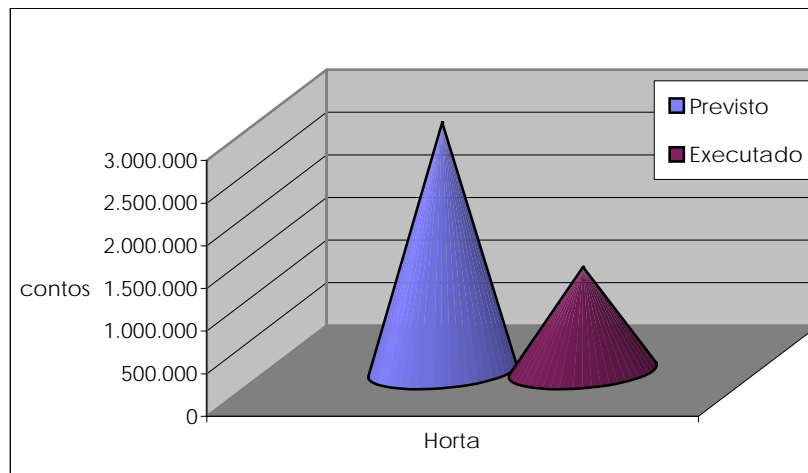
RECEITAS	Horta			TX EX
	PREV.	EXEC.	Desvio	
Correntes	937.668	846.273	-91.395	90
Capital	2.915.547	1.217.933	-1.697.614	42
Total	3.853.215	2.064.206	-1.789.009	54

GRÁFICO VI - Execução Orçamental – Receitas Correntes



Nas Receitas Correntes foi registada uma taxa de execução orçamental de 90%. No entanto, o desvio apurado nas Receitas de Capital ascendeu a cerca de 1.697,6 mil contos, que determinou uma taxa de execução de 42%, condicionando, assim, a arrecadação das receitas totais, que apresentaram uma execução de 54%.

GRÁFICO VII - Execução Orçamental – Receitas de Capital



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

- ao defraudar das expectativas relativamente às transferências de verbas no âmbito do PRODESA - dos 1.460,7 mil contos inscritos no orçamento, apenas foram arrecadados 303,6 mil contos, correspondendo a uma taxa de execução de 21%;
- ao facto da percepção de verbas provenientes da Administração Regional e do REGIS ter ficado substancialmente aquém das dotações inscritas - apenas foram transferidos 348,8 mil contos e 225,2 mil contos, respectivamente, isto é, 52% e 53% das dotações previstas.

No âmbito do princípio do contraditório, o Presidente em exercício, senhor João Fernando Brum de Azevedo e Castro, referiu que "*Na elaboração dos Orçamentos para os anos de 2003 e 2004 foi tido em conta esta observação, já feita aliás durante a Auditoria, tendo havido maior cuidado na inserção das receitas de capital, designadamente das verbas no âmbito do PRODESA*".



Unid: Contos

RUBRICAS	Horta			
	PREV.	EXEC.	Desvio	TX EX
1. PRODESA	1.460.676	303.565	-1.157.111	21
2. Administ. Regional	672.273	348.803	-323.470	52
3. REGIS/Sismo 1998	427.528	225.241	-202.287	53
4. Receitas Capital	2.915.547	1.217.933	-1.697.614	42
5. PRODESA/Rec.Capital	50%	25%	68%	-
6. Adm.Reg./Rec. Capit.	23%	29%	19%	-
7. REGIS/Rec.Capit.	15%	18%	12%	-

Fonte: Contas de Execução Orçamental e Orçamentos



6.1.2. Estrutura das Receitas

A estrutura das receitas foi determinada, maioritariamente, pelas Receitas de Capital, 1.217,9 mil contos, enquanto as Receitas Correntes apenas representaram 41% das Receitas Totais.

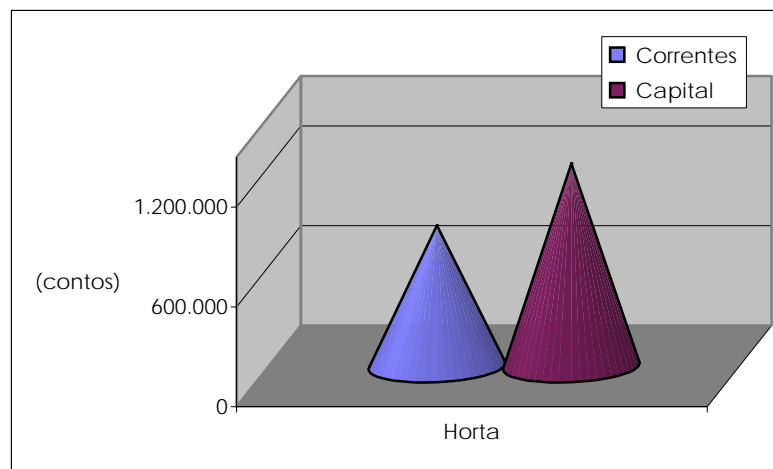
QUADRO XLII - Estrutura das Receitas

Unid: Contos

RECEITAS	Horta	
		%
Correntes	846.273	41
Capital	1.217.933	59
Total	2.064.206	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

GRÁFICO VIII - Receitas Correntes / Capital





6.1.3. Origem das Receitas

As principais fontes de financiamento – Receitas Locais e Transferências –, encontram-se reflectidas no Quadro XLIII:

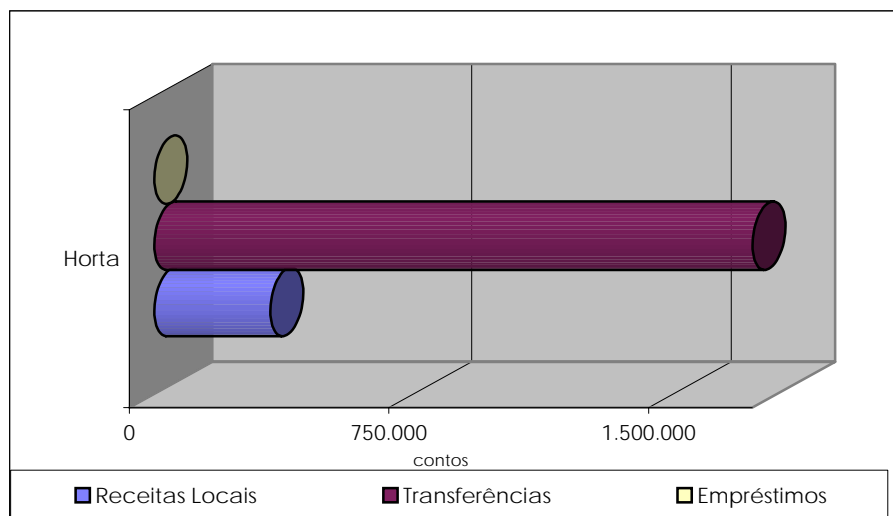
QUADRO XLIII - Origem das Receitas

Unid: Contos

RECEITAS	Horta	
		%
Receitas Locais	335.312	16
Transferências	1.728.894	84
Empréstimos	0	0
Total	2.064.206	100

Fonte: Contas de Execução Orçamental

GRÁFICO IX - Origem das Receitas



As Transferências, 1.728,9 mil contos, 84% das Receitas Totais, resultaram das verbas provenientes da Administração Regional e do OE (FCM, FGM e FBM), bem como de fundos comunitários do PRODESA e do REGIS.



6.1.4. Receitas Correntes e de Capital

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

QUADRO XLIV - Estrutura Desagregada das Receitas Correntes e de Capital

Unid: Contos

RECEITAS CORRENTES	Horta	
		%
Imp. Directos	123.518	6,0
Imp. Indirectos	8.557	0,4
Txs, Mul. e O. Penal.	34.532	1,7
Rend. Propriedade	7.113	0,3
Transf. Correntes	511.515	24,8
Venda Bens Durad.	0	0,0
Venda Bens n/ Durad.	536	0,0
Venda Serviços	146.471	7,1
O. Rec. Correntes	14.031	0,7
sub - total	846.273	41,0

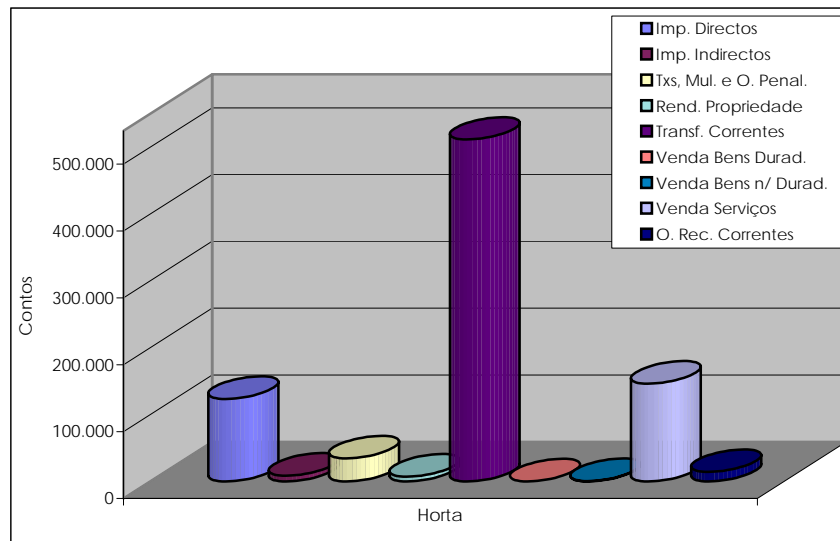
RECEITAS DE CAPITAL	Horta	
		%
V. B. Investimento	554	0,0
Transf. Capital	1.217.379	59,0
A. Financeiros	0	0,0
P. Financeiros	0	0,0
Outras Rec. Capitais	0	0,0
sub - total	1.217.933	59,0
Total	2.064.206	100,0

Fonte: Contas de Execução Orçamental

A principal componente das Receitas Correntes resultou de Transferências, que contribuíram com 511,5 mil contos, 60,4%, seguida da Venda de Serviços, 146,5 mil contos, 17,3%, e dos Impostos Directos, 123,5 mil contos, 14,6%.

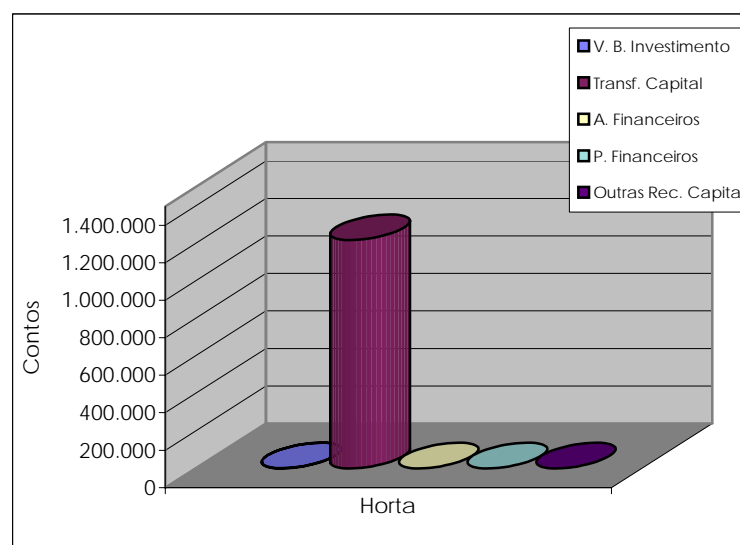


GRÁFICO X - Estrutura Desagregada das Receitas Correntes



Nas Receitas de Capital, foram as Transferências que assumiram primordial importância, atingindo 1.217,4 mil contos, ou seja, 99,9%, enquanto a Venda de Bens de Investimento assumiu uma expressão residual, 0,05%.

GRÁFICO XI - Estrutura Desagregada das Receitas de Capital



De salientar, também, que no exercício económico de 2001, a CMH não procedeu à contratação de novos empréstimos de médio e longo prazos.



6.1.5. Estrutura das Transferências

6.1.5.1. A reforma operada pela Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto²⁶, alterou o regime das transferências, substituindo o FEF por quatro novos fundos: o **FGM – Fundo Geral Municipal** – que mantém as características de partilha de rendimento; o **FCM – Fundo de Coesão Municipal** – que tem objectivos de equalização; o **FBM – Fundo de Base Municipal**²⁷ - que visa dotar os municípios de capacidade financeira mínima para o seu funcionamento e o **Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF)**.

QUADRO XLV - Evolução dos Critérios de Distribuição e das Transferências do OE

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

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

[^] Indicadores incluídos: Capitação do consumo doméstico de electricidade e de água canalizada; rede viária; n.º de crianças > 6 anos e adultos > 65 anos; n.º de médicos por habitante.

(*) Incluído no índice de carências.

(**) Indicador de Carência Fiscal.

¹ Índice de desigualdade de oportunidades.

FGM – Fundo Geral Municipal

É através do FGM que é distribuída a maior parte das transferências.

²⁶ Com a redacção que lhe foi conferida pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 3-B/2000, de 4 de Abril, 15/2001, de 5 de Junho, 94/2001, de 20 de Agosto, 107-B/2003, de 31 de Dezembro e Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto..

²⁷ Aditado pela Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto.



FCM – Fundo de Coesão Municipal

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

FBM – Fundo de Base Municipal

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

Segundo a redacção do artigo 10º da Lei n.º 42/98, os três fundos representam, em cada ano, uma percentagem de 30,5% das receitas do Estado relativas ao IRS, IRC e IVA cobradas no ano anterior, dos quais 20,5% para o FGM, 5,5% para o FCM e os restantes 4,5% para o FBM.

FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias

Em conformidade com a actual redacção do artigo 10.º, n.º 2 da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, corresponde a 2,5% das receitas do IRS, IRC e IVA cobradas no ano anterior, sendo distribuído, à semelhança dos outros fundos, pelas três unidades territoriais, designadamente pelo continente e pelas regiões autónomas dos Açores e



da Madeira (artigo 15.º, n.º 1), tendo por base critérios relacionados com a população (50%), o número de freguesias (30%) e a área (20%) de cada uma das mencionadas unidades territoriais. Dentro de cada uma destas, a distribuição pelas freguesias processa-se de acordo com os seguintes critérios (artigo 15.º, n.º 2):

25% igualmente por todas;

50% na razão directa do número de habitantes;

25% na razão directa da área.

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

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

QUADRO XLVI - Estrutura das Transferências

Unid: Contos

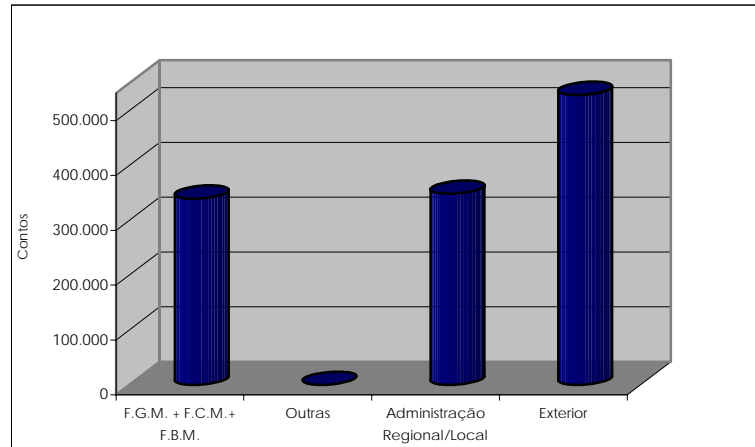
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	Horta	
		%
Administração Central		
F.G.M. + F.C.M. + F.B.M.	509.654	29,5
Outras	1.861	0,1
Exterior	0	0,0
Administração Regional/Local	0	0,0
Total (1)	511.515	28,6
TRANSFERÊNCIAS CAPITAL		
Administração Central		
F.G.M. + F.C.M. + F.B.M.	339.770	19,7
Outras	0	0,0
Administração Regional/Local	348.803	20,2
Exterior	528.806	30,6
Total (2)	1.217.379	71,4
Total (1) + Total (2)	1.728.894	100,0

Fonte: Contas de Execução Orçamental



As Transferências Correntes, 511,5 mil contos, respeitaram, quase exclusivamente, às verbas provenientes do OE (FGM, FCM e FBM), 509,6 mil contos.

GRÁFICO XII - Estrutura das Transferências de Capital



As Transferências de Capital, 1.217,4 mil contos, correspondentes a 70% das Transferências Totais, apresentaram uma estrutura mais diversificada relativamente à respectiva proveniência, destacando-se os fundos comunitários (PRODESA + REGIS), 528,8 mil contos, 31%, bem como as oriundas da Administração Regional, 348,8 mil contos, 20%, e do OE (FGM, FCM e FBM), 339,8 mil contos, 20% das Transferências Totais.



6.2. CONTROLO ORÇAMENTAL DA DESPESA

6.2.1. Execução Orçamental da Despesa

O fraco desempenho na arrecadação de Receitas de Capital reflectiu-se na execução da despesa, que, em termos globais, ascendeu a 2.055,9 mil contos, à qual correspondeu uma taxa de execução de 53% das dotações previstas.

QUADRO XLVII - Execução Orçamental da Despesa

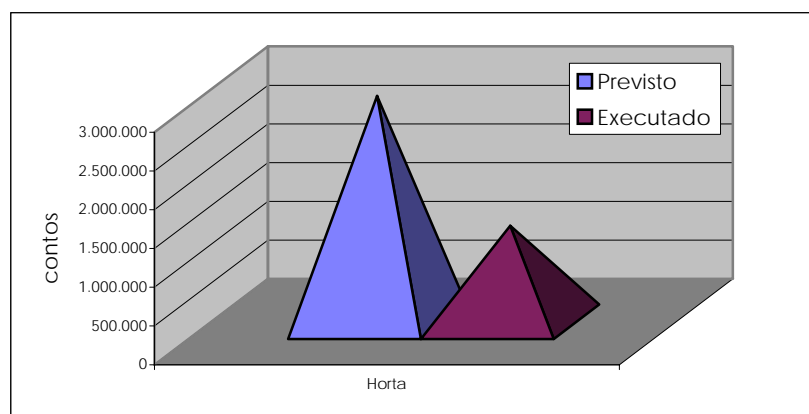
Unid: Contos

DESPESAS	Horta			TX EX
	PREV.	EXEC.	Desvio	
Correntes	937.668	816.295	-121.373	87
Capital	2.915.547	1.239.582	-1.675.965	43
Total	3.853.215	2.055.877	-1.797.338	53

Fonte: Contas de Execução Orçamental e Orçamentos

Atendendo a que as transferências do PRODESA e dos contratos ARAAL constituem as principais fontes de financiamento do Investimento Municipal, os significativos desvios apurados na sua percepção condicionaram, decisivamente, o nível de execução das Despesas de Capital, como se depreende do gráfico e quadro seguintes:

GRÁFICO XIII - Execução Orçamental - Despesas de Capital





QUADRO XLVIII - Investimento vs. Despesas de Capital

Unid: Contos

RUBRICAS	Horta			
	PREV.	EXEC.	Desvio	TX EX
Investimento	2.661.027	999.542	-1.661.485	38
Despesas Capital	2.915.547	1.239.582	-1.675.965	43
Invest./Desp.Capital	91%	81%	99%	-

Fonte: Contas de Execução Orçamental e Orçamentos

O Investimento Municipal foi penalizado, já que ficou muito aquém do previsto, uma vez que, dos 2.661,0 mil contos orçamentados, apenas foram despendidos 999,5 mil contos, verificando-se, conseqüentemente, um desvio de -1.661,5 mil contos, isto é, a uma taxa de execução de 38%.

O facto da importância relativa daquela componente representar, em termos orçamentais, 91% das Despesas de Capital, condicionou a própria execução da despesa, na medida em que contribuiu com 92,4% do desvio global apurado, - 1.797,3 mil contos.



6.2.2. Estrutura das Despesas

Em termos globais, as despesas ascenderam a 2.055,9 mil contos, das quais, 816,3 mil contos referentes a Despesas Correntes, 40%, e 1.239,6 mil contos a Despesas de Capital.

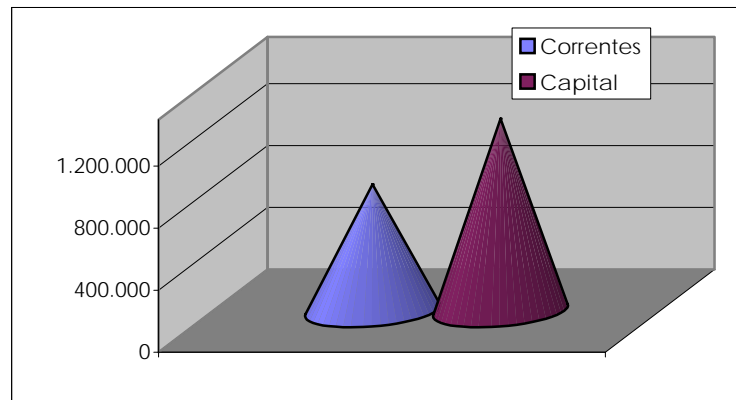
QUADRO XLIX - Estrutura das Despesas

Unid: Contos

DESPESAS	Horta	
		%
Correntes	816.295	39,7
Capital	1.239.582	60,3
Total	2.055.877	100,0

Fonte: Contas de Execução Orçamental

GRÁFICO XIV - Despesas Correntes / Capital





6.2.3. Despesas Correntes e de Capital

Nas Despesas Correntes, a rubrica Pessoal, 514,4 mil contos, foi responsável por 63,0% das verbas despendidas, ou, dito de outra forma, a 25,0% das Despesas Globais.

QUADRO L - Estrutura Desagregada das Despesas Correntes e de Capital

Unid: Contos

DESPESAS CORRENTES	Horta	
		%
Pessoal	514.372	25,0
Bens Duradouros	3.280	0,2
Bens n/ Duradouros	30.435	1,5
Aquisição Serviços	148.338	7,2
Transf. Correntes	71.438	3,5
Enc. Financeiros	48.234	2,3
Outras Despesas	198	0,0
sub - total	816.295	39,7

DESPESAS DE CAPITAL	Horta	
		%
Investimentos	999.542	48,6
Transf. Capitais	191.126	9,3
Activos Financeiros	0	0,0
Passivos Financeiros	48.914	2,4
Outras Despesas Capital	0	0,0
sub - total	1.239.582	60,3
Total	2.055.877	100,0

Fonte: Contas de Execução Orçamental

No que concerne às Despesas de Capital, 1.239,6 mil contos, os Investimentos representaram 80,6%, contribuindo, deste modo, com 48,6% da Despesa Total.

Assim, as rubricas Investimentos, 48,6%, Pessoal, 25,0%, e Aquisição de Serviços, 7,2%, determinaram a execução orçamental das despesas, 80,8%.



GRÁFICO XV - Estrutura Desagregada das Despesas Correntes

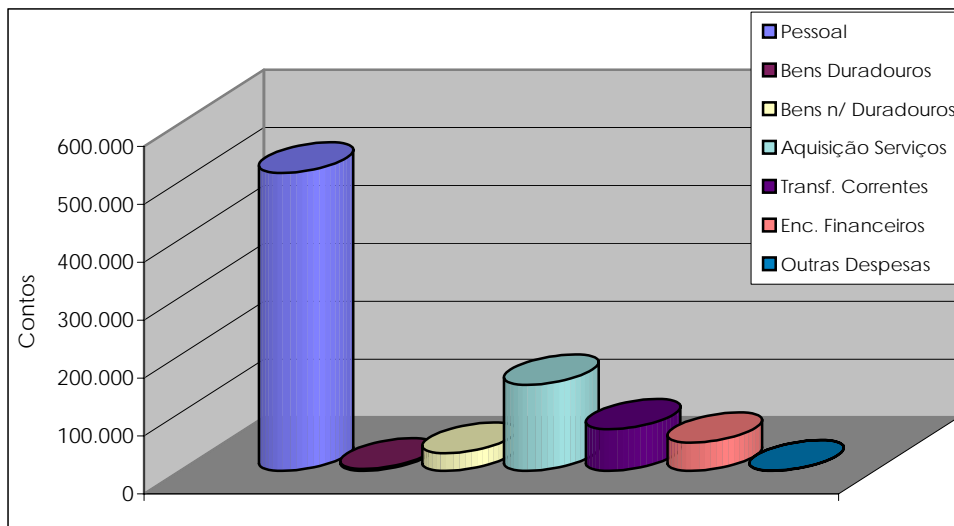
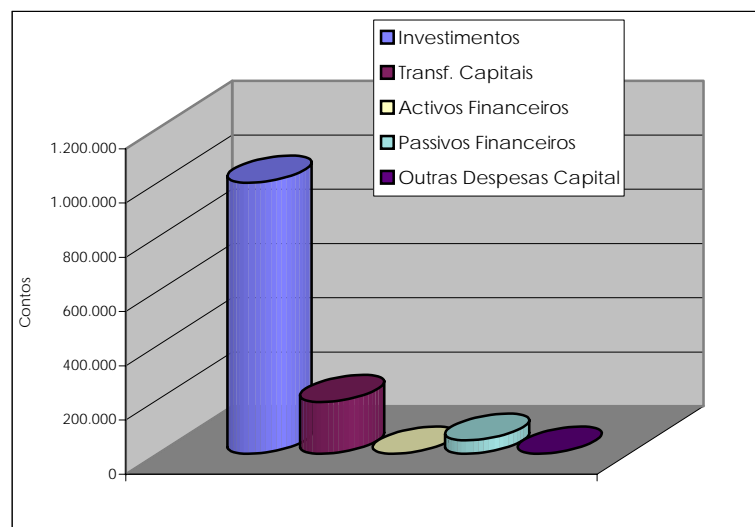


GRÁFICO XVI - Estrutura Desagregada das Despesas de Capital





6.2.4. Estrutura do Investimento Municipal

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

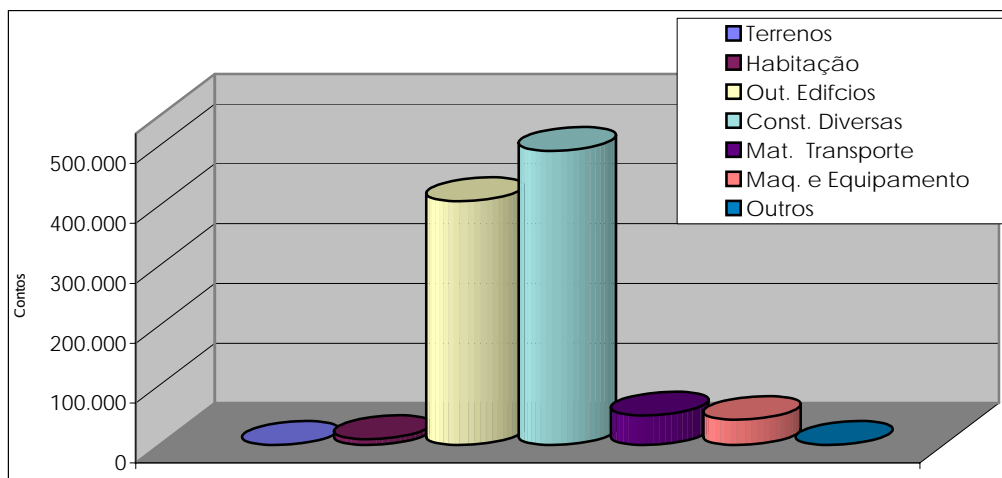
QUADRO LI - Estrutura do Investimento Municipal

Área	Unid: Contos	
	Horta	
		%
Terrenos	0	0,0
Habitação	9.602	1,0
Outros Edifícios	407.149	40,7
Construções Diversas	491.179	49,1
Material de Transporte	49.449	4,9
Maquinaria e Equipamento	42.163	4,2
Outros	0	0,0
Total	999.542	100,0

Fonte: Contas de Execução Orçamental

As rubricas Construções Diversas, 491,2 mil contos, e Outros Edifícios, 407,1 mil contos, constituíram os principais eixos de intervenção na gerência em apreço, determinando, praticamente, a estrutura do Investimento Municipal, 49,1% e 40,7%, respectivamente.

GRÁFICO XVII - Estrutura do Investimento Municipal





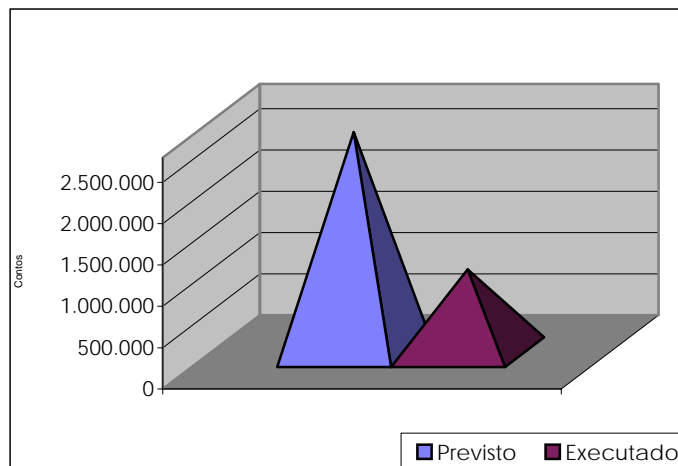
QUADRO LII - Execução Orçamental da Rubrica Investimentos

Unid: Contos	
Horta	
Previsto	2.661.027
Executado	999.542
Nível de Execução (%)	37,6%

Fonte: Contas de Execução Orçamental

A taxa de execução foi de 37,6%, ou seja, dos 2.661,0 mil contos previstos, apenas foram despendidos 999,5 mil contos, apurando-se, assim, um desvio de -1.661,5 mil contos, correspondente a 97,9% do desvio global registado pelas Receitas de Capital.

GRÁFICO XVIII - Execução Orçamental do Investimento



Por não se terem concretizado, nos montantes previstos, as Transferências de Capital oriundas do PRODESA, do REGIS e da Administração Regional, que representavam cerca de 66,5% das receitas esperadas, o Investimento Municipal registou um reduzido índice de execução.



6.2.5. Estrutura das Construções Diversas

Nas Construções Diversas foram privilegiadas as intervenções ao nível da Viação Rural, 256,6 mil contos, 52,2% do total da rubrica, dos Parques e Jardins, 120,0 mil contos, 24,4% e da Captação, Tratamento e Distribuição de Água, 83,3 mil contos, 17,0%, tendo o investimento realizado ascendido a 491,2 mil contos, isto é, 49,1% do Investimento Municipal.

QUADRO LIII - Estrutura das Construções Diversas

Unid: Contos

Designação	Horta	
	Valor	%
Viadutos, arruamentos e obras complementares	3.790	0,8
Esgotos	0	0,0
Reabilitação e Pavimentação de Caminhos Municipais	0	0,0
Iluminação pública		0,0
Parques e jardins	120.033	24,4
Instalações desportivas e recreativas	0	0,0
Captação, tratamento e distribuição de água	83.278	17,0
Viação rural	256.565	52,2
Sinalização e trânsito	226	0,0
Tratamento Resíduos Sólidos	2.000	0,4
Outros	25.287	5,1
Total	491.179	100,0

Fonte: Contas de Execução Orçamental



6.3. OUTROS INDICADORES

Em 2001, a população residente no concelho da Horta perfazia 15.476 habitantes, dispersos por uma área de 169,94 Km².

QUADRO LIV - Indicadores de Gestão

	Horta
População *	15.476
Área(Km ²) *	169,94
Densidade Populacional (Hab./km ²)	91,07
Receitas Locais/Habitante **	20,8
Subsídios Atribuídos/Habitante **	17,0
Investimento/Habitante **	64,6
Investimento/km ² **	5.881,7
Despesa Total/Habitante **	132,8
Transf ^ª Exterior/Habitante**	34,2
(FGM+FCM + FBM)/Habitante**	54,9

* Fonte: Censos 2001 - Recenseamento Geral da População;

Retrato dos Municípios 1999 - SREA

** Unidade: contos

Com o objectivo de avaliar o desempenho económico e financeiro²⁸ da Autarquia, procedeu-se à construção de vários indicadores de gestão, Quadro LV:

²⁸ Com as limitações inerentes ao sistema contabilístico em vigor até 31/12/2001.



QUADRO LV - Indicadores Económicos e Financeiros

Indicadores	Horta
Despesas c/ pessoal / Receitas Totais x 100	24,9
Restantes Despesas Correntes / Receitas Totais x 100	14,6
Investimento / Receitas Totais x 100	48,4
Serviço da Dívida / Receitas Totais x 100	4,7
Encargos Assumidos e Não Pagos / Receitas Totais x 100	52,6
Financiamentos contratados na gerência / Receitas Totais x 100	0,0
(Endiv. Banc. + Comp. Assu. não Pagos) / Receitas Totais x 100	100,6
N.º de Trabalhadores	200
Municípios / N.º de Trabalhadores	77,4
Receitas Locais / N.º de Trabalhadores (contos)	1.607,4
Receitas Locais / Municípios (contos)	20,8
Despesas Festas Municipais / Receitas Próprias (contos)	0,1
Despesas Festas Municipais / Municípios (contos)	0,2
Despesas c/ pessoal / N.º de Trabalhadores (contos)	2.571,9

Fonte: Contas de Gerência

As Despesas com o Pessoal, que absorveram 24,9% das Receitas Totais e 60,8% das Receitas Correntes, evidenciaram, desde logo, a importância relativa desta rubrica na estrutura de custos.

As receitas locais médias anuais geradas por funcionário atingiram 1.607,4 contos, enquanto que a respectiva remuneração média anual foi de 2.571,9 contos.

Os indicadores de índole financeira, que de alguma forma expressam a exposição da autarquia relativamente à banca e a outros credores, evidenciam uma situação financeira que exige rigor na gestão dos recursos, nomeadamente no actual contexto de fortes restrições orçamentais.

No que se refere ao indicador “Número de trabalhadores municipais/População”, constata-se que tal relação era de, aproximadamente, 1 funcionário por cada 77 municípios.



VII. AJUSTAMENTO GLOBAL

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

QUADRO LVI – Ajustamento Global

(Unid.: Escudos)

RUBRICAS	Conta de Documentos	Conta de Numerário	Responsabilidade TOTAL
Receita virtual liquidada			0,00
Receita virtual liquidada e não cobrada .			
Receita cobrada.....		2.165.418.591,00	2.165.418.591,00
Saldo em 01/01/01.....	2.984.003,00	13.315.184,50	16.299.187,50
DÉBITO	2.984.003,00	2.178.733.775,50	2.181.717.778,50
Receita anulada			
Despesa realizada		2.143.248.547,00	
SOMA	0,00	2.143.248.547,00	2.143.248.547,00
Receita virtual cobrada	0,00		
SOMA	0,00	2.143.248.547,00	
Saldo em 31/12/01	2.984.003,00	35.485.228,50	38.469.231,50
CRÉDITO	2.984.003,00	2.178.733.775,50	2.181.717.778,50

Fonte: Conta de Gerência



VIII. CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

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

Assim, em sede de contraditório, e em conformidade com o disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Serviço comentou as conclusões apresentadas no projecto de relatório, de fls. 1591 a fls. 1601, de fls. 1609 a fls. 1613 e de fls. 1614 – A a fls. 1616 – A.

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

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

Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
4.3.2.	- A taxa de absentismo foi de 9,0%, ou seja, em média, cada funcionário faltou 22 dias úteis, para além do período de férias a que legalmente teve direito.		Deverão ser instituídos mecanismos de controlo de assiduidade mais eficazes.
4.4.4.	- A gestão do aprovisionamento não se encontrava centralizada, apesar de estar previsto na estrutura orgânica a existência de um serviço de coordenação para o "Aprovisionamento, Armazém e Património".	"Ainda não foi possível a autonomização do serviço de coordenação para o Aprovisionamento, Armazém e Património, quer por falta de pessoal quer por indisponibilidade das infra-estruturas".	A estrutura organizacional deverá ajustar-se àquela que foi formalmente aprovada pelos órgãos executivo e deliberativo.
	- Não se procedeu ao registo das entradas das facturas, as quais, depois de entregues na Contabi-		Deverá promover-se o registo oportuno das operações, de modo a que, de uma forma expedita, se obtenha



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	lidade, não eram proces- sadas e liquidadas com celeridade, obviando-se, por isso, ao verdadeiro conhecimento e expres- são da dívida administra- tiva.		informação fidedigna acer- ca das responsabilidades financeiras da Autarquia.
4.4.4. e 4.5.4.	<ul style="list-style-type: none">- Não existiam normas e procedimentos no âmbito da realização de despesas e arrecadação de receitas.- As responsabilidades funcionais não se encontravam convenientemente clarificadas, designadamente no que concerne à execução das operações decorrentes da cobrança de receitas e da realização de despesas, nem existiam rotinas de controlo associadas.	<p>“A norma de controlo interno está em fase de elaboração, não tendo sido aprovada atempadamente pelas seguintes razões:</p> <p>1 – Pareceu-nos mais aconselhável que a mesma fosse elaborada após a aprovação do Regulamento do Património uma vez que integra regras sobre o imobilizado.</p> <p>2 – Dificuldades a nível do pessoal da secção de contabilidade”.</p>	Deverá ser elaborada e aprovada pelos órgãos competentes, com a maior brevidade possível, a norma de controlo interno, no âmbito da realização de despesas e arrecadação de receitas, bem como definidas as respectivas responsabilidades funcionais.
4.4.5.	<ul style="list-style-type: none">- Foram observadas situações de inadequação dos procedimentos pré-contratuais nos processos relativos à aquisição de asfalto a quente bem como na prestação do serviço de elaboração do inventário, cadastro e valorização do património móvel e imóvel.	<p>“A aquisição do asfalto através de diversos procedimentos de consulta prévia a três fornecedores, justificase pelo fim a que o mesmo se destina – remendagem da rede viária municipal – sendo difícil de prever qual a quantidade necessária e inclusivamente a totalidade dos trabalhos a executar que depende de vários factores, nomeadamente as condições atmosféricas pelo</p>	Deverá passar-se a observar o regime legal referente à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas.



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
		<p>que nos pareceu mais adequado comprar na medida das necessidades.</p> <p>Adjudicação, por ajuste directo, à Insite Value - Consultadoria e Avaliação de Património, Lda. da elaboração do Património. A utilização do ajuste directo foi motivada, para além das razões invocadas no despacho, pela falta de preparação do pessoal desta autarquia para realizar o trabalho, embora fosse essa a opção inicial...</p> <p>(...)</p> <p>Nessas circunstâncias chegou ao conhecimento da Câmara que aquela empresa estava a executar idêntico trabalho para outro serviço nesta ilha tendo-se optado por contratar a mesma, uma vez que o prazo para a entrada em vigor do POCAL estava a aproximar-se e chegara-se à conclusão que os serviços não o conseguiriam realizar”.</p>	
4.4.5	- A concessão de um adiantamento ao adjudicatário, por conta dos serviços a prestar, desres-	“No que diz respeito à forma de pagamento com incumprimento das normas legais, resultou do desconhecimen-	



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	peitou o regime legal estabelecido.	to do serviço interveniente no processo, que não questionou as condições da proposta apresentada pela INSITE Value".	
4.4.6.	- Na gerência de 2001 foram assumidas despesas sem o indispensável cabimento orçamental, no montante de 988.253,90 euros (198.127.118\$00).	<p>"Das despesas assumidas sem cabimento orçamental há a considerar as seguintes situações distintas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Fornecimento de energia eléctrica, quer para iluminação pública e funcionamento dos serviços municipais quer para a extracção de água, que não podem ser cabimentadas previamente.2. Despesa com a ADSE que respeita a reembolsos de despesas com a assistência aos funcionários da Câmara e que também são de difícil previsibilidade...3. Publicação de anúncios, por força de determinação legal...4. Por último verifica-se a existência de dívida respeitante a uma obra realizada através de contrato ARAAL..."	Deverá passar-se a observar o regime legal referente à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas.
4.4.7.	Foram classificadas, indevidamente, através da rubrica "Representação Municipal", despesas referentes a iluminação públi-	"As despesas mencionadas referem-se à execução do Programa Cultural da Câmara".	A classificação económica das despesas deverá processar-se de acordo com o respectivo classificador - actualmente o DL n.º



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	ca, transferências efectua- das em benefício de filar- mónicas e outras entida- des, facto que desvirtua a conta de gerência.		26/2002, de 14 de Fevereiro.
4.4.9.	- Não foi aprovado o regu- lamento que deveria estabelecer os critérios e as medidas de controlo subjacentes à utilização dos fundos de maneio.		
4.5.5.	- Não eram adoptados procedimentos de con- trolo destinados a aferir o estado de responsabili- dade do tesoureiro pelos fundos, montantes e documentos confiados à sua guarda. - Embora estivesse formal- mente definida uma periodicidade mensal para a elaboração das reconciliações bancárias, detectaram-se atrasos significativos relativamen- te à conta domiciliada no BCA, através da qual se processava parte subs- tancial dos movimentos financeiros.	<i>“Realizar-se-á um esforço para dar cumprimento a este ponto que nem sempre tem sido executado atem- padamente”.</i>	Deverão ser implementados os métodos e procedimentos de controlo das disponibili- dades estatuidos pelo POCAL.
4.6.2.	- Na gestão das existên- cias/dos armazéns, não se encontravam imple- mentados procedimentos de controlo eficientes, pelo que foi impossível		Deverão ser implementados os métodos e procedimentos de controlo das existências estatuidos pelo POCAL.



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	conhecer a sua expressão física e financeira.		
4.7.7.	- Os processos referentes aos projectos participados pelo Governo Regional, através dos contratos ARAAL, e pelo PRODESA, encontravam-se organizados de forma deficiente.	"A aparente desorganização de processos foi também provocada pela necessidade de realizar obras no edifício decorrentes do sismo de 1998."	Os processos referentes aos contratos ARAAL e PRODESA deverão ser devidamente organizados por candidatura, no sentido de proporcionar uma melhor gestão administrativa.
4.7.8.	- Os projectos em curso não eram objecto de um adequado controlo, que para ser efectivo, devia ser exercido nas vertentes técnica e financeira da respectiva execução, por técnicos habilitados e formalmente assumido em relatórios periódicos.	"Já está em execução, necessitando ainda de ajustamentos."	Face à natureza dos investimentos e consequente volume financeiro que lhe está associado, deverão ser implementadas rotinas adequadas no âmbito da função controlo.
4.8.2.	- A atribuição de verbas à Comissão Organizadora da Semana do Mar não teve adequado suporte legal, já que não se encontrava legalmente constituída.	"Procedeu-se à extinção da Comissão Organizadora da Semana do Mar após a realização da Semana de 2003, face a pareceres sobre o assunto."	A concessão de apoios financeiros deverá processar-se em conformidade com o disposto na legislação aplicável.
	- A verba de 13.000 contos transferida para a Comissão Organizadora da Semana do Mar, foi indevidamente contabilizada como despesa de capital.		A classificação económica das despesas deverá processar-se de acordo com o respectivo classificador – actualmente o DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.
4.8.3.	- Constatou-se a ausência de um quadro regula-	"... O regulamento encontra-se em fase de elabora-	Para além da elaboração do regulamento, deverão



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	mentador que estabeleça, nomeadamente, os objectivos, as condições de acesso, a tipologia das despesas elegíveis, os critérios subjacentes à apreciação e consequente selecção dos pedidos, as regras de cálculo dos apoios e os mecanismos de controlo instituídos.	ção”.	ser instituídos mecanismos de acompanhamento e controlo dos apoios atribuídos, exigindo-se, designadamente, a elaboração de relatórios de actividades e de prestação de contas.
4.10.2.	- A contabilidade de custos ainda não tinha sido implementada, desconhecendo-se, em consequência, os custos directos e indirectos susceptíveis de constituírem um referencial para a fixação dos tarifários referentes ao fornecimento de bens e serviços, os quais, em princípio, deverão ter subjacente uma lógica de sustentabilidade económica.	“... O POCAL encontra-se implementado desde o último semestre de 2002 com excepção da contabilidade de custos ... aguardando-se a disponibilização do programa informático”.	Deverá promover-se a implementação da contabilidade de custos, nos termos do POCAL.
5.3.7.	- Em 31/12/2001, o endividamento global ascendia a 10.362,5 milhares de euros (2.077,5 milhares de contos), dos quais, 5.420,9 milhares de euros (1.086,8 milhares de contos) reportavam-se à dívida administrativa, enquanto os restantes 4.941,6 milha-		



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	<p>res de euros (990,7 milhares de contos) respeitavam a financiamentos contratados a médio e longo prazos. O serviço da dívida traduziu-se num índice de utilização de 45,7% da respectiva capacidade de endividamento.</p> <p>- A dívida administrativa não comparticipada por fundos comunitários atingia 3.915,6 milhares de euros (785,0 milhares de contos).</p>		
5.3.8.	<p>- Com referência a 31/12/2001, as taxas de juro apresentavam valores desajustados do perfil de risco das operações e das condições então vigentes no mercado financeiro, pelo que se conclui que a recomendação constante do último relatório de auditoria não surtiu efeito.</p>	<p>"Procurar-se-á melhorar a situação".</p>	<p>Deverão ser encetadas negociações no sentido de adequar as taxas de juro às condições vigentes no mercado financeiro.</p>
5.3.9.	<p>- Verificou-se a ausência de rotinas de controlo no âmbito da certificação do serviço da dívida debitado pelas instituições financeiras, inerentes ao endividamento bancário, bem como relativamente à confir-</p>		<p>Deverão ser instituídos métodos e procedimentos de controlo no âmbito do SCI, visando a certificação do serviço da dívida e das contas de devedores e credores.</p>



Ponto	Das Conclusões	Do Contraditório	RECOMENDAÇÕES
	mação dos saldos de fornecedores e demais credores.		
6.1.1.	- O processo orçamental foi caracterizado pela sobreavaliação das receitas de capital, devido, essencialmente, à diminuição das transferências de verbas no âmbito do PRODESA, registando-se, em consequência, um desvio de - 5.771,6 milhares de euros (1.157,1 milhares de contos), bem como a não percepção de verbas provenientes da Administração Regional, -1.613,6 milhares de euros (-323,5 milhares de contos), e do REGIS, 1.009,1 milhares de euros (-202,3 milhares de contos).	"Na elaboração dos Orçamentos para os anos de 2003 e 2004 foi tido em conta esta observação, já feita aliás durante a Auditoria, tendo havido maior cuidado na inserção das receitas de capital, designadamente das verbas no âmbito do PRODESA".	Deverá ser incutido maior rigor ao processo orçamental na previsão das receitas.



IX. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS E IRREGULARIDADES

9.1. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Eventual Infracção Financeira	Base Legal
4.4.5.	Facto: A concessão de um adiantamento ao adjudicatário, no montante de 16.578,02 euros (3.315.575\$00) por conta dos serviços a prestar, desrespeitou o regime legal estabelecido.	Adiantamentos por conta de pagamentos nos casos não expressamente previstos na lei. (responsabilidade sancionatória).	Artigos 72 e 15.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, 26.º, n.º 1 do DL n.º 341/83, de 21 de Julho, e 65.º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
Responsáveis: O Presidente da Câmara cessante, senhor Renato Luís Pereira Leal, que, em 25/10/2000, autorizou o pagamento referente à concessão do adiantamento.			

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Eventual Infracção Financeira	Base Legal
4.4.6.	Facto: Foram assumidas despesas sem cabimento orçamental no montante de 988.253,90 euros (198.127.118\$00).	Violação de normas referentes à execução do orçamento e da assunção de despesas públicas ou compromissos (responsabilidade sancionatória).	Artigos 26.º, n.ºs 1 e 2 do DL n.º 341/83, de 21 de Julho, e 65.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
Responsáveis: O Presidente da Câmara, senhor Rui de Jesus Goulart, e os restantes membros do executivo camarário, que, em reunião ordinária de 18 de Abril de 2002, conforme acta a fls. 426 do processo, aprovaram, sem votos contra, a conta de gerência de 2001: Vereadores srs. João Fernando Brum de Azevedo e Castro, Orlando Lourenço da Rosa, Luís Carlos Correia Garcia e sras. Teresa de Jesus da Silva Morais, Sandra Isabel Goulart Pereira da Costa e Ana Cristina Goulart Rebelo de Almeida Lima.			



9.2. IRREGULARIDADES

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.4. e 4.5.4.	Facto: Inexistência de um regulamento interno referente aos procedimentos contabilísticos a adoptar ao nível da arrecadação de receitas, realização de despesas e operações de controlo associadas.	Artigos 14.º e 17.º do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.7.	Facto: Incorrecto processamento de despesas através da rubrica "Representação Municipal".	Artigos 10.º, n.º1 e 17.º, n.º 1, ambos do DL n.º 341/83, de 21 de Julho.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.7. e 4.8.2.	Facto: Deficiente execução dos procedimentos de realização de despesas.	Artigos 12.º, n.º1, alíneas b) e c) do Decreto Regulamentar 92-C/84, de 28 de Dezembro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.5.5.	Facto: Não realização de balanços à tesouraria, de modo a controlar a gestão dos fundos, valores e documentos entregues.	Artigos 15.º, n.º 2 do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.8.1.	Facto: Inexistência de regulamento de concessão de apoios financeiros.	Artigos 64.º, n.º4, alínea a) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.



Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.8.2.	Facto: Atribuição ilegal de subsídios à Comissão Organizadora da Semana do Mar.	Artigos 64.º, n.º4, alínea b) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.8.2.	Facto: Atribuição de subsídios sem qualquer acto autorizador por parte do órgão executivo.	Artigos 95.º, n.º 1 da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, 133.º, n.º 2, alínea a) do CPA, 12.º do Decreto Regulamentar n.º 92-C/84, de 28 de Dezembro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.4.9.	Facto: Deficiente tratamento contabilístico dos fundos de maneiio.	Pontos 2.3.4.3. e 2.9.10.1.11. do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.5.4. e 4.5.5.	Facto: Ausência/não aplicação dos procedimentos estatuidos pelo POCAL, no âmbito do controlo das disponibilidades.	Pontos 2.9.10.1.4., 2.9.10.1.5., 2.9.10.1.9 e 2.9.10.1.10., todos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.6.2.	Facto: Não aplicação de procedimentos de controlo essenciais à adequada gestão das existências.	Pontos 2.9.10.3.3. e 2.9.10.3.5., ambos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.



Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.8.3.	Facto: Ausência de procedimentos de controlo fiáveis, no âmbito da atribuição de subsídios.	Pontos 2.9.2., alínea a) e 2.9.3., ambos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.10.2.	Facto: Em Outubro de 2002, não estavam elaborados, nem aprovados, o inventário, devidamente valorizado, o balanço inicial e o sistema de controlo interno.	Artigos 10.º, n.º 2 do DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
4.10.2.	Facto: A contabilidade de custos não foi implementada nos prazos legais.	Ponto 2.8.3. anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

Ponto do Relatório	Descrição dos Factos	Base Legal
5.3.9.	Facto: Os procedimentos estatuidos pelo POCAL, referentes ao controlo dos juros dos empréstimos e dos saldos das contas de clientes, fornecedores, devedores e credores e «Estado e outros entes públicos», não foram aplicados.	Pontos 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.6., 2.9.10.2.7. e 2.9.10.2.8, todos em anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.



X. DECISÃO

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

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

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

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

Remeta-se, igualmente, cópia deste relatório ao membro do Governo Regional com competência na matéria.

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

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 19 de Novembro de 2004

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

Fui presente.

A representante do Ministério Público

(Laura Maria Tavares da Silva)

Os Assessores

(Fernando Flor de Lima)

(Carlos Maurício Bedo)



XI. EMOLUMENTOS

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

QUADRO LVII – Conta de Emolumentos e Outros Encargos

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo IV		Processo n.º 157/2001 – A n.º 14/2002	
Entidade fiscalizada:	Câmara Municipal da Horta		
Sujeito(s) passivo(s):	Câmara Municipal da Horta		

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	X
	Sem receitas próprias	

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Preparação	20	88,29 €	1.765,80 €
Trabalhos de campo	20	119,99 €	2.399,80 €
Elaboração do relato e análise do contraditório	155	88,29 €	13.684,95 €
Emolumentos calculados			17.850,55 €
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾		1.551,65 €	
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾		15.516,50 €	
Emolumentos a pagar			15.516,50€
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			15.516,50 €

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: — Acções fora da área da residência oficial 119,99 € — Acções na área da residência oficial 88,29 €</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (1 551,65 €) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 310,33, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 205/2004, de 3 de Março.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (15 516,50 €) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência) corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública, fixado actualmente em € 310,33, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 205/2004, de 3 de Março.</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>
---	---



XII. FICHA TÉCNICA

QUADRO LVIII – Ficha Técnica

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