



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores



Relatório

N.º 8/2010 – FS/SRATC

Auditoria ao Município da Praia da Vitória

Data de aprovação – 6/05/2010

Processo n.º 09/116.02



Índice

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

Parte I Introdução

1. Fundamento, âmbito, objectivos e metodologia.....	8
2. Contraditório	9

Parte II Observações de auditoria

3. Identificação dos responsáveis	10
4. Instrução do processo	11
5. Publicitação de documentos previsionais e de prestação de contas	13
6. Levantamento do sistema de controlo interno.....	15
6.1. Disponibilidades	15
6.1.1. Definição de responsabilidades	15
6.1.2. Processamento da receita e cobranças	16
6.1.3. Processamento da despesa e pagamentos	18
6.1.4. Procedimentos de controlo das disponibilidades.....	19
6.1.5. Fundos de Maneio	20
6.1.6. Conclusões	20
6.2. Imobilizado	21
6.2.1. Definição de responsabilidades	21
6.2.2. Controlo administrativo e contabilístico.....	22
6.2.2.1. Contratos de doação e de constituição de direitos de superfície.....	23
6.2.2.2. Imobilizado em curso	28
6.2.2.3. Subsídios para investimentos	32
6.2.2.4. Capitalização de despesas	32
6.2.2.5. Grandes reparações.....	33
6.2.2.6. Determinação da vida útil dos bens.....	34
6.2.2.7. Terrenos subjacentes a imóveis	34
6.2.2.8. Abates de bens do imobilizado.....	34
6.2.3. Conclusões	35



6.3. Endividamento.....	38
6.3.1. Definição de responsabilidades	38
6.3.2. Passivos financeiros.....	38
6.3.3. Outras dívidas a terceiros.....	39
6.3.4. Controlo administrativo e contabilístico.....	41
6.3.5. Limites ao endividamento autárquico	43
6.3.6. Endividamento global.....	46
6.3.7. Conclusões	47
6.4. Transferências e subsídios concedidos e obtidos.....	49
6.4.1. Definição de responsabilidades	49
6.4.2. Controlo administrativo e contabilístico.....	50
6.4.2.1. Transferências e subsídios obtidos	50
6.4.2.2. Transferências concedidas.....	51
6.4.3. Conclusões	56
7. Avaliação do sistema de controlo interno	58
8. Apreciação das demonstrações financeiras	59
9. Grau de acatamento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas.....	60
10. Síntese do ajustamento.....	61
11. Equilíbrio orçamental.....	63

Parte III
Conclusões e Recomendações

12. Principais conclusões	64
13. Recomendações.....	67
14. Eventuais infracções financeiras e irregularidades	68
14.1.Eventuais infracções financeiras	68
14.2.Irregularidades.....	69
15. Decisão.....	72
Conta de Emolumentos.....	73
Ficha técnica	74
Anexo I – Metodologia.....	75
Anexo II – Disponibilidades – Objectivos.....	76
Anexo III – Imobilizado – Objectivos	77
Anexo IV – Endividamento – Objectivos.....	78
Anexo V – Transferências e subsídios concedidos e obtidos – Objectivos	79
Anexo VI – Contraditório.....	80
Índice do processo	84



Índice de quadros

Quadro I: Identificação dos responsáveis	10
Quadro II: Entidades participadas	11
Quadro III: Documentos debitados ao tesoureiro – 31-12-2008	16
Quadro IV: Fundos de maneo.....	20
Quadro V: Disponibilidades – Disposições legais não observadas.....	20
Quadro VI: Contas analisadas.....	23
Quadro VII: Execução financeira da empreitada – 30-06-2009	31
Quadro VIII: Bens do imobilizado abatidos em 2008 – Amostra	35
Quadro IX: Imobilizado – Disposições legais não observadas	37
Quadro X: Passivos financeiros não certificados.....	38
Quadro XI: Outras dívidas a terceiros	40
Quadro XII: Entidades circularizadas.....	40
Quadro XIII: Circularização – Divergências de saldos	41
Quadro XIV: Endividamento – Valores de referência.....	43
Quadro XV: Limite dos empréstimos de curto prazo	44
Quadro XVI: Limite dos empréstimos a médio e longo prazos.....	45
Quadro XVII: Limite do endividamento líquido	45
Quadro XVIII: Endividamento global.....	46
Quadro XIX: Antiguidade das dívidas – à data de 17-07-2009.....	47
Quadro XX: Endividamento – Disposições legais não observadas	48
Quadro XXI: Transferências e subsídios obtidos	50
Quadro XXII: Apoios financeiros atribuídos – Amostra seleccionada.....	52
Quadro XXIII: Apoios financeiros atribuídos	53
Quadro XXIV: Transferências e subsídios obtidos e concedidos – Disposições legais não observadas	57
Quadro XXV: Síntese do ajustamento	61
Quadro XXVI: Operações de Tesouraria – Divergência	61
Quadro XXVII: Equilíbrio orçamental.....	63



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

Siglas e abreviaturas

AMRAA	Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores
ARAAL	Regime de Cooperação Técnica e Financeira entre a Administração Regional e a Administração Local ¹
<i>Cfr.</i>	Conferir
CIBE	Cadastro e Inventário dos Bens do Estado ²
CIME	Cadastro e Inventário dos Móveis do Estado
CIVE	Cadastro e Inventário dos Veículos do Estado
CMPV	Câmara Municipal da Praia da Vitória
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FSM	Fundo Social Municipal
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LAL	Lei das Autarquias Locais ³
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental ⁴
LFL	Lei das Finanças Locais ⁵
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁶
NSCI	Norma do Sistema de Controlo Interno
OE	Orçamento de Estado
OP	Ordem de Pagamento
PC	Presidente da Câmara Municipal
PGA	Plano Global de Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
pp	pontos percentuais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PROCOVERGÊNCIA	Programa Operacional dos Açores 2007-2013
RAA	Região Autónoma dos Açores
RE	Requisição Externa
RICPM	Regulamento de Inventário e Cadastro do Património Municipal
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local ⁷
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais
SFT	Sector Financeiro e de Tesouraria
SGD	Sistema de Gestão Documental
SGOP	Sector de Gestão Orçamental e Patrimonial
SP	Serviço de Património
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
STL	Secção de Taxas e Licenças

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

² Portaria n.º 671/2000 (2.ª série), de 10 de Março de 2000, publicada no Diário da República, II série, n.º 91, de 17 de Abril de 2000.

³ Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, republicada em anexo à Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

⁴ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁵ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

⁶ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

⁷ Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.



Sumário

Apresentação

O presente relatório resulta de uma auditoria financeira ao Município da Praia da Vitória, orientada para a análise das contas e da respectiva situação financeira e que teve por referência o exercício de 2008, com excepção da avaliação do sistema de controlo interno, que se reportou à data da realização dos trabalhos de campo⁸.

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

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

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

Principais conclusões

- Foram constituídos direitos de superfície sobre dois imóveis, conferindo à *S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA*, a faculdade de construir a Academia da Juventude e o Recinto de Espectáculos, sem que a intenção de realização da operação tenha sido publicitada, não sendo proporcionado aos potenciais interessados o acesso ao procedimento e a uma concorrência efectiva.
- A inobservância dos princípios da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade na relevação contabilística dos contratos de doação e de cedência do direito de superfície de imóveis desvirtuou a expressão financeira dos resultados, pois a correcta contabilização das referidas operações teria implicado um resultado líquido negativo de € 1 716 542,00 e não a obtenção do excedente positivo, no montante de € 55 497,40, que se encontra reflectido nas demonstrações financeiras de 2008.
- Inobservância de disposições relativas ao registo e controlo dos compromissos com reflexos em exercícios orçamentais futuros.
- Foram concedidos apoios a entidades privadas, no montante de € 330 945,48, sem enquadramento nos regulamentos existentes.
- Nem todas as recomendações formuladas em anteriores acções de fiscalização foram acolhidas, nomeadamente, a adopção dos princípios contabilísticos no registo das operações.
- Inobservância do princípio do equilíbrio corrente.

⁸ Realizados entre 6 e 10 de Julho de 2009.



Principais recomendações

- Aplicação dos princípios contabilísticos no registo das operações, de modo a possibilitar a obtenção de informação financeira fiável e relevante.
- Proceder ao registo contabilístico dos compromissos com incidência em orçamentos futuros nas adequadas contas da contabilidade orçamental.
- A atribuição de apoios a entidades privadas deverá processar-se em conformidade com um quadro regulamentar próprio, de modo a assegurar o respeito pelos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da transparência.
- Assegurar a efectiva implementação dos métodos e procedimentos de controlo definidos pelo POCAL e pela NSCI.
- Observar o princípio do equilíbrio do orçamento.



PARTE I

INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito, objectivos e metodologia

A auditoria ao Município da Praia da Vitória, com a natureza de auditoria financeira, foi realizada em execução do plano de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas⁹.

A acção teve por referência a gerência de 2008, com excepção da avaliação do sistema de controlo interno, que se reportou à data dos trabalhos de campo, realizados entre 6 e 10 de Julho de 2009¹⁰.

Os objectivos gerais foram os seguintes:

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

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

A metodologia adoptada é descrita no *Anexo I*.

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

¹⁰ Em conformidade com o PGA, de fls. 3 a 8 do processo.



2. Contraditório

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

Para o mesmo efeito, o anteprojecto foi também remetido a Roberto Lúcio Silva Pereira Monteiro, na qualidade de Presidente da Câmara Municipal da Praia da Vitória, e a Paulo Manuel Ávila Messias, Paulo Manuel Silva Codorniz, Marco António da Cunha de Sousa, Francisco Andrade Vieira da Costa, Jorge Emanuel Costa Gomes e Francisco Vieira Simões, todos na qualidade de Vereadores, relativamente à factualidade descrita no ponto 13.1.

Foi apresentada uma resposta, assinada pelo Presidente da Câmara Municipal, pronunciando-se acerca dos factos descritos no anteprojecto do Relatório.

Os restantes responsáveis não responderam em sede de contraditório.

As alegações apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal foram tidas em conta na elaboração do Relatório.

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



PARTE II

OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

3. Identificação dos responsáveis

O executivo camarário responsável pela gerência de 2008 (período de responsabilidade: 01-01-2008 a 31-12-2008) e pela parte, em análise, da gerência de 2009 (período de responsabilidade: 01-01-2009 a 30-06-2009), foi o seguinte:

Quadro I: Identificação dos responsáveis

Responsável	Cargo	Período de responsabilidade	Residência
Roberto Lúcio Silva Pereira Monteiro	Presidente	01-01-2008 a 31-12-2008	Rua da Igreja, 146 – Ribeira Seca Angra do Heroísmo
Paulo Manuel Silva Codorniz	Vereadores a tempo inteiro	01-01-2008 a 31-12-2008	Rua de São Salvador, 46 – Santa Cruz Praia da Vitória
Paulo Manuel Ávila Messias			Rua Padre Alfredo Lucas, 108 – A – São Brás Praia da Vitória
Paula Cristina Pereira de Azevedo Pamplona Ramos¹¹			Canada do Rolo, 46 – Terra Chã Angra do Heroísmo
Clélio Ribeiro Parreira Toste de Meneses	Vereadores	De acordo com a lista de presenças nas reuniões camarárias de 2008 ¹²	Estrada Madre de Deus, 25-A – Porto Martins Praia da Vitória
Marco António da Cunha de Sousa			Rua da Saúde, 20-A – Santa Cruz Praia da Vitória
Francisco Andrade Vieira da Costa			Largo da Batalha, 3 – Santa Cruz Praia da Vitória
Jorge Emanuel Costa Gomes			Rua Capitão João Borges Pamplona – Santa Cruz Praia da Vitória
Maria Francisca Santos Toledo Gomes			Rua Serpa Pinto, 23 – Santa Cruz Praia da Vitória
José Gabriel Martins Coelho Lopes			Canada da Igreja, 7 – Quatro Ribeiras Praia da Vitória
Paula Cristina Toledo Costa			Rua do Rossio, 2 – Santa Cruz Praia da Vitória
Eulália Ferreira Costa Leal			Rua Mateus Álvares, 39 – Santa Cruz Praia da Vitória
Francisco Alberto Valadão Vaz			Canada do Mar – Biscoitos Praia da Vitória
Francisco Vieira Simões			Ao Passo, 20 – Vila Nova Praia da Vitória
Tiago Lúcio Borges Meneses Ormonde			Belo Jardim, 60 – Santa Cruz Praia da Vitória

¹¹ As competências delegadas nesta vereadora foram redistribuídas pelos outros vereadores a tempo inteiro, com efeitos a partir de 01-12-2008.

¹² Incluída no CD anexo ao processo – pasta “Prestação_contas_município_2008”, páginas 671 e 672.



4. Instrução do processo

As autarquias locais estão sujeitas à elaboração e prestação de contas¹³, as quais deverão conformar-se com os princípios e regras estatuídos no POCAL¹⁴.

Complementarmente ao POCAL, as instruções do Tribunal de Contas¹⁵ identificam os documentos que deverão instruir o processo de prestação de contas e a informação técnica que há-de constar dos mesmos.

A LFL contém, igualmente, disposições relacionadas com a contabilidade das autarquias locais, a prestação e a auditoria externa das contas¹⁶. O n.º 1 do artigo 46.º dispõe que as contas dos municípios que detenham serviços municipalizados ou a totalidade do capital de entidades do sector empresarial local devem incluir as contas consolidadas¹⁷. No entanto, o n.º 2 do mesmo artigo determina que os procedimentos contabilísticos para a consolidação dos balanços serão os definidos no POCAL, que ainda não os prevê.

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

No final do exercício em apreço, o Município da Praia da Vitória detinha as seguintes participações directas no capital de entidades integradas no sector empresarial local:

Quadro II: Entidades participadas

Entidade	Capital	Participação		Resultado líquido de 2008
		%	Montante	
Praia Ambiente, EM	835 668,00	100,00	835 668,00	15 826,66
Praia em Movimento, EM	50 000,00	100,00	50 000,00	33,62
Salão Teatro Praisense, SA	50 000,00	99,98	50 000,00	41,48

Euro

Através da sua participada *Praia em Movimento, EM*, o Município detinha ainda uma participação indirecta representativa de 49% do capital da *S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA*¹⁸, no montante de € 24 500,00.

¹³ Alínea m) do n.º 1 do artigo 51.º da LOPTC.

¹⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, que aprovou o POCAL.

¹⁵ Aprovadas pela Resolução n.º 4/2001, de 12 de Julho – 2.ª Secção, publicada no Diário da República, II Série, n.º 191, de 18 de Agosto de 2001, pp. 13 958-13 960.

¹⁶ Título V, artigos 45.º a 51.º da LFL, em vigor desde 1 de Janeiro de 2007.

¹⁷ Constituídas pelo balanço e pela demonstração de resultados consolidados com os respectivos anexos explicativos, incluindo os saldos e fluxos financeiros entre as entidades alvo de consolidação e o mapa de endividamento consolidado de médio e longo prazos. Saliente-se que as demonstrações financeiras consolidadas complementam mas não substituem as demonstrações financeiras individuais.

¹⁸ Sociedade constituída por escritura celebrada a 16-04-2007. Os restantes 51% do capital social estão equitativamente distribuídos pelos outros accionistas – *Somague Ediçor, Engenharia, SA, Irmãos Cavaco, SA, Marques, SA, e Engenheiro Luís Gomes, SA* – cada qual com uma participação no montante de € 6 375,00, representativa de 12,75% do capital da sociedade. O objecto desta nova sociedade consiste “na criação, implementação, desenvolvimento, instalação, gestão, participação e conservação de equipamentos



Relativamente ao exercício de 2008 não foram apresentadas contas consolidadas.

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

Apesar de não terem integrado o processo de prestação de contas do Município, as demonstrações financeiras da *Praia Ambiente, EM*, e da *Praia em Movimento, EM*, foram apreciadas na reunião do executivo camarário que aprovou as contas municipais, ocorrida a 31-03-2009. Contudo, relativamente às sociedades comerciais participadas, directa ou indirectamente, os respectivos documentos de prestação de contas não se encontravam disponíveis na referida data¹⁹.

O facto descrito contraria o disposto na alínea cc) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e no ponto 8.2.16. do POCAL, neste caso em virtude do mapa discriminativo das entidades participadas não apresentar informação relativa à *S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA*.

Convém salientar que o Município tem particulares responsabilidades no âmbito do acompanhamento e fiscalização da actividade das empresas municipais. Neste sentido, as empresas encontram-se vinculadas a deveres especiais de informação para com a câmara municipal, os quais revelam a preocupação do legislador em dotar este órgão dos meios indispensáveis ao exercício de um efectivo acompanhamento e controlo das respectivas actividades, no decurso do próprio ano económico²⁰.

O modo como tais funções são exercidas pela câmara deve ser objecto de escrutínio pela assembleia municipal²¹. Dada a natureza deste órgão, a fiscalização da actividade das empresas municipais limita-se «...à apreciação casuística e posterior à prática dos actos...»²², com base na documentação para o efeito remetida pelo presidente da câmara municipal²³, assumindo, por isso, particular relevância o envio tempestivo à assembleia municipal dos processos de prestação de contas das entidades participadas, assim como de outra documentação que se repute de útil para tais fins.

Porém, não é este o procedimento que tem vindo a ser adoptado. Apurou-se que **as contas das empresas municipais não foram submetidas a apreciação da assembleia municipal**. Além disso, nas reuniões deste órgão deliberativo praticamente são inexistentes as referências ao acompanhamento das actividades das empresas municipais, conforme decorre das respectivas actas.

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

A propósito da forma como é feito o acompanhamento da actividade das empresas municipais refira-se que o **Município apenas transferiu a verba necessária à reposição do equilíbrio**

turísticos, desportivos, culturais, ambientais e habitacionais de âmbito local no município de Praia da Vitória”.

¹⁹ Refira-se que as contas da sociedade comercial *Salão Teatro Praiense, SA*, foram apreciadas na reunião da Câmara Municipal, de 09-06-2009.

²⁰ Cfr. artigo 27.º do RJSEL, designadamente a apresentação de relatórios trimestrais de execução orçamental.

²¹ Cfr. alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 53.º da LAL.

²² Cfr. n.º 5 do artigo 53.º da LAL.

²³ Cfr. alínea cc) do n.º 1 do artigo 68.º da LAL.



das contas²⁴ de 2008 da Salão de Teatro Praisense, SA, na importância de € 1 223,37²⁵, em 23-12-2009²⁶, situação que traduz a inobservância do disposto no n.º 4 do artigo 31.º do RJSEL.

Por outro lado, no que concerne à *S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA*, o Presidente da Câmara Municipal informou, **em contraditório**, que a transferência necessária à reposição do equilíbrio das contas de 2008 ficou a cargo da *Praia Ambiente, EM*, não remetendo, no entanto, qualquer documento comprovativo da concretização da referida operação.

A factualidade descrita traduz o incumprimento das disposições relativas ao equilíbrio de contas estatuído pelo artigo 31.º do RJSEL, implicando que o endividamento líquido e os empréstimos daquelas participadas relevem para os limites da capacidade de endividamento do Município, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 32.º do RJSEL, conjugado com a alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL.

Por outro lado, contrariamente ao disposto nas instruções do Tribunal de Contas (notas técnicas ao documento n.º 30), o processo de prestação de contas não se encontrava instruído com a acta completa da reunião do órgão executivo em que as mesmas foram discutidas e votadas.

Na sequência de solicitação efectuada nesse sentido, a referida acta foi posteriormente remetida, constatando-se, contudo, que da mesma não constava de forma expressa que os documentos de prestação de contas elencados no anexo I se encontravam integralmente elaborados e que tinham sido presentes à correspondente reunião, desrespeitando-se, por conseguinte, o estabelecido na supracitada disposição das instruções do Tribunal de Contas para a organização e documentação das contas das autarquias locais.

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

5. Publicitação de documentos previsionais e de prestação de contas

As autarquias locais encontram-se sujeitas ao dever de publicitar, até 30 dias após a apreciação e aprovação pelo órgão deliberativo, um conjunto de documentos previsionais e de prestação de contas²⁷.

²⁴ Nos termos dos artigos 31.º e 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, sempre que o resultado de exploração anual operacional, acrescido dos encargos financeiros, seja negativo, os sócios são obrigados a realizar uma transferência financeira, na proporção da respectiva participação social, destinada a repor o equilíbrio de exploração. Em caso de incumprimento, o endividamento líquido e os empréstimos da empresa municipal ou da sociedade comercial na qual o município detenha, directa ou indirectamente, uma participação social, passam a relevar para os limites de endividamento do município, na proporção da respectiva participação.

²⁵ *Cfr.* demonstração de resultados relativa ao exercício de 2008, incluídas no CD anexo ao processo – pasta “Prestação contas participadas 2008”.

²⁶ Nos termos disposto no n.º 4 do artigo 31.º do RJSEL, «No caso de o orçamento anual do ano em causa não conter verba suficiente para a cobertura dos prejuízos referidos no número anterior, deve ser inserida uma verba suplementar no orçamento do exercício subsequente, efectuando-se a transferência no mês seguinte à data de encerramento das contas.

²⁷ Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

A LFL veio reforçar aquele dever de publicidade, exigindo que os municípios disponibilizem no respectivo sítio na *Internet* um conjunto mais vasto de documentos previsionais e de prestação de contas²⁸, assim como informação relacionada com os regulamentos de taxas municipais, designadamente os tarifários de água, saneamento e resíduos.

O Município da Praia da Vitória divulgou no seu sítio na *Internet*²⁹ os documentos e demais informação de publicitação obrigatória, observando, assim, as disposições legais aplicáveis.

²⁸ Esses documentos são os seguintes: os planos de actividades e os relatórios de actividades dos últimos dois anos, os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos, bem como os relatórios de gestão, os balanços e as demonstrações de resultados, inclusivamente os consolidados, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, igualmente dos últimos dois anos, os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais, os mapas resumo das despesas, segundo as classificações económica e funcional, e das receitas, segundo a classificação económica, e o montante total das dívidas desagregado por rubricas e individualizando os empréstimos bancários (artigo 49.º, n.º 1, alíneas *a*) e *f*), e n.º 2 da LFL).

²⁹ <http://www.cmpv.pt>.



6. Levantamento do sistema de controlo interno

A NSCI³⁰, em vigor desde 2002, segue, no essencial, as disposições do POCAL, explicitando os métodos e procedimentos de controlo a aplicar nas diversas áreas operacionais, definindo, ainda, as unidades orgânicas e os responsáveis pela respectiva implementação. Contudo, em virtude da orgânica municipal ter sido reformulada em 2007³¹, as designações das divisões e serviços não tinham correspondência com a actual estrutura, situação que deverá motivar a alteração daquele normativo.

A nível do **controlo interno administrativo** saliente-se a existência de *software* de gestão documental (SGD), utilizado por todos os departamentos municipais, através do qual circulavam os documentos de suporte ao processo de tomada de decisão contendo a identificação dos dirigentes e trabalhadores intervenientes.

Relativamente ao **controlo interno contabilístico**, o módulo informático possibilitava a integração dos diversos departamentos municipais, aspecto de primordial importância para o registo oportuno das operações no período contabilístico a que respeitavam.

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

6.1. Disponibilidades

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

6.1.1. Definição de responsabilidades

À Divisão Financeira compete «assegurar a execução de todas as tarefas que se insiram nos domínios da administração dos recursos financeiros (...)», através da Secção de Contabilidade, do SGOP e do SFT³².

A estrutura implementada, associada a uma utilização eficiente do SGD, **permitia assegurar uma adequada segregação de funções**.

³⁰ Aprovada pelo órgão executivo a 17-04-2002.

³¹ Publicada no Diário da República, II Série, n.º 148, de 2 de Agosto de 2007, pp. 121 e ss.

³² Artigos 43.º e seguintes do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, aprovado por deliberação da Assembleia Municipal, de 21-06-2007, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 148, de 2 de Agosto de 2007, pp. 22104-(120) e ss. (Aviso n.º 14 047-E/2007).



6.1.2. Processamento da receita e cobranças

6.1.2.1. O circuito documental de arrecadação de receitas assentava na utilização das respectivas aplicações informáticas que, conjuntamente com o SGD, asseguravam a automatização do registo das diversas fases da receita, proporcionando celeridade na tramitação processual e um controlo eficaz.

Como se referiu, existia uma **adequada segregação de funções** entre os diversos intervenientes nos processos, nomeadamente nas fases de liquidação e cobrança das receitas.

Por outro lado, o SFT promovia a conferência diária das receitas arrecadadas com os respectivos documentos de suporte.

6.1.2.2. Em 31-12-2008, o montante referente a documentos debitados ao tesoureiro ascendia a € 86 194,85³³, conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro III: Documentos debitados ao tesoureiro – 31-12-2008

					<i>Euro</i>
Classificação	Designação	Data	Nome	Valor	
		2000		71,78	
		2001		1.496,09	
		2002		6.067,80	
Diversa	Cobrança de águas	2003	Não especificado	1.912,06	
		2004		3.451,09	
		2005		5.765,91	
		2006		9.860,43	28.625,16
04012302	Loteamentos e obras	01-07-2008	Não especificado		148,08
070109	Venda de materiais	28-12-2007	Praia Ambiente, E. M.		18.824,97
		19-11-2007	João Paulo Mengo Correia Grilo	410,55	
07020802	Serviços recreativos	22-10-2007	Paulo Sérgio de Fraga Toste	207,00	
		22-10-2007	Paulo Sousa Dutra Machado	362,25	979,80
07020907	Parques de estacionamento	17-06-2008	Escola de Condução Hilário		1.168,37
		2007	Não especificado	15.521,65	
07030101	Habitação social	2007	Não especificado	6.963,86	
		2008	Não especificado	9.473,09	31.958,60
		16-11-2007	Sandra Paula Vieira Cabral	1.050,00	
		17-10-2003	José Francisco Lopes	92,34	
		17-10-2003	José Francisco Lopes	92,34	
070302	Edifícios	14-10-2008	Vladimiro Marco Nicolau Costa	208,33	
		08-10-2008	Ana Cristina Vieira Cabral Ormonde	100,00	
		09-09-2008	Ana Cristina Vieira Cabral Ormonde	100,00	1.643,01
070399	Taxa de ocupação	18-11-2004	Paulo Jorge da Silva Fortuna		1.555,50
268937	Concessão e exploração de parquímetros	17-06-2008	Escola de Condução Hilário		1.291,36
Total					86.194,85

As dívidas associadas aos *serviços de fornecimento de água e de recolha de resíduos sólidos*, no montante de € 28 625,16, representavam parte significativa das verbas por arrecadar, reportando-se a facturação emitida aos exercícios de 2000 a 2006.

³³ Cfr. resumo diário de tesouraria e mapa dos documentos debitados ao tesoureiro, ambos de 31-12-2008, inseridos no CD anexo ao processo – pasta «Prestação_contas_município_2008».



Com referência a 30-06-2009, verificou-se que nenhum destes créditos tinha sido recuperado³⁴, não existindo, para além disso, evidências de que os responsáveis autárquicos tivessem adoptado medidas eficazes para proceder à respectiva cobrança.

Note-se que o direito de exigir o pagamento do preço do serviço prestado prescreve no prazo de seis meses após a sua prestação³⁵, ou seja, **o prazo de prescrição dos créditos por fornecimento de água é de 6 meses após a sua prestação mensal**³⁶.

Apesar da matéria se reportar a gerências anteriores à que está em análise, convém advertir que a não arrecadação de receitas é susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC, uma vez que não se constatou a adopção de medidas conducentes à cobrança efectiva das importâncias por arrecadar.

Por fim, refira-se que, no início de 2007, a gestão de todo o processo, incluindo a cobrança de valores, passou a ser efectuada pela empresa municipal *Praia Ambiente, EM*, pelo que não foi realizada qualquer análise adicional sobre a matéria, uma vez que o âmbito da acção estava circunscrito ao Município.

6.1.2.3. Relativamente aos outros créditos constantes do Quadro III, procedeu-se à análise do sistema de controlo implementado.

No caso das *receitas provenientes das rendas de habitação social*, a gestão do processo foi atribuída à *Praia em Movimento, EM*, mas a consequente arrecadação manteve-se no Município. Em ambas as entidades eram utilizados os respectivos módulos informáticos, que possibilitavam um controlo eficaz.

Apesar disso, **com referência a 31-12-2008, o montante das receitas por arrecadar ascendia a € 31 958,60, correspondendo € 9 473,09 a créditos gerados no exercício de 2008.**

Não existiam evidências de terem sido efectuadas diligências no sentido de proceder à respectiva arrecadação. Ocorreu mesmo que, até 30-06-2009, nenhum dos documentos de cobrança debitados ao tesoureiro, relativos a rendas de habitação social, foi cobrado.

Refira-se que muitas rendas assumiam um valor meramente simbólico.

³⁴ Cfr. mapa inserido no CD anexo ao processo – pasta «Prestação_contas_município_2008».

³⁵ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 23/96, de 26 de Julho – diploma aplicável à prestação de serviços públicos essenciais, incluindo o fornecimento de água (alínea *a*) do n.º 2 do artigo 1.º) – , na redacção inicial, em vigor na data dos factos. Na actual redacção, dada pela Lei n.º 12/2008, de 26 de Fevereiro, o n.º 1 do artigo 10.º determina que «O direito ao recebimento do preço do serviço prestado prescreve no prazo de seis meses após a sua prestação», e o n.º 4 do mesmo artigo acrescenta: «O prazo para a propositura da acção pelo prestador de serviços é de seis meses, contados após a prestação do serviço ou do pagamento inicial, consoante os casos».

³⁶ Sobre o início do curso da prescrição, cfr., CALVÃO DA SILVA, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 132.º, n.ºs 3901 3902, Coimbra, 1 de Agosto e 1 de Setembro de 1999, pp. 133 e ss., *maxime*, p. 155-156, o qual refere que «Pelo princípio geral (artigo 306.º, n.º 1, do Código Civil), o prazo de seis meses da prescrição só começa a correr quando o direito puder ser exercido. *In casu*, a dívida vence-se e torna-se exigível no termo de cada período mensal da relação obrigacional duradoura, de execução continuada.» E conclui: «é no dia imediato ao do último mês do serviço prestado que o prazo da prescrição começa a contar-se».



Cabe aqui repetir a advertência de que a não arrecadação de receitas é susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos dos artigos 60.º e 65.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

6.1.2.4. Relativamente às restantes receitas³⁷, os respectivos processos administrativos eram organizados pela Secção de Taxas e Licenças, competindo ao Sector Financeiro e de Tesouraria a fase posterior da liquidação e correspondente emissão das guias de recebimento.

No final de 2008, estes créditos ascendiam a € 25 611,09, dos quais € 3 016,14 reportavam-se a receitas liquidadas no decurso do próprio exercício.

Exceptuando a cobrança de um daqueles créditos, na importância de € 208,33³⁸, verificou-se que, **a 30-06-2009, permaneciam por arrecadar as restantes receitas liquidadas em exercícios anteriores, no montante de € 25 402,76.**

6.1.2.5. Em suma, a factualidade descrita evidencia a ineficácia do processo de cobranças da autarquia, uma vez que as receitas por arrecadar em 30-06-2009, no montante de € 85 986,52, assumiam praticamente a mesma expressão comparativamente ao final de 2008 – € 86 194,85.

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

6.1.3. Processamento da despesa e pagamentos

6.1.3.1. Também no que concerne ao circuito documental do processamento da despesa constatou-se uma **adequada segregação de funções**, consubstanciada na intervenção de diferentes “sectores”, conforme, sucintamente, se descreve.

- **Fase 1:** Serviço “requisitante” – Elaborava uma informação a solicitar a aquisição;
- **Fase 2:** Sector de Gestão Orçamental e Patrimonial – Após autorização do responsável, era obtido o cabimento da verba;
- **Fase 3:** Divisão de Aprovisionamento – Era emitida a RE e desencadeava-se o processo de aquisição;
- **Fase 4:** Secção de Contabilidade – Após a recepção da factura, procedia-se aos respectivos registos contabilísticos;
- **Fase 5:** Sector financeiro e de Tesouraria – Emissão da OP e pagamento.

Mais uma vez, era através do SGD e das respectivas aplicações informáticas que se desencadeava o processo de despesa, programas que asseguravam a automatização do registo das diversas fases, possibilitando, ainda, a respectiva conferência em cada uma delas.

³⁷ Emissão de licenças de loteamento e obras, venda de materiais, serviços recreativos, concessão e exploração de parquímetros, taxas de ocupação de espaços, rendas de edifícios das zonas balneares, parque de campismo, etc., (excluindo habitação social).

³⁸ Proveniente da renda facturada a Vladimiro Marco Nicolau Costa, em 14-10-2008.



No que concerne à emissão das ordens de pagamento, mensalmente, o Sector Financeiro e de Tesouraria emitia um mapa da “situação financeira” com base no qual o Presidente da Câmara Municipal definia as facturas a liquidar, sem que, no entanto, se encontrasse explicitado o critério adoptado para o efeito. Os pagamentos eram autorizados por este responsável, sendo normalmente efectuados por cheque³⁹ ou por transferência bancária.

6.1.3.2. A fim de aferir a legalidade e regularidade financeira das operações relativas à execução orçamental da despesa, procedeu-se à análise, por amostragem, do suporte documental referente à rubrica residual 01.02/02.01.21 – Aquisição de bens – Outros bens – € 454 837,15.

Do exame efectuado, concluiu-se que **as disposições legais relativas à execução orçamental da despesa foram, na generalidade, observadas.**

Exceptua-se o caso da incorrecta contabilização de determinadas despesas incorridas com a conservação e reparação de viaturas, conforme referido adiante, no ponto 6.2.2.5.

6.1.3.3. Relativamente ao circuito documental e operações subsequentes à realização das despesas, verificou-se que as contas de transição relativas a fornecedores com facturas em recepção e conferência só eram movimentadas no âmbito das operações de encerramento do exercício.

Apesar do procedimento adoptado assegurar o **registo oportuno das operações no período contabilístico a que respeitam**, entende-se que a utilização das referidas contas de transição ao longo do exercício⁴⁰ reforçaria a eficácia do controlo a este nível, pois a expressão financeira das dívidas a fornecedores poderia ser apurada, com rigor, a qualquer momento e não apenas no final do exercício.

6.1.4. Procedimentos de controlo das disponibilidades

De um modo global, **eram aplicados os métodos e procedimentos de controlo das disponibilidades** definidos no POCAL e na NSCI.

Constatou-se, apenas, que **os cheques em trânsito para além do respectivo período de validade não eram prontamente analisados e, eventualmente, anulados, tal como previsto no ponto 2.9.10.1.7. do POCAL e artigo 16.º da NSCI.**

Refira-se, ainda, que a NSCI estabelece, no artigo 9.º, que «A importância em numerário existente em caixa na tesouraria não ultrapassará o montante adequado às necessidades diárias da autarquia, respeitando-se um mínimo de 500 euros». **Tal normativo contraria o disposto no ponto 2.9.10.1.1 do POCAL**, na medida em que o objectivo desta disposição é o de reduzir o numerário em caixa ao estritamente necessário.

³⁹ Cruzado e nominativo.

⁴⁰ Sobretudo no caso da facturação relativa a empreitadas, cujo processo de certificação pela fiscalização é, habitualmente, mais demorado. Saliente-se que o POCAL não prevê, especificamente, uma conta para o efeito, tendo o Município optado por criar a sub-conta 2618 «Facturas em conferência – Imobilizado».



6.1.5. Fundos de Maneio

O órgão executivo aprovou um regulamento de controlo dos fundos de maneio, no qual se discrimina os montantes, as rubricas de classificação orçamental e os respectivos responsáveis.

Para o exercício de 2008, a Câmara Municipal procedeu à alteração do referido regulamento⁴¹, passando a prever:

Quadro IV: Fundos de maneio

Acta		N.º de Ordem	Classificaç. Orçamental		Montante	Titular
N.º	Data					
2	22-01-2008	1	01.02/02.01.21	Aquisição de bens - Outros	300,00	Ricardo Toste
		2	01.02/02.02.25	Aquisição de serviços - Outros	350,00	Ricardo Toste
		3	01.02/02.01.21	Aquisição de bens - Outros	150,00	Maria Hortênsia Martins

Consultados os documentos de prestação de contas, confirmou-se que as operações de constituição, reconstituição e reposição dos fundos de maneio foram objecto de adequado registo na contabilidade patrimonial⁴².

Os métodos e procedimentos de controlo a observar na constituição, utilização e regularização dos fundos de maneio encontram-se explicitados na NSCI⁴³, **sendo sido correctamente aplicados no exercício em análise.**

6.1.6. Conclusões

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

Quadro V: Disponibilidades – Disposições legais não observadas

Pontos do POCAL e outras disposições legais	Artigos da NSCI	Descrição	Ponto do relatório
Artigo 68.º, n.º 2, alínea h), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e artigos 44.º, alínea a) e 48.º, alínea j), do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais	-	Controlo das operações – Ausência de medidas de controlo eficazes ao nível do processo de arrecadação de receitas e da recuperação dos créditos vencidos.	6.1.2.2. a 6.1.2.4.
2.9.10.1.7.	16.º	Controlo das operações – Não se procedia ao cancelamento dos cheques em trânsito com validade expirada.	6.1.4.

⁴¹ Acta n.º 2/2008, de 22-01-2008, inserida no CD anexo ao processo – pasta “Documentação_diversa”.

⁴² Através da movimentação das contas 1183 «Fundo de maneio – Secretária da Presidência» e 1184 «Fundo de maneio – Responsável pelo Sector Financeiro e de Património».

⁴³ Artigos 42.º e seguintes.



6.2. Imobilizado

A estrutura patrimonial do Município era praticamente determinada pelo imobilizado, cuja expressão financeira – € 71 830 428,24 – correspondia a 89,4% do balanço, que evidenciava um total de € 80 346 678,62 em 31 de Dezembro de 2008.

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

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

6.2.1. Definição de responsabilidades

A orgânica do Município da Praia da Vitória, o Regulamento de Inventário e Cadastro do Património Municipal (RICPM)⁴⁴ e a NSCI contêm disposições relacionadas com a gestão e o controlo do património municipal.

A **orgânica municipal**⁴⁵ comete ao Sector de Gestão Orçamental e Patrimonial (SGOP) – na dependência hierárquica e funcional da Divisão Financeira – competências ao nível dos procedimentos administrativos relacionados com a organização e registo de todos os bens móveis e imóveis do domínio municipal, incumbindo-lhe de, designadamente, manter actualizados os registos e inscrições matriciais de todos os prédios urbanos e rústicos e dos demais bens sujeitos a registo e de exercer um controlo sistemático sobre os bens afectos a cada serviço ou sector.

Em termos genéricos, tais disposições já constavam do RICPM⁴⁶, que atribuía ao então designado SP competências neste domínio, que passaram a ser exercidas pelo SGOP⁴⁷ na sequência da implementação da actual orgânica municipal.

Por seu turno, a **NSCI** remete para as disposições contidas no **RICPM** os aspectos relacionados com a gestão do imobilizado, definindo, ainda, o serviço responsável pela execução de determinados procedimentos de controlo – reconciliação trimestral entre os registos das fichas e os registos contabilísticos e verificação física anual dos bens do activo imobilizado⁴⁸.

Este normativo define, também, um conjunto de procedimentos de controlo administrativo, visando assegurar a legalidade e regularidade das operações subjacentes às aquisições de imobilizado⁴⁹.

⁴⁴ Publicado no Diário da República, Apêndice n.º 108, II Série, n.º 183, de 9 de Agosto de 2002, pp. 58 a 61.

⁴⁵ Artigo 47.º, alíneas k) a o).

⁴⁶ Artigo 9.º do RICPM.

⁴⁷ À semelhança do que se verifica relativamente à NSCI, o RICPM também necessita de ser reajustado à actual orgânica do Município.

⁴⁸ Artigos 40.º e 41.º da NSCI.

⁴⁹ Artigo 39.º, n.ºs 1 e 2 da NSCI.



6.2.2. Controlo administrativo e contabilístico

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

Relativamente ao exercício de 2008 constatou-se que as aquisições de imobilizado efectuaram-se com base em deliberações do órgão executivo ou despachos dos seus membros com competência delegada, encontrando-se os processos devidamente instruídos com os documentos e informações relevantes.

Saliente-se que o SGD evidenciava toda a tramitação conducente ao acto autorizador, identificando os intervenientes no processo.

A nível contabilístico, registaram-se no exercício inúmeras regularizações do imobilizado, sobretudo relacionadas com operações ocorridas em exercícios anteriores.

Em virtude de ainda existirem operações associadas a estes activos que não foram certificadas, os auditores externos expressaram uma reserva no âmbito da certificação legal das contas⁵⁰, em conformidade com a qual não é «... possível validar os respectivos saldos do activo imobilizado e respectivas amortizações bem como dos subsídios ao investimento a ele afectos».

O facto da contabilidade de custos só ter sido implementada em 2009 impediu a valorização dos trabalhos realizados para a própria entidade em bens do activo imobilizado, tendo suscitado, igualmente, a expressão de uma reserva por parte dos auditores externos.

Relativamente aos procedimentos de controlo estatuídos pelo POCAL⁵¹, não é possível assegurar que as fichas do imobilizado se encontravam actualizadas, na medida em que não se tinham concluído os lançamentos de regularização das respectivas contas.

Contudo, existiam evidências de se proceder à realização de reconciliações entre os registos das fichas e os registos contabilísticos⁵², assegurando-se, assim, a consistência da informação financeira produzida, bem como à verificação física dos bens⁵³.

No que concerne ao exercício de 2008, examinaram-se as operações relacionadas com bens do activo imobilizado. Através da realização de testes substantivos, procedeu-se à análise do processamento contabilístico, da expressão financeira e do suporte documental daquelas operações no âmbito das seguintes contas:

⁵⁰ Inserta no CD anexo ao processo – pasta “Documentação_diversa”.

⁵¹ Pontos 2.9.10.4.1., 2.9.10.4.3. e 2.9.10.4.4., transpostos para a NSCI (artigos 37.º, 40.º e 41.º) e para o RICPM (artigo 7.º, n.º 2, alíneas a), b) e c)).

⁵² As aplicações relativas aos sistemas de inventário e cadastro patrimonial e de contabilidade autárquica estavam integradas, funcionalidade que permitia executar esta rotina de controlo automaticamente, apurando-se, de imediato, a existência de eventuais divergências.

⁵³ *Cfr.* documentos de fls. 33 a fls. 36.



Quadro VI: Contas analisadas

Contas	Designação	Aumentos	Alienações	Abates	Transferências
<i>Euro</i>					
Bens de domínio público:					
45.1	Terrenos e recursos naturais	1.614.810,75	0,00	3.319.800,00	0,00
45.3	Outras construções e infraestruturas	44.761,37	0,00	102.703,97	368.542,77
	sub - total	1.659.572,12	0,00	3.422.503,97	368.542,77
Imobilizações corpóreas:					
42.1	Terrenos e recursos naturais	0,00	20.905,40	416.063,77	276.660,00
42.2	Edifícios e outras construções	57.714,71	14.620,49	208.125,96	980.144,23
42.3	Equipamento básico	211.546,68	0,00	23.704,77	4.331,91
42.4	Equipamento de transporte	94.443,35	0,00	45.928,71	0,00
42.5	Ferramentas e utensílios	0,00	0,00	0,00	0,00
42.6	Equipamento administrativo	145.900,19	0,00	48.165,78	0,00
42.9	Outras imobilizações corpóreas	0,00	0,00	0,00	0,00
	sub - total	509.604,93	35.525,89	741.988,99	1.261.136,14
Imobilizações incorpóreas:					
43.2	Despesas de investigação e desenvolvimento	3.500,00	0,00	0,00	126.854,54
	sub - total	3.500,00	0,00	0,00	126.854,54
Imobilizações em curso:					
44.2	De imobilizações corpóreas	3.720.620,14			1.254.236,14
44.3	De imobilizações incorpóreas	254.187,70	-	-	126.854,54
44.5	De bens de domínio público	5.451.400,82			368.542,77
44.8	Adiantamentos por conta de imobilizações corpóreas	30.775,00			6.900,00
	sub - total	9.426.208,66	-	-	1.749.633,45
Investimentos Financeiros:					
41.1	Partes de capital	824.744,11	0,00	0,00	0,00
41.4	Investimentos em imóveis	4.292.506,11	0,00	0,00	0,00
	sub - total	5.117.250,22	0,00	0,00	0,00
	Total auditado	16.716.135,93	35.525,89	4.164.492,96	3.506.166,90

Fonte: Mapa dos movimentos ocorridos nas rubricas do activo imobilizado (ponto 8.2.7. do POCAL)

Tal como acima se referiu, parte do acréscimo registado no activo imobilizado foi motivado pelos lançamentos de regularização efectuados ao longo do exercício.

Tendo por base os extractos de conta corrente das contas analisadas, apurou-se uma verba de € 9 638 403,69⁵⁴ originada pelos referidos movimentos.

Considerando as operações enunciadas, ascendeu a € 7 077 732,34 o montante das despesas reconhecidas em 2008, associadas à aquisição ou construção de bens do imobilizado.

6.2.2.1. Contratos de doação e de constituição de direitos de superfície

6.2.2.1.1. Descrição dos contratos. Por contrato de doação, celebrado a 27-10-2008, o Município adquiriu à *Salão Teatro Praisense, SA*⁵⁵, a propriedade de um prédio urbano⁵⁶. O contrato inclui duas cláusulas modais, que obrigam o Município a proceder ao destaque da parcela necessária à construção do Império da Rua Serpa Pinto (vulgo Rua do Rego), com a consequente doação

⁵⁴ Correspondente ao somatório de todos os movimentos a débito das contas 41 a 45 cujo descritivo referia “acerto de imobilizado”, os quais ascenderam a € 7 777 086,77, e “transferência de imobilizado”, no montante de € 1 861 316,92.

⁵⁵ Empresa municipal cujo capital social é detido em 99,98% pelo Município da Praia da Vitória (*cf.* ponto 4., Quadro II, *supra*).

⁵⁶ Sito à Rua Serpa Pinto, com a área total de 1 485,30 m².



da mesma a esta instituição, e a destinar a outra parte do prédio à construção da Academia da Juventude⁵⁷.

Por deliberação de 14-10-2008, a Câmara Municipal havia aceitado a doação, sujeitando-se às obrigações impostas pelo conselho de administração da empresa municipal.

Posteriormente, em 09-12-2008, a Câmara Municipal deliberou autorizar a constituição do direito de superfície sobre o imóvel destinado à construção da Academia da Juventude⁵⁸, sendo superficiária a *S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho de Praia da Vitória, SA*.

No mesmo acto foi autorizada a constituição do direito de superfície sobre outro terreno⁵⁹, este destinado à construção do Recinto de Espectáculos, sendo igualmente superficiária a *S.D.C.P., SA*.

A deliberação da Câmara Municipal fixou as condições que se transcrevem⁶⁰:

- a) O direito de superfície é constituído de modo oneroso, e pelo valor de 800000,00€, pelo prazo de 30 anos;-----
- b) O direito de superfície destina-se à construção da Academia da Juventude e Recinto de Espectáculos;-----
- c) A construção da Academia da Juventude e Recinto de Espectáculos deverá ter início no prazo de 15 dias, a contar da data da celebração da Escritura, devendo ficar concluída no prazo de treze meses;-----
- d) O superficiário não pode alienar o direito de superfície;-----
- e) Em caso de incumprimento por parte do superficiário de qualquer das condições do direito de superfície, os prédios bem como edificações neles implantadas, reverterão para o património da Câmara Municipal, não havendo lugar a qualquer indemnização. -----

Esta deliberação foi tomada por unanimidade.

A Assembleia Municipal autorizou a constituição dos direitos de superfície, por deliberação de 22-12-2008, tomada por maioria⁶¹.

A constituição dos direitos de superfície efectuou-se por escritura celebrada a 23-12-2008.

6.2.2.1.2. Contratação dos direitos de superfície. Através da constituição dos direitos de superfície foi atribuída à *S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA*, a faculdade de construir nos dois terrenos⁶². A *S.D.C.P.V., SA*, embora com participa-

⁵⁷ O contrato consta do ficheiro *Doação_imóvel*, na pasta “Doação_imóvel_direito_superficie” incluída no CD anexo ao processo.

⁵⁸ Como se referiu, sito à Rua Serpa Pinto, freguesia de Santa Cruz, concelho de Praia da Vitória, descrito na Conservatória do Registo Predial de Praia da Vitória sob o n.º 4278-Santa Cruz, e inscrito na respectiva matriz urbana sob o n.º 5309-P.

⁵⁹ Sito no lugar do Paúl, freguesia de Santa Cruz, concelho de Praia da Vitória, descrito na Conservatória do Registo Predial de Praia da Vitória sob o n.º 4280-Santa Cruz, e inscrito na respectiva matriz rústica sob o n.º 2754.

⁶⁰ Acta n.º 25/2008, incluída no CD anexo ao processo – pasta “Doação_imóvel_direito_superficie”

⁶¹ Acta n.º 6/2008, incluída no CD anexo ao processo – pasta “Doação_imóvel_direito_superficie”.

⁶² *Cfr.* artigo 1524.º do Código Civil.



ção pública (49%), não se encontra sob a influência dominante do Município, pelo que não integra o sector empresarial local⁶³ – é uma empresa do sector privado.

Acontece que na gestão dos bens imóveis, a Administração está obrigada a observar a concorrência e a transparência, nos termos do disposto nos artigos 7.º e 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que estabelece o regime jurídico do património imobiliário público.

O princípio da concorrência impõe que seja assegurada aos interessados em contratar uma concorrência efectiva.

A transparência impõe que a Administração deva «...garantir adequada publicidade e proporcionar, tempestivamente, o mais amplo acesso aos procedimentos».

Os **direitos de superfície** sobre o imóvel da Rua Serpa Pinto e sobre o imóvel do lugar do Paúl foram atribuídos à *S.D.C.P.V., SA*, **sem qualquer consulta ao mercado**. Não foi garantida a outros potenciais interessados a oportunidade de acederem a esses direitos, eventualmente até em condições mais favoráveis para o Município.

Convém frisar que a titularidade dos direitos de superfície confere à *S.D.C.P.V., SA*, a faculdade de construir a Academia da Juventude e o Recinto de Espectáculos, sendo razoável esperar que existissem diversos interessados na realização destas obras.

Daqui decorre, também, que a operação tem por efeito o afastamento das regras de contratação pública destas obras, nomeadamente pela limitação da concorrência que implica.

Em **contraditório**, o Presidente da Câmara Municipal da Praia da Vitória alega que⁶⁴:

(...) o direito de superfície foi constituído a favor da Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória (S.D.C.P.V.), em virtude do procedimento de que resultou a constituição da Sociedade, consagrar a construção da Academia da Juventude e o Recinto de Espectáculos, tendo-se no âmbito daquele procedimento enviado convites a várias entidades mas recebido apenas uma proposta – a do consórcio (Irmãos Cavaco, S.A.”, “Somague Ediçor Engenharia, S.A., “Marques, S.A.”, “Engenheiro Luis Gomes, S.A.”), que actualmente com a Praia em Movimento constituem a S.D.C.P.V, pelo que se entende não haver limitação da concorrência nem violação dos artigos 7º e 8º nº 1, do Decreto-Lei nº 280/2007, pois foram dirigidos convites a várias empresas, tendo todas elas a possibilidade de aceder à documentação do procedimento.

Acresce que, após a sua constituição, a S.D.C.PV. lançou um concurso para a adjudicação da empreitada da Academia da Juventude, tendo concorrido 5 empresas e sido adjudicada a empreitada ao concorrente Somague Ediçor, Engenharia, S. A., pelo que, em nosso entender, não se verificou uma limitação da concorrência para a realização da obra.

No que concerne ao Recinto de Espectáculos, informa-se que até ao momento não foi iniciado qualquer procedimento atendendo a que a obra ainda não se encontra projectada.

Em conclusão, entendemos não se ter violado o princípio da concorrência e da transparência porque, por um lado, o direito de superfície, por força do procedimento referido no primeiro parágrafo, teria necessariamente de ser constituído a favor da S.

⁶³ Artigos 2.º, n.º 1, e 3.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro. A participação pública é detida pela empresa municipal *Praia em Movimento, EM*. Sobre a estrutura accionista da *S.D.C.P.V., SA*, vide, ponto 4. *supra*.

⁶⁴ Ofício n.º S/1210/2010, de 18-03-2010, a fls. 297 e ss.



D.C.P.V., por forma a habilitá-la à realização das obras, e por outro, a S.D.C.P.V. lançou um concurso para adjudicar a empreitada da Academia da Juventude.

A **resposta não foi acompanhada de qualquer comprovativo**. Designadamente, não foi remetido o processo de constituição da S.D.C.P.V., SA. Deste modo, não se comprova que a consulta efectuada para a escolha dos parceiros privados da S.D.C.P.V., SA, envolvia a cedência de direitos de superfície⁶⁵.

Ou seja, não foi feita prova de que a constituição dos direitos de superfície sobre o imóvel da Rua Serpa Pinto e sobre o imóvel do lugar do Paúl foi precedida de consulta ao mercado, garantindo aos potenciais interessados a oportunidade de acederem a esses direitos.

Donde se conclui que os direitos de superfície foram constituídos a favor da S.D.C.P.V., SA, com inobservância do disposto nos artigos 7.º e 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.

A violação das normas legais relativas à gestão do património é **susceptível de constituir infracção financeira** punível com multa, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

São responsáveis Roberto Lúcio Silva Pereira Monteiro, Paulo Manuel Ávila Messias, Paulo Manuel Silva Codorniz, Marco António da Cunha de Sousa, Francisco Andrade Vieira da Costa, Jorge Emanuel Costa Gomes e Francisco Vieira Simões, enquanto, respectivamente, Presidente e vereadores da Câmara Municipal da Praia da Vitória, que votaram a deliberação, de 09-12-2008, que autorizou a constituição dos direitos de superfície⁶⁶.

Refira-se que o direito de superfície sobre o imóvel do lugar do Paúl poderá ter-se extinguido, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 1536.º do Código Civil, por o superficiário não ter concluído a obra dentro do prazo fixado. Com efeito, uma das condições fixadas foi a do início da construção do Recinto de Espectáculos ocorrer no prazo da 15 dias a contar da data da celebração da escritura (23-12-2008), devendo ficar concluída no prazo de 13 meses. No entanto, o Presidente da Câmara Municipal declarou que «No que concerne ao Recinto de Espectáculos, informa-se que até ao momento não foi iniciado qualquer procedimento atendendo a que a obra ainda não se encontra projectada».

6.2.2.1.3. Registo contabilístico da doação. O imóvel doado pela *Salão Teatro Praisense, SA*, ao Município foi avaliado em € 1 039 576,00. Tendo por referência o valor da avaliação, o imóvel foi registado no imobilizado, evidenciando-se, separadamente, a parte correspondente à parcela destacada, na importância de € 66 869,89⁶⁷, daquela que passou a integrar o património municipal, valorizada pelos restantes € 972 706,11. Porém, neste último caso, em vez de se utilizar como contrapartida a adequada conta do fundo patrimonial – 576 «Doações» – a

⁶⁵ O Presidente da Câmara Municipal refere que a S.D.C.P.V., SA, lançou um concurso para adjudicar a empreitada da Academia da Juventude. Infere-se que se trata de um concurso levado a efeito por uma empresa que não integra o sector empresarial local do qual resultou a escolha de um sócio para realizar a obra como empreiteiro. No entanto, a questão suscitada no texto é anterior – prende-se com a observância das regras de contratação pública na escolha da S.D.C.P.V., SA, para a execução dos projectos.

⁶⁶ Cfr. documentos incluídos no CD anexo ao processo – pastas “Prestação_contas_município_2008”, páginas 671 e 672, e “Doação_imóvel_direito_superfície”.

⁶⁷ Numa conta de outros credores – 268799002856 «Irmandade do Império da Rua do Rego».



referida verba foi indevidamente classificada como proveito extraordinário⁶⁸, afectando, por conseguinte, a expressão financeira do resultado líquido do exercício.

O procedimento contabilístico adoptado motivou a expressão da seguinte reserva por parte dos auditores externos:

13. O Município registou a doação de um terreno efectuada pelo Salão Praisense na conta Proveitos Extraordinários tendo gerado um resultado positivo de 972.706,11, porém não existiu influência nos capitais próprios.

Para além de envolver o **incumprimento do disposto no ponto 11.3. do POCAL (nota explicativa da conta 576 «Doações»)**, a operação descrita introduziu distorções materialmente relevantes nas demonstrações financeiras, **contrariando-se, deste modo, o princípio da materialidade estatuído pelo ponto 3.2., alínea g), do POCAL.**

6.2.2.1.4. Registo contabilístico da constituição de direitos de superfície. Os direitos de superfície constituídos, a favor da *S.D.C.P.V – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho de Praia da Vitória, SA*, sobre os imóveis sítos à Rua Serpa Pinto e ao Paúl, têm a duração de 30 anos e o preço de € 800 000,00, pago ao Município na data da escritura, em 23-12-2008.

Analisados os documentos de suporte à contabilização destas operações, constatou-se que a verba recebida pela constituição dos referidos direitos foi integralmente reconhecida como proveito do exercício de 2008, não se tendo procedido ao respectivo diferimento pelo período do contrato.

Também neste caso os auditores externos expressaram uma reserva, nos seguintes termos:

Não nos foi possível obter evidência que o montante de 800.000 euros referentes à cedência de um direito de superfície à Sociedade de Desenvolvimento da Praia da Vitória, S.A., devesse ter sido reconhecido em proveitos totalmente no presente exercício.

Tal facto consubstancia a **inobservância do ponto 11.3. do POCAL (nota explicativa da conta 274 «Proveitos diferidos»)**, bem como dos princípios contabilísticos da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade, constantes do ponto 3.2., alíneas *d)* e *g)*, do POCAL.

6.2.2.1.5. Implicações no resultado líquido do exercício. As demonstrações financeiras apresentam um resultado líquido do exercício de € 55 497,40.

No entanto, **os procedimentos adoptados na relevação contabilística dos contratos de doação e de constituição dos direitos de superfície sobre os terrenos⁶⁹ desvirtuaram a expressão financeira daquele resultado.**

Com efeito, **a correcta contabilização das referidas operações implica um resultado líquido negativo de € 1 716 542,00⁷⁰.**

⁶⁸ Conta 7988 «Proveitos extraordinários – Outros não especificados».

⁶⁹ A documentação de suporte a estas operações encontra-se incluída no CD anexo ao processo – pasta “Doação_imóvel_direito_superfície”.

⁷⁰ Na determinação desta importância considerou-se a imputação ao exercício da quota-parte do proveito associado à cedência do direito de superfície, correspondente a 9 dias (contados da data da escritura até ao final do exercício de 2008).



Pelo que, contrariamente ao que transparece das demonstrações financeiras, **os proveitos foram insuficientes para fazer face aos custos incorridos** com a actividade desenvolvida em 2008.

Por outro lado, verificou-se que o terreno do Paúl estava contabilizado por € 3 319 800,00, importância significativamente superior ao da respectiva avaliação efectuada em 2007 – € 630 762,00⁷¹ – facto que não motivou o ajustamento do correspondente valor, conforme o previsto no ponto 4.1.9. do POCAL.

No âmbito do **contraditório**, foi referido que «O ajustamento do valor do terreno do Paúl será efectuado no ano em curso, uma vez que já se concluiu a prestação de contas de 2009».

6.2.2.2. Imobilizado em curso

No final de 2008, os investimentos em curso ascendiam a € 11 868 296,29, representando 14,8% do total do balanço.

6.2.2.2.1. Procedimentos de controlo específicos

Através do balancete analítico, verificou-se que eram utilizadas divisionárias da conta 44 «Imobilizações em curso» para se proceder ao registo, na fase de execução, das despesas de investimento realizadas no âmbito dos diversos projectos⁷². No entanto, **o PPI não apresentava idêntico nível de desagregação**, pois, por vezes, a mesma designação englobava dois ou mais projectos, facto que dificulta a obtenção de uma visão integrada da informação proporcionada pelos dois sistemas contabilísticos – orçamental e patrimonial.

Os bens do imobilizado eram oportunamente transferidos para as apropriadas contas do imobilizado firme e registados no inventário após a respectiva conclusão⁷³, se bem que, no decurso de 2008, tenham ainda ocorrido alguns lançamentos de regularização a este nível.

A gestão processual dos projectos participados por fundos comunitários e pelo regime de cooperação técnica e financeira com a administração regional (contratos ARAAL) encontra-se afectada à Secção Administrativa da Divisão de Investimentos.

Refira-se que, no âmbito do PROCONVERGÊNCIA, a tramitação dos processos era exclusivamente efectuada por via electrónica, incluindo as fases de formalização das candidaturas e de envio dos documentos comprovativos da realização das despesas aprovadas.

Os circuitos dos documentos, respectivas verificações, assim como os procedimentos a adotar na relevação contabilística das operações encontravam-se definidos⁷⁴, se bem que neste

⁷¹ De acordo com a justificação apresentada pelo serviço, o plano director municipal, publicado em 2006, interdito a construção urbana naquele espaço, facto que motivou a desvalorização do imóvel.

⁷² Se bem que determinados projectos com um âmbito de intervenção idêntico tivessem sido agregados numa única conta divisionária. Cite-se o exemplo das reparações efectuadas no parque escolar, que foram contabilizadas na conta 44.2.007 «Escolas» ou ainda das intervenções efectuadas ao nível da rede viária municipal, registadas na conta 44.2.027 «Correcção e pavimentação da rede viária».

⁷³ No caso das empreitadas, após o auto de recepção provisória.

⁷⁴ A Secção Administrativa da Divisão Administrativa e Jurídica procede à recepção dos autos de medição e das correspondentes facturas, registando-as no SGD, após o que são remetidas à Divisão de Investimentos. Esta unidade orgânica envia os documentos para a entidade fiscalizadora da empreitada, que os devolve após



último caso subsistam dúvidas relativamente à metodologia adoptada, questão que será abordada no ponto seguinte.

Saliente-se que no balancete analítico eram individualmente evidenciados os projectos participados, através de divisionárias das contas 2682 «Devedores de transferências para as autarquias locais» e 2745 «Subsídios para investimentos». Porém, tal procedimento nem sempre era adoptado ao nível da conta 44 «Imobilizações em curso».

Embora sem periodicidade definida, a Divisão Financeira procedia à certificação dos registos contabilísticos das verbas recebidas⁷⁵, por confrontação com as contas correntes dos projectos elaboradas pela Divisão de Investimentos (Secção Administrativa).

Tal como referido no ponto 6.2.2., os trabalhos realizados pela própria entidade em bens do imobilizado não foram valorizados, pois a contabilidade de custos só foi implementada em 2009. Acrescente-se, apenas, que o mapa de execução anual do PPI evidenciava a execução de um projecto por administração directa⁷⁶, no âmbito do qual, em 2008, foram efectuados pagamentos no montante de € 254 912,67.

6.2.2.2.2. *Empreitada de remodelação da estrada regional n.º 1 – 1.ª (Estrada 25 de Abril)*

Procedeu-se à análise deste processo, na estrita vertente da respectiva execução financeira, em virtude do Município ter resolvido o contrato de empreitada inicial celebrado com *Jaime Ribeiro & Filhos, SA*, e ao facto da empreitada se encontrar em execução à data do balanço.

O referido contrato, no valor de € 1 919 170,25, em regime de série de preços, foi celebrado a 09-08-2007, tendo sido visado pelo Tribunal de Contas em sessão de 30-08-2007⁷⁷.

A resolução ocorreu com fundamento nos atrasos registados na execução dos trabalhos previstos.

Através de ajuste directo, os trabalhos em falta foram adjudicados ao consórcio constituído pelas empresas *Tecnovia Açores – Sociedade de Empreitadas, SA*, e *CMM – Construções Meneses e Mcfadden, L.ª*, concorrente classificado em 2.º lugar no concurso público, pelo preço, prazo e demais condições apresentadas pelo anterior adjudicatário.

O novo contrato, no valor de € 1 226 073,00⁷⁸, foi celebrado a 22-05-2008 e visado pelo Tribunal de Contas em sessão de 30-07-2008⁷⁹.

Tendo presente os pressupostos subjacentes à formação do segundo contrato, a diferença entre os dois valores de adjudicação, no montante de € 693 097,25, deveria corresponder ao valor

certificação, sendo evidenciada a respectiva conferência. Procede-se, então, ao registo contabilístico das facturas na Secção de Contabilidade. Após o respectivo pagamento, os documentos comprovativos da realização e pagamento das despesas são remetidos à Secção Administrativa da Divisão de Investimentos, para efeitos de elaboração do pedido de pagamento da correspondente comparticipação financeira.

⁷⁵ Créditos das respectivas divisionárias das contas 2682 «Devedores de transferências para as autarquias locais».

⁷⁶ Código 21 001 2002/3 – Reparação e beneficiação de edifícios EB/JI.

⁷⁷ Processo de fiscalização prévia n.º 90/2007.

⁷⁸ Valor que foi certificado pela aplicação dos preços unitários que integraram a proposta inicial aos trabalhos previstos executar na 2.ª fase, constantes do respectivo mapa de quantidades.

⁷⁹ Processo de fiscalização prévia n.º 85/2008.



dos trabalhos contratuais executados pelo empreiteiro *Jaime Ribeiro & Filhos, SA*, até à data da resolução do contrato.

Porém, na conta final da 1.^a fase da empreitada, elaborada a 30-11-2008, a fls. 37, refere-se que «Os trabalhos contratuais executados orçaram no montante global de € 706 640,02 (setecentos e seis mil seiscientos e quarenta euros e dois cêntimos), até ao dia 22 de Maio de 2008, por posse administrativa da obra».

Instado a pronunciar-se sobre a divergência apurada, o Serviço justificou-a nos seguintes termos⁸⁰:

À data da deliberação o valor dos trabalhos executados por “Jaime Ribeiro & Filhos, S.A.” era de € 693 097,25, tendo sido deliberado contratar os restantes trabalhos no valor de € 1 226 073,00.

Entre a data de deliberação da Câmara Municipal e a posse administrativa dos trabalhos a empresa “Jaime Ribeiro & Filhos, S.A.” executou trabalhos no valor de € 13 542,77, daí existir esta diferença entre o valor do contrato inicial e a soma dos valores do 2.º Contrato e do valor facturado pela primeira empresa.

Tendo por suporte as contas da empreitada – 1.^a e 2.^a fases – e as contas-correntes do projecto e das entidades⁸¹, apurou-se o seguinte ponto de situação relativamente à respectiva execução financeira, com referência a **30-06-2009**:

⁸⁰ Cópia da mensagem de correio electrónico, a fls. 38.

⁸¹ Documentos incluídos no CD anexo ao processo – pasta «Estrada_25_Abril».



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

Quadro VII: Execução financeira da empreitada – 30-06-2009

	N.º do Auto	Data	Valor	Ordem de Pagamento		Valor	Saldo
				N.º	Data		
1.ª FASE - JAIME RIBEIRO & FILHOS, S.A.	1	30-09-2007	10.923,90	3275	10-12-2007	10.923,90	0,00
	2	30-10-2007	246.704,80	3336	14-12-2007	246.704,80	0,00
	3	30-11-2007	173.241,77	3371	21-12-2007	173.241,77	0,00
	4	19-12-2007	150.462,95	3544	28-12-2007	150.462,95	0,00
	5	31-01-2008	50.038,65	822	11-04-2008	50.038,65	0,00
	6	29-02-2008	29.672,38	3198	28-11-2008	19.400,13	10.272,25
	7	29-03-2008	11.254,47				21.526,72
	8	29-04-2008	13.539,65				35.066,37
	9	29-05-2008	20.801,46				55.867,83
		Sub-total		706.640,03	-		650.772,20
2.ª FASE - TECNOVIA AÇORES, S.A. - CMM - CONSTRUÇÕES MENESES & MCFADDEN, LDA.	1	30-06-2008	120.064,00				120.064,00
		Tecnovia		2443	03-09-2008	82.631,60	37.432,40
		CMM		2242	03-09-2008	37.432,43	-0,03
	2	30-07-2008	188.684,00				188.683,97
		Tecnovia		2330	10-09-2008	138.158,64	50.525,33
		CMM		2329	09-09-2008	50.525,74	-0,41
	3	30-08-2008	36.206,59				36.206,18
		Tecnovia		2480	03-10-2008	33.686,77	2.519,41
		CMM		2458	25-09-2008	2.519,82	-0,41
	4	30-09-2008	76.867,83				76.867,42
		Tecnovia		2928	30-10-2008	32.636,45	44.230,97
		CMM		2943	30-10-2008	44.231,38	-0,41
	5	30-10-2008	96.006,00				96.005,59
		Tecnovia					96.005,59
		CMM		3222	04-12-2008	29.294,36	66.711,23
	6	28-11-2008	70.924,59				137.635,82
	7	31-12-2008	37.091,86				174.727,68
	8	30-01-2009	75.483,99				250.211,67
	9	27-02-2009	124.997,00				375.208,67
	10	31-03-2009	95.373,00				470.581,67
11	30-04-2009	73.207,60				543.789,27	
12	30-05-2009	55.296,78				599.086,05	
13	30-06-2009	175.869,00				774.955,05	
	Sub-total		1.226.072,24	-		451.117,19	774.955,05
TOTAL			1.932.712,27			1.101.889,39	830.822,88

Face aos valores apresentados, verifica-se que os trabalhos contratuais facturados até à referida data ascenderam a € 1 932 712,27, importância que excedia em € 13 542,02 o valor do contrato inicial. Ou seja, foram facturados, pelo empreiteiro que executou a 2.ª fase da obra, trabalhos, no montante de € 13 542,02, que já tinham sido facturados pelo empreiteiro inicial.

Perante a factualidade descrita, o Tribunal de Contas considera oportuno referir que o pagamento em duplicado daqueles trabalhos, no montante de € 13 542,02, a verificar-se, configura um pagamento indevido por inexistência de contraprestação efectiva, facto susceptível de gerar responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória, nos termos do disposto, respectivamente, no n.º 4 do artigo 59.º e na alínea b), n.º 1 do artigo 65.º, ambos da LOPTC.

Por fim, acresce referir que, naquela data, ascendia a € 830 822,88 a facturação por pagar, dos quais, € 55 867,83 ainda respeitantes à 1.ª fase, e os restantes € 774 955,05 respeitantes a trabalhos da 2.ª fase.

Em sede de **contraditório**, o Presidente da Câmara Municipal da Praia da Vitória informou que «(...) serão emitidas notas de crédito pelos empreiteiros que executaram a 2.ª fase da obra, no valor de € 13 542,02», com vista a corrigir o valor indevidamente facturado.



6.2.2.3. Subsídios para investimentos

O procedimento adoptado na relevação contabilística dos subsídios para investimentos não era adequado.

Na realidade, o reconhecimento do direito à percepção de tais verbas ocorria no momento da celebração do contrato⁸², tendo subjacente o pressuposto de que o mesmo se constituía de imediato, independentemente do cumprimento das condições associadas à atribuição do subsídio – a realização das despesas de investimento participadas.

Porém, no caso dos subsídios concedidos através do PROCONVERGÊNCIA, bem como no âmbito do regime de cooperação financeira ao abrigo de contratos ARAAL, a efectiva atribuição das verbas pressupõe que a entidade beneficiária comprove a execução das despesas elegíveis⁸³.

Assim, o direito à percepção das referidas verbas não se constitui, de imediato, no acto de celebração do contrato. Pelo contrário, vai sendo adquirido na justa medida da realização das despesas que o subsídio visa participar, só então devendo ser reconhecido no activo, na proporção da respectiva execução.

Para além de consubstanciar a inobservância do disposto **no ponto 11.3. do POCAL (nota explicativa da conta 2745 «Subsídios para investimentos»)**, o procedimento adoptado pelo Serviço é susceptível de gerar distorções materialmente relevantes nas demonstrações financeiras e de contrariar, por esta via, o **princípio da materialidade** previsto no ponto 3.2., alínea g), do POCAL, face à expressão financeira normalmente associada a tais fluxos.

Em contrapartida, no que concerne aos subsídios para investimentos que serão transferidos pelo Município para a participada *Praia em Movimento, EM*, a celebração do respectivo contrato-programa⁸⁴ não motivou, e bem, a inscrição no passivo, em 2009, da verba prevista transferir nos próximos 30 anos, no total de € 19 173 906,47, pois a correspondente obrigação está intrinsecamente associada ao cumprimento das condições contratuais pela entidade beneficiária: «... a realização de investimentos de rentabilidade não demonstrada...» constantes do respectivo PPI⁸⁵.

Verifica-se, assim, que o **procedimento** adoptado na relevação contabilística das operações descritas **não foi consistentemente aplicado.**

6.2.2.4. Capitalização de despesas

Refere o n.º 1 do artigo 34.º do CIBE que «Em regra, são totalmente amortizados no ano de aquisição ou produção os bens sujeitos a depreciação, em mais de um ano económico, cujos valores unitários não ultrapassem 80% do índice 100 da escala salarial das carreiras do regime

⁸² Débito da conta 2682 «Devedores de transferências para as autarquias locais» por contrapartida da conta 2745 «Subsídios para investimentos», pelo montante do subsídio aprovado.

⁸³ No caso das empreitadas, através do envio dos autos de medição visados pela fiscalização, facturas e comprovativos de pagamento das mesmas.

⁸⁴ Outorgado a 27-04-2009 (*Cfr.* documento inserto no CD anexo ao processo – pasta “Documentação_diversa”).

⁸⁵ O qual se reporta apenas ao biénio 2009-2010.



geral do sistema remuneratório da função pública⁸⁶...», independentemente de se manterem em inventário até ao respectivo abate.

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

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

6.2.2.5. Grandes reparações

São consideradas «Grandes reparações», e como tal, susceptíveis de serem adicionadas ao imobilizado, as despesas que contribuam para um acréscimo do valor do bem ou do correspondente período de vida útil⁸⁷.

As normas específicas do CIME e do CIVE⁸⁸ prevêm que, em caso de dúvida, integram o conceito de «Grande reparação» as despesas que excedam 30% do valor patrimonial líquido do bem, salvaguardando-se, contudo, o critério de materialidade descrito no ponto anterior.

Estes requisitos não foram observados em relação a despesas incorridas com a conservação e reparação de viaturas, de montantes compreendidos entre os € 3,17 e os € 767,80⁸⁹.

Para além da incorrecta contabilização nas vertentes orçamental e patrimonial⁹⁰, as referidas despesas com a conservação e reparação de viaturas não reuniam os pressupostos para serem adicionadas ao custo histórico dos bens, pois não alteraram o valor nem a vida útil dos mesmos⁹¹.

O facto descrito traduz a inobservância do disposto no ponto 11.3. do POCAL (notas explicativas das contas 272 «Custos diferidos», 42 «Imobilizações corpóreas» e 62232 «Conservação e reparação», artigo 13.º, n.º 2, das normas específicas do CIVE, artigo 25.º do RICPM e Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, (notas explicativas à rubrica de classificação económica 07.01.00 – «Investimentos», incluídas no Anexo III).

⁸⁶ Para o ano de 2008, o índice 100 foi fixado em € 333,61 pelo n.º 1.º da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de Janeiro. Deste modo, todos os bens adquiridos, de valor unitário idêntico ou inferior a € 266,89, deveriam ter sido totalmente amortizados no ano de aquisição.

⁸⁷ Cfr. ponto 11.3. do POCAL (notas explicativas das contas 42 «Imobilizações corpóreas» e 272 «Custos diferidos»).

⁸⁸ Artigos 7.º, n.º 2, e 13.º, n.º 2, respectivamente.

⁸⁹ Cfr. documentos de fls. 39 a fls. 62.

⁹⁰ Rubrica de classificação económica 07.01.06.02 – «Investimentos – Material de transporte – Outros» e conta 42.4 «Equipamento de transporte», respectivamente.

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



6.2.2.6. Determinação da vida útil dos bens

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

Concluiu-se que **foram observadas as taxas de amortização** do classificador geral que constitui o Anexo I do CIBE.

Verificou-se, ainda, que **era adoptado o regime duodecimal estatuído no n.º 1 do artigo 35.º do CIBE**, procedimento essencial para a contabilidade de custos, que os apura numa base mensal.

6.2.2.7. Terrenos subjacentes a imóveis

Em conformidade com o POCAL, os terrenos subjacentes a imóveis devem ser evidenciados separadamente na contabilidade, tornando-se por isso necessário conhecer o valor de cada um daqueles activos⁹². Na eventualidade de não se dispor desta informação, o valor do terreno terá, então, de ser determinado de acordo com o critério que se considere mais adequado para o efeito.

Apesar do referido normativo não o explicitar, entende-se que o procedimento descrito deve ser adoptado independentemente do regime jurídico a que os bens se encontrem sujeitos⁹³.

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos, obtiveram-se evidências comprovativas da adopção do mencionado procedimento contabilístico⁹⁴.

6.2.2.8. Abates de bens do imobilizado

As normas comuns dos inventários de base do CIBE enumeram os factos patrimoniais que, na fase do abate, devem ser objecto de registo, bem como o conteúdo do auto de abate – artigo 30.º, n.º 1, alínea c), e n.º 2.

Ao nível dos normativos internos, o RICPM dedica o Capítulo V a explicitar os procedimentos administrativos a adoptar nestas circunstâncias, enquanto o artigo 47.º, alínea l), da orgâ-

⁹² A nota explicativa da conta 421 «Terrenos e recursos naturais», no ponto 11.3. do POCAL, refere o seguinte:

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

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

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

⁹³ Não existe nota explicativa para a conta 45 «Bens de domínio público». Porém, o facto de se dispor de uma conta divisionária destinada ao registo dos terrenos integrados no domínio público – 451 «Terrenos e recursos naturais» – reforça a convicção expressa de que, também neste caso, os terrenos subjacentes a imóveis deverão ser contabilizados separadamente.

⁹⁴ *Cfr.* documentos a fls. 63.



nica municipal⁹⁵, comete ao Sector de Gestão Orçamental e Patrimonial responsabilidades no âmbito dos processos relacionados com a aquisição, transferência, abate, permuta e venda de bens do activo imobilizado.

Para efeitos de selecção da amostra de processos relativos a abates de bens do imobilizado, foi solicitada a emissão do correspondente “Mapa de bens abatidos ao inventário” referente a 2008⁹⁶.

Em conformidade com a informação constante daquele documento, no exercício em apreço foram abatidos ao imobilizado 140 bens, que se encontravam registados pelo valor global de € 1 093 647,30.

Tendo por base o critério da respectiva relevância material, foi seleccionada uma amostra de 8 processos, na importância de € 778 394,00, representativa de 71,2% do montante total.

Quadro VIII: Bens do imobilizado abatidos em 2008 – Amostra

Bem	Valor de aquisição/avaliação	Motivo do abate
Escola n.º 3 EB/II Vila das Lajes	38.000,00	Doação do edifício para construção da sede do Grupo de Folclore Cantares da Eira
Escola n.º 1 EB/II Quatro Ribeiras	80.000,00	Doação do edifício para instalação da Junta de Freguesia das Quatro Ribeiras
Cooperativa de artesanato	45.000,00	Demolição em virtude das obras do edifício Beira-Mar
Campo de futebol municipal do Paúl	50.000,00	Demolição em virtude das obras do parque ambiental do Paúl
Terreno	215.000,00	Construção da marginal da Praia da Vitória
Terreno	200.000,00	
Terreno	65.394,00	
Terreno	85.000,00	
Total	778.394,00	-

Euro

Da análise efectuada, verificou-se que todas as operações foram devidamente autorizadas pelo Presidente do órgão executivo, que actuou em conformidade com as competências que lhe foram delegadas pela Câmara Municipal⁹⁷, designadamente as previstas no artigo 64.º, n.º 1, alínea f), da LAL.

Em termos contabilísticos, os movimentos foram correctamente registados nas contas apropriadas.

Face ao que precede, conclui-se que **foi observada a legalidade e regularidade financeira das operações descritas de abate de bens do imobilizado.**

6.2.3. Conclusões

Apesar das inúmeras regularizações contabilísticas efectuadas nas contas do imobilizado, não era possível assegurar a fiabilidade da informação constante das demonstrações financeiras de 2008, tal como evidenciam as reservas expressas pelos auditores externos no âmbito da certificação legal das contas.

⁹⁵ Como oportunamente se referiu, constataram-se desconformidades entre as designações das unidades orgânicas constantes do RICPM e a estrutura dos serviços municipais actualmente em vigor.

⁹⁶ De fls. 71 a fls. 79.

⁹⁷ Por deliberação, de 04-11-2005.



Alguns dos procedimentos de controlo previstos no POCAL, formalizados nas normas e regulamentos internos, estavam a ser aplicados. Porém, a regularidade financeira das operações nem sempre foi salvaguardada.

Na realidade, a incorrecta relevação contabilística dos contratos de doação de imóvel e de constituição de direitos de superfície introduziu distorções materialmente relevantes nas demonstrações financeiras, tendo o resultado líquido do exercício, no montante de € 55 497,40, sido positivamente influenciado em € 1 772 706,11, mercê do indevido reconhecimento como proveito integral do exercício dos fluxos financeiros associados às referidas operações.

A adequada contabilização das referidas operações teria motivado o apuramento de um resultado líquido negativo de € 1 716 542,00, conforme explicitado no ponto 6.2.2.1.5.

Por outro lado, relativamente à empreitada de remodelação da estrada regional n.º 1 – 1.ª (estrada 25 de Abril), constatou-se que foram facturados, pelo empreiteiro que executou a 2.ª fase da obra, trabalhos, no montante de € 13 542,02, que já tinham sido facturados pelo empreiteiro inicial, não existindo evidências do Município ter diligenciado no sentido da regularização do referido débito.

No que concerne aos procedimentos contabilísticos adoptados no âmbito do imobilizado, observaram-se ainda as seguintes situações:

- a conta 44 «Imobilizações em curso» nem sempre apresentava um nível de desagregação compatível com o exercício de um adequado controlo da execução dos projectos;
- os trabalhos realizados por administração directa não foram valorizados, em virtude da contabilidade de custos só ter sido implementada em 2009;
- inadequada relevação contabilística dos subsídios para investimentos;
- incorrecta adição ao imobilizado de despesas que não contribuíram para aumentar o valor dos bens nem a respectiva vida útil;
- o regime duodecimal das amortizações era aplicado nas situações legalmente previstas;
- os terrenos subjacentes a edifícios e outras construções eram evidenciados separadamente na contabilidade;

As situações que implicaram o incumprimento de disposições legais e regulamentares são indicadas abaixo:



Quadro IX: Imobilizado – Disposições legais não observadas

Pontos do POCAL e outras disposições legais	Descrição	Ponto do Relatório
3.2., alíneas d) e g), e 11.3. (notas explicativas das contas 274 «Proveitos diferidos» e 576 «Doações»)	Controlo das operações – Incorrecta relevação contabilística das operações associadas ao terreno recebido em doação e constituição de direitos de superfície.	6.2.2.1.3. 6.2.2.1.4.
4.1.9.	Controlo das operações – Falta de ajustamento do valor do terreno do Paúl, que à data do balanço tinha um valor inferior ao registado na contabilidade.	6.2.2.1.5.
11.3. (nota explicativa da conta 2745 «Subsídios para investimentos»)	Registo metódico dos factos – Incorrecta relevação contabilística dos subsídios para investimentos.	6.2.2.3.
11.3. (notas explicativas das contas 272 «Custos diferidos», 42 «Imobilizações corpóreas» e 62232 «Conservação e reparação»), artigo 13.º, n.º 2, das normas específicas do CIVE, artigo 25.º do RICPM e DL n.º 26/2002, de 14/02 (notas explicativas da rubrica de classificação económica 07.01.00 – «Investimentos»)	Registo metódico dos factos – Indevida classificação de grandes reparações e registo no imobilizado de despesas de reduzido montante associadas à conservação e reparação de viaturas.	6.2.2.5.



6.3. Endividamento

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

6.3.1. Definição de responsabilidades

As competências no âmbito do controlo do serviço da dívida dos empréstimos bancários e das restantes dívidas a terceiros estavam cometidas à Divisão Financeira⁹⁸, através da Secção de Contabilidade e do Sector Financeiro e de Tesouraria.

6.3.2. Passivos financeiros

Em 31-12-2008, os passivos financeiros ascendiam a € 9 139 668,70, reportando-se a empréstimos bancários de médio e longo prazos, os quais foram visados pelo Tribunal de Contas.

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

No entanto, **nem todas as importâncias em dívida referentes aos financiamentos bancários em vigor⁹⁹ foram certificadas**, apurando-se, inclusive, algumas divergências, conforme quadro seguinte:

Quadro X: Passivos financeiros não certificados

Caracterização do empréstimo	Instituição financeira	31-12-2008		
		Montante em dívida	Certidão bancária	Divergência
		(a)	(b)	(c) = (a) - (b)
Salão Teatro Praiense	Banif	140.681,47	Não remeteu	-
Fundo coesão - Aterro Sanit.	Banif	720.483,60	Não remeteu	-
Habitação Social Construção 50 fogos Santa Rita/INH	Banif	1.091.366,46	Não remeteu	-
Habitação Social - INH	CGD	57.225,83	57.246,56	-20,73
Habitação Social 20 fogos Serra Santiago/INH	Banif	585.487,92	Não remeteu	-
Habitação Social - INH - B.T.A.	Santander Totta	124.120,14	138.198,55	-14.078,41

Pelo exposto conclui-se que **não era exercido um controlo efectivo destas dívidas, conforme dispõe o ponto 2.9.10.1.12. do POCAL e o artigo 20.º da NSCI.**

Todas as operações apresentavam uma maturidade superior a um ano. Porém, no que concerne aos empréstimos bancários e de acordo com os respectivos planos de reembolso, a fls. 84, **estimava-se que, em 2009, se vencesse a importância de € 484 535,99 referente a amortizações de capital, a qual não tinha sido relevada como exigível a curto prazo no balanço.**

⁹⁸ Artigo 44.º e seguintes da orgânica do Município, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 148, de 2 de Agosto de 2007. Originariamente, tais competências estavam cometidas à então designada Divisão Administrativa e Financeira (artigos 20.º, n.º 2, e 27.º, ambos do NSCI) normativo que se encontra desactualizado face à actual orgânica municipal.

⁹⁹ Conforme documentos de fls. 80 a fls. 83.



Em **contraditório**, o Presidente da Câmara Municipal referiu que:

(...) entende-se estar a contabilizar de acordo com a ficha de apoio técnico n.º 2/2007/RC do SATAPOCAL, conforme consta do ponto 16.1 da certificação legal de contas. De acordo com a informação obtida junto da DGAL, é necessário manter este modo de contabilização para efeitos do cálculo do endividamento.

A argumentação aduzida não colhe, pois o registo das dívidas no balanço deve processar-se em conformidade com o respectivo grau de exigibilidade.

Com efeito, no ponto 5. (Balanço) do POCAL (nota de rodapé *a*)), no comentário sobre as dívidas a terceiros – médio e longo prazos, é referido que as mesmas deverão ser desenvolvidas «...segundo as rubricas existentes no «Curto prazo», atendendo às previsões de cobrança ou exigibilidade da dívida ou de parte dela, a mais de um ano».

Por outro lado, o ponto 11.3. do mesmo diploma legal, na nota explicativa da conta 23 «Empréstimos obtidos», dispõe-se que «(...) As subcontas deverão ser divididas consoante o horizonte temporal do empréstimo».

Deste modo, no encerramento do exercício, as dívidas a pagar no exercício seguinte que se encontram registadas em “médio e longo prazo” deverão ser transferidas para curto prazo, criando-se, para o efeito, as subcontas necessárias, cuja designação evidencie que se destinam a adequar os passivos ao respectivo grau de exigibilidade¹⁰⁰.

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

6.3.3. Outras dívidas a terceiros

6.3.3.1. No final do exercício de 2008, as dívidas de natureza não financeira ascendiam a € 5 996 275,15¹⁰¹, assim desagregadas:

¹⁰⁰ Por exemplo, a parte do capital relativa aos empréstimos a médio e longo prazos a amortizar no exercício seguinte – que deve ser transferida para curto prazo – poderá ser registada numa subconta da conta 23, com a designação de «Amortizações de empréstimos a médio e longo prazos».

¹⁰¹ Não inclui a conta 269 «Adiantamentos por conta de vendas» – € 940 001,00 – constante no Balanço, importância referente a diversos contratos-promessa.



Quadro XI: Outras dívidas a terceiros

		<i>Euro</i>
De médio e longo prazos		
Outros credores		100.000,00 1,67%
De curto prazo		
Fornecedores, c/c		333.181,13 5,56%
Fornecedores - Facturas em recepção e conferência		11.572,18 0,19%
Fornecedores de imobilizado, c/c:		3.705.557,67 61,80%
Construções Meneses & McFadden, Lda.	421.541,97	
Somague Ediçor, Engenharia, S.A.	1.395.314,00	
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A.	506.213,60	
Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, S.A.	926.451,05	
Outros	456.037,05	
Fornecedores de imobilizado - Facturas em recepção e conferência		625.255,34 10,43%
Construções Meneses & McFadden, Lda.	205.435,35	
Somague Ediçor, Engenharia, S.A.	162.481,58	
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A.	71.218,73	
Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, S.A.	132.366,21	
Outros	53.753,47	
Estado e outros entes públicos		51.833,49 0,86%
Outros credores		1.168.826,80 19,49%
Outras entidades profissionais		48,54 0,00%
TOTAL		5.996.275,15 100,00%

Fonte: Balanço; Balancete analítico.

As dívidas a “fornecedores de imobilizado” – € 4 330 813,01 – e a “outros credores” – € 1 268 826,80 – representavam 93,39% do total das outras dívidas a terceiros.

6.3.3.2. Com o intuito de se proceder à certificação dos saldos das contas dos principais fornecedores¹⁰², efectuou-se a respectiva circularização:

Quadro XII: Entidades circularizadas

		<i>Euro</i>
Entidades	Movimento anual	%
Somague Ediçor, Engenharia, S.A.	2.758.222,13	22,4
Construções Meneses & McFadden, Lda.	2.342.835,53	19,0
Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, S.A.	2.340.771,90	19,0
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A.	1.107.070,14	9,0
Sub-total	8.548.899,70	69,3
Total movimentado - Contas 2611 e 2618	12.328.486,89	

Fonte: Balancete analítico.

O cruzamento da informação constante das contas-correntes destas entidades, disponibilizadas pela Secção de Contabilidade, com os extractos de conta remetidos pelos fornecedores, evidenciava as seguintes divergências de saldos:

¹⁰² Seleccionados de acordo com a expressão financeira dos movimentos acumulados a crédito. Saliente-se que a adopção do critério baseado na relevância material dos saldos, a 31-12-2008, conduziria à mesma amostra.



Quadro XIII: Circularização – Divergências de saldos

Euro

Fornecedores	31-12-2008		
	Balancete analítico (a)	Extracto do fornecedor (b)	Divergência (c) = (b) - (a)
Somague Ediçor, Engenharia, S.A.	1.395.314,00	1.557.795,58	162.481,58
Construções Meneses & McFadden, Lda.	421.541,97	728.197,66	306.655,69
Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, S.A.	927.617,72	405.486,77	-522.130,95
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A.	0,00	0,00	0,00

As diferenças apuradas foram justificadas, certificando-se, por conseguinte, os respectivos saldos à data de 31-12-2008.

6.3.4. Controlo administrativo e contabilístico

Alguns dos procedimentos de controlo do endividamento e de outras dívidas a terceiros¹⁰³ previstos na NSCI e no POCAL não foram aplicados de forma consistente no decurso do exercício.

Com efeito, **não era realizada a reconciliação das contas de empréstimos bancários no que respeita ao cálculo dos juros debitados**, procedendo-se apenas à confirmação dos débitos dos encargos referentes ao serviço da dívida dos diversos financiamentos contratados, de acordo com os valores previsionais disponibilizados pelas próprias instituições de crédito, não se efectuando, por conseguinte, a certificação dos juros debitados. Tal facto traduz a **inobservância do disposto pelo ponto 2.9.10.2.7. do POCAL e no artigo 29.º da NSCI.**

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

No que concerne ao procedimento de circularização a fornecedores, com vista à certificação dos correspondentes saldos, o Presidente da Câmara Municipal definiu, para o efeito, duas tipologias de entidades: “1 – Fornecedores com movimentos regulares e mensais”, que deverão ser conciliados uma vez por semestre; “2 – Fornecedores com movimentos pontuais”, conciliados cinco por mês e por amostragem¹⁰⁴.

Durante os trabalhos de campo apenas foram recolhidas evidências da adopção deste procedimento relativamente aos designados fornecedores “tipo 2”, alguns deles sem movimento no exercício.

Todavia, em contraditório, foi remetida documentação comprovativa da aplicação do procedimento de circularização a fornecedores integrados em ambas as tipologias, a qual, apesar de solicitada no decurso dos trabalhos de campo, não foi disponibilizada.

O Presidente da Câmara Municipal **informou, ainda**, que:

¹⁰³ Artigo 27.º da NSCI e pontos 2.9.10.2.3., 2.9.10.2.6., 2.9.10.2.7. e 2.9.10.2.8. do POCAL.

¹⁰⁴ Cfr. despacho de 29-01-2008, de fls. 85 a fls. 87.



No que concerne ao procedimento de circularização a fornecedores, informa-se que o despacho do Presidente da Câmara Municipal está a ser totalmente aplicado. São reconciliados os fornecedores do “tipo 1” uma vez por semestre, conforme comprovam as cópias que enviamos em anexo. Quanto aos fornecedores do “tipo 2” são reconciliados cinco por mês e por amostragem, mesmo para os fornecedores que não apresentam movimentos na contabilidade do Município, pois se não se efectuar a reconciliação não se tem a garantia que não existem movimentos por efectuar. (...) Conforme documentam as cópias que enviamos em anexo, verificam-se que são efectuadas reconciliações aos fornecedores do “tipo 2” com movimentos.

A propósito desta questão, convém salientar que o objectivo principal do procedimento de circularização consiste em confirmar se todas as responsabilidades constituídas até à data a que se reportam as demonstrações financeiras estão adequadamente reflectidas no balanço, pelos valores apropriados.

Atendendo a que a probabilidade de existirem passivos não contabilizados é maior nos fornecedores mais frequentes, justifica-se que estes sejam preferencialmente seleccionados para efeitos de circularização.

Contudo, da resposta transcrita infere-se outro entendimento, pois a periodicidade com que os serviços procediam à certificação dos saldos de fornecedores com reduzido ou nenhum movimento contabilístico era mensal, enquanto para os restantes era semestral. Há, assim, uma inversão de prioridades na definição da periodicidade para a realização do procedimento descrito, situação que deverá ser revista.

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

De igual modo, **o orçamento para 2008 não integra a informação relativa ao total das responsabilidades contratuais plurianuais**, com inobservância do disposto no **n.º 3 do artigo 5.º, da Lei de Enquadramento Orçamental**¹⁰⁵, o qual impõe que os orçamentos das autarquias locais apresentem «... o total das responsabilidades financeiras resultantes de despesas de capital assumidas por via de compromissos plurianuais, decorrentes da realização de investimentos com recurso a operações financeiras cuja natureza impeça a contabilização directa do respectivo montante total no ano em que os investimentos são realizados ou os bens em causa postos à disposição...».

¹⁰⁵ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2 de Julho, e 48/2004, de 24 de Agosto.



6.3.5. Limites ao endividamento autárquico

6.3.5.1. Limites

O montante dos empréstimos e o endividamento líquido municipal estão sujeitos a limites fixados em função de uma percentagem da soma de um conjunto de receitas municipais¹⁰⁶.

Assim, para o cálculo dos limites, serve de referência a soma das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativos ao ano anterior¹⁰⁷.

No exercício em análise, os limites a considerar são os seguintes:

Quadro XIV: Endividamento – Valores de referência

Receitas municipais (a)		Limites do endividamento - 2008			
2007	Impostos municipais	1.424.687,38			
	FEF	5.740.938,00			
	IRS	360.772,00			
	Derrama	0,00			
	Sector empresarial local	0,00			
	(a)	7.526.397,38			
Fonte: Controlo orçamental – Receita			Euro		
			CONTRATOS DE EMPRÉSTIMOS		
			CURTO PRAZO	MÉDIO E LONGO PRAZOS	ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO
			(b)	(c)	(d)
			(b) = (a) × 10%	(c) = (a)	(d) = (a) × 125%
			752.639,74	7.526.397,38	9.407.996,73

Para efeitos de cálculo do endividamento líquido e dos empréstimos do Município, adiciona-se o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios, proporcional à participação do município, assim como o das entidades que integram o sector empresarial local e das entidades a que se refere o n.º 4 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas¹⁰⁸.

No caso, releva o endividamento líquido da AMRAA, do *Salão Teatro Praiense, SA*, e da *Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA*¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Título IV da LFL, *maxime*, artigos 36.º, 37.º e 39.º, bem como artigo 61.º da mesma lei, e artigo 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

¹⁰⁷ Artigo 37.º, n.º 1, e artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, da LFL.

¹⁰⁸ N.º 2 do artigo 36.º da LFL, n.ºs 3 e 5 do artigo 7.º da Lei n.º 11/2003, de 13 de Maio, e n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, que entrou em vigor em 01-09-2008, bem como artigos 31.º e 32.º, n.º 1, da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro. Por outro lado, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL e n.º 4 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, ambos com a redacção dada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, a partir de 1 de Janeiro de 2008, inclui-se ainda o endividamento líquido e os empréstimos das sociedades comerciais nas quais os municípios e as associações de municípios detenham, directa ou indirectamente, uma participação social, proporcional à sua participação no capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do sector empresarial local.

¹⁰⁹ O Município da Praia da Vitória não cumpriu com as regras estabelecidas no artigo 31.º (equilíbrio de contas) da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, pelo que, os endividamentos líquidos destas empresas relevam para o respectivo limite de endividamento da Autarquia.



6.3.5.2. Empréstimos de curto prazo

Em 2008, o Município da Praia da Vitória recorreu a um financiamento de curto prazo no montante de € 496 942,39, vencendo juros à taxa resultante da média aritmética simples da *Euribor* a 1 mês, acrescida de um *spread* de 0,5 pp. O empréstimo foi totalmente amortizado durante o exercício.

Quadro XV: Limite dos empréstimos de curto prazo

		<i>Euro</i>
(a)	Limite dos empréstimos a curto prazo	752.639,74
(b)	Capital em dívida (montante mais elevado)	496.942,39
(c) = (b) / (a)	Capacidade de endividamento de curto prazo utilizada	66,03%

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

Conforme se demonstra no Quadro XV, a **capacidade de endividamento a curto prazo utilizada foi de 66,03%**.

6.3.5.3. Empréstimos de médio e longo prazos

No exercício de 2008 foi contraído um empréstimo de longo prazo¹¹⁰ em regime de conta corrente, no montante de € 2 070 000,00, destinado ao financiamento de diversos investimentos, vencendo juros à taxa correspondente à média da *Euribor* a 6 meses, acrescida de um *spread* de 0,36 pp, tendo sido utilizada a importância de € 1 279 995,32.

Para efeito de cálculo do limite dos empréstimos a médio e longo prazos relevam, neste caso, os montantes em dívida da Autarquia, bem como 49% do financiamento contratado pela *Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA*¹¹¹, no montante de € 2 500 000,00.

No que concerne às empresas municipais, apenas o *Salão Teatro Praiense, SA*, não apresentou contas equilibradas. Contudo, tal facto não teve implicações no cálculo do referido limite, em virtude da empresa não deter financiamentos em vigor com esta maturidade.

A AMRAA não tinha, igualmente, contraído nenhum empréstimo de médio ou longo prazos.

¹¹⁰ Maturidade de 20 anos.

¹¹¹ Proporcional à participação da *Praia em Movimento, EM*, no respectivo capital social.



Quadro XVI: Limite dos empréstimos a médio e longo prazos

		Euro
(a)	Limite dos empréstimos a médio e longo prazos	7.526.397,38
Capital em dívida em 31-12-2008:		
	Município	100,00% de 9.139.668,70
	SDCPV, SA	49,00% de 2.500.000,00
		9.139.668,70
		1.225.000,00
(b)	Total do capital em dívida em 31-12-2008	10.364.668,70
(c)	Empréstimos e amortizações excepcionados	2.914.565,84
(d) = (b) - (c)	Capital em dívida relevante	7.450.102,86
(e) = (d) / (a)	Capacidade de endividamento de médio e longo prazos utilizada	98,99%

Fonte: Balançetes analíticos; Mapa de empréstimos obtidos.

Considerando a globalidade dos empréstimos em curso e tendo presentes as excepções legalmente previstas, à data de 31-12-2008, **a capacidade de endividamento a médio e longo prazos utilizada era de 98,99%**.

6.3.5.4. Endividamento líquido¹¹²

Por seu turno, naquela data, **a capacidade de endividamento líquido utilizada era de 46,22%**¹¹³, como decorre do quadro seguinte:

Quadro XVII: Limite do endividamento líquido

		Euro
(a)	Limite do endividamento líquido	9.407.996,73
Endividamento líquido:		
	Município da Praia da Vitória	6.216.610,12
	Salão Teatro Praiense, S.A.	-49.878,25
	Socied. Desenv. Conc. P. Vitória, S.A.	1.128.664,54
	AMRAA	-32.536,04
(b)	Endividamento líquido total	7.262.860,37
(c)	Empréstimos e amortizações excepcionados	2.914.565,84
(d) = (b) - (c)	Endividamento líquido relevante	4.348.294,53
(e) = (d) / (a)	Capacidade de endividamento líquido utilizada	46,22%

Fonte: Balançetes analíticos; Mapa de empréstimos obtidos.

¹¹² O *endividamento líquido municipal* é definido como sendo «equivalente à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira, as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros» (n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro).

¹¹³ Em 2008, o endividamento líquido da empresa *Salão Teatro Praiense, SA*, foi negativo, ou seja, o conjunto dos activos relevantes para o referido cálculo foi superior ao conjunto dos passivos, implicando, em consequência, uma diminuição do endividamento líquido total do Município da Praia da Vitória. A partir de 2009, o n.º 5 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, com a redacção dada pelo artigo 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, estabelece que «*Em caso de incumprimento das regras de equilíbrio das contas, previstas no artigo anterior, a contribuição das entidades que integram o sector empresarial local e das entidades referidas no número anterior não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total do município...*».



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

6.3.6. Endividamento global

Com referência ao final do exercício de 2008, o endividamento global do Município ascende a € 15 135 943,85 e apresentava uma estrutura maioritariamente constituída por dívidas a médio e longo prazos – 57,8%.

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

Quadro XVIII: Endividamento global

		Euro
Dívidas a terceiros - médio e longo prazos:		
Passivos financeiros:		
Empréstimos a médio e longo prazos	8.655.132,71	57,8%
Outros credores	100.000,00	
Sub-total	8.755.132,71	
Dívidas a terceiros - curto prazo:		
Passivos financeiros:		
Amortização de empréstimos a médio e longo prazos	484.535,99	
Outras dívidas:		
Fornecedores, c/c	333.181,13	
Fornecedores - Facturas em recepção e conferência	11.572,18	
Fornecedores de imobilizado, c/c:	3.705.557,67	
Construções Meneses & McFadden, Lda.	421.541,97	
Somague Ediçor, Engenharia, S.A.	1.395.314,00	
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A.	506.213,60	
Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, S.A.	926.451,05	
Outros	456.037,05	42,2%
Fornecedores de imobilizado - Facturas em recepção e conferência	625.255,34	
Construções Meneses & McFadden, Lda.	205.435,35	
Somague Ediçor, Engenharia, S.A.	162.481,58	
Jaime Ribeiro & Filhos, S.A.	71.218,73	
Tecnovia Açores - Sociedade de Empreitadas, S.A.	132.366,21	
Outros	53.753,47	
Estado e outros entes públicos	51.833,49	
Outros credores	1.168.826,80	
Outras entidades profissionais	48,54	
Sub-total	6.380.811,14	
Total	15.135.943,85	100,0%

Fonte: Outras dívidas a terceiros; Balancete analítico

As dívidas a fornecedores representavam 33,1% das receitas totais do ano anterior.



Por outro lado, o prazo médio de pagamentos registado em 2008 foi de 4,67 meses¹¹⁴.

A factualidade apurada revela que o Município se encontrava numa situação próxima do desequilíbrio financeiro conjuntural, tal como definido no n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março¹¹⁵.

Para complementar a análise, pretendeu-se, também, aferir a antiguidade dos saldos credores, com referência a 31-12-2008. Todavia, apenas foi possível obter informação referente às dívidas que se encontravam por regularizar à data de 17-07-2009 –, as quais ascendiam a € 9 302 518,04.

Quadro XIX: Antiguidade das dívidas – à data de 17-07-2009¹¹⁶

Fornecedores	30 dias	30 a 60 dias	60 a 90 dias	90 a 120 dias	120 a 180 dias	180 a 270 dias	270 a 360 dias	1 a 1,5 anos	superior a 1,5 anos	TOTAL
Total	105.559,83	1.010.931,05	958.556,90	1.434.311,42	2.264.278,10	2.331.799,69	982.894,93	214.186,12	0,00	9.302.518,04

Euro

Fonte: Dívida a Entidades Credoras por Meses

A informação disponibilizada indicia que o Município poderá vir a confrontar-se com a insuficiência de meios para fazer face às dívidas contraídas¹¹⁷, parte substancial das quais, no montante de € 3 528 880,74 (37,9%), apresentava uma antiguidade igual ou superior a seis meses, sendo que destes, € 214 186,12 estavam por regularizar há mais de um ano¹¹⁸. Por outro lado, em cerca de seis meses, estas responsabilidades¹¹⁹ registaram um acréscimo de 55,1%, ou seja, mais € 3 306 242,89.

6.3.7. Conclusões

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

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

¹¹⁴ Calculado em conformidade com o critério definido na alínea c) do n.º 7 do Programa *Pagar a Tempo e Horas*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008, publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 38, de 22 de Fevereiro de 2008.

¹¹⁵ Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 7 de Março, constituem índices de desequilíbrio financeiro conjuntural, entre outros, «A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas totais do ano anterior, tal como definidas no artigo 10.º da LFL» (alínea b)), e o «Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses» (alínea d)).

¹¹⁶ Não foi possível efectuar a análise reportada ao final do exercício de 2008, em virtude das limitações da aplicação informática.

¹¹⁷ Na sua maioria, já vencidas.

¹¹⁸ Cfr. mapa incluído no CD anexo ao processo – pasta “Documentação_diversa”.

¹¹⁹ Não incluem as respeitantes aos financiamentos bancários.



Quadro XX: Endividamento – Disposições legais não observadas

Pontos do POCAL e outras disposições legais	Artigos da NSCI	Descrição	Ponto do Relatório
2.9.10.1.12.	20.º	Controlo das operações – Os montantes em dívida dos financiamentos bancários não eram certificados.	
2.9.2., alínea e), 5. (nota de rodapé a), comentário às dívidas a terceiros – médio e longo prazos) e 11.3. (nota explicativa da conta 23 «Empréstimos obtidos»)	-	Controlo das operações e registo metódico dos facts – Nem todas as dívidas se encontravam reflectidas no balanço de acordo com o respectivo grau de exigibilidade.	6.3.2.
2.9.10.2.7.	29.º	Controlo das operações – Não se procedia à certificação prévia dos juros debitados nas contas de empréstimos bancários.	
2.6.1. e 11.3. (notas técnicas às contas 04 «Orçamento – Exercícios futuros» e 05 «Compromissos – Exercícios futuros»)	-	Controlo das operações e registo metódico dos facts – A assunção de compromissos com efeitos em exercícios seguintes não era objecto de registo nas adequadas contas de controlo orçamental.	6.3.4.



6.4. Transferências e subsídios concedidos e obtidos

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

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

Relativamente à despesa, pretendeu-se comprovar se o relacionamento com as entidades beneficiárias se processava de acordo com um quadro regulamentar específico.

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

6.4.1. Definição de responsabilidades

As matérias relacionadas com as transferências e subsídios não estavam cometidas a nenhuma unidade orgânica específica. Na realidade, a NSCI era omissa relativamente às mesmas, enquanto a estrutura orgânica municipal apenas mencionava que competia ao Sector Administrativo «Organizar e acompanhar os processos relativos a candidaturas aos Fundos Comunitários»¹²⁰.

Na prática, a gestão das candidaturas aos programas comunitários era exercida pela Divisão de Investimentos, na dependência directa do Presidente da Câmara Municipal.

No que concerne à atribuição de apoios financeiros directos e outros tipos de ajudas, tanto a entidades legalmente constituídas como a particulares, o executivo municipal elaborou um conjunto de regulamentos¹²¹ visando disciplinar esta vertente da gestão autárquica, através dos quais foram definidos os objectivos, as condições de acesso, a tipologia das despesas elegíveis, os critérios subjacentes à apreciação e selecção dos pedidos, bem como os mecanismos de controlo instituídos.

As competências no âmbito do **regulamento municipal de apoio à recuperação de habitações degradadas** estavam cometidas à Divisão de Acção Social, enquanto as do **regulamento de apoio às entidades e agentes desportivos** encontravam-se atribuídas ao Gabinete do Desporto.

Ao nível do **regulamento do fundo de coesão rural**, foi constituída uma comissão para apreciação das candidaturas, coordenada por uma trabalhadora da empresa municipal *Praia em Movimento, EM*, a qual é, igualmente, responsável pelo acompanhamento da execução dos projectos seleccionados para apoio, procedendo à validação dos documentos comprovativos da realização das despesas comparticipadas, elementos de suporte ao processamento dos apoios às entidades beneficiárias.

¹²⁰ Alínea *a*) do artigo 22.º do Regulamento de Organização dos Serviços Municipais,

¹²¹ Regulamento do fundo de coesão rural (de fls. 163 a fls.178), Regulamento municipal de apoio à recuperação de habitações degradadas (de fls. 179 a fls.183) e Regulamento de apoio às entidades e agentes desportivos (de fls. 184 a fls. 197).



6.4.2. Controlo administrativo e contabilístico

6.4.2.1. Transferências e subsídios obtidos

Em 2008, o Município da Praia da Vitória arrecadou receitas provenientes de transferências e subsídios que ascenderam a € 10 803 367,11.

Quadro XXI: Transferências e subsídios obtidos

Designação	Valor
Transferências correntes:	
FEF	3.575.651,00
FSM	514.007,00
IRS	373.054,00
Serviços e fundos autónomos	9.531,72
Administração regional	41.795,33
Sub-total	4.514.039,05
Transferências de capital:	
FEF	2.383.768,00
FEDER	255.727,75
Serviços e fundos autónomos	215.769,15
Administração regional	3.434.063,16
Sub-total	6.289.328,06
Total	10.803.367,11

Euro

As importâncias recebidas a título de participação na receita de impostos do Estado, determinada a partir do FEF, da compensação das despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para o Município, processada através do FSM, e da participação variável no IRS, ascenderam, conjuntamente, a € 6 846 480,00, correspondendo a 63,4% das transferências obtidas no ano em causa.

O controlo da recepção destas verbas, que é relativamente simples, na medida em que são anualmente inscritas no OE e transferidas por duodécimos até ao dia 15 do mês correspondente¹²², era exercido pela Secção de Contabilidade, que as contabilizou correctamente.

No mesmo período, das transferências de capital provenientes do FEDER, da administração regional e dos serviços e fundos autónomos, € 3 837 188,15 eram referentes a subsídios para investimentos¹²³.

Como oportunamente foi salientado¹²⁴, a relevação contabilística destas operações não era adequada, pois o direito à percepção dos subsídios era imediatamente reconhecido no momento da celebração do contrato, donde decorre a **inobservância do princípio da materialidade** constante do ponto 3.2., alínea g), do POCAL.

¹²² Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 25.º da LFL.

¹²³ Conforme se encontra evidenciado no mapa 8.3.4.5 - Transferências de capital - Receita, incluído no CD anexo ao processo - pasta "Prestação_contas_2008_município/Prestação_contas_2008", pág. 573.

¹²⁴ Ponto 6.2.2.3., *supra*.



Foi igualmente referido¹²⁵ que os projectos comparticipados nem sempre eram individualmente evidenciados numa divisionária da conta 44 «Imobilizações em curso»¹²⁶, facto que dificultava a certificação da informação de suporte à elaboração dos pedidos de pagamento das correspondentes comparticipações financeiras.

6.4.2.2. Transferências concedidas

As transferências processadas atingiram a importância de € 2 573 739,43, verba que se refere, exclusivamente, aos apoios financeiros atribuídos directamente às entidades beneficiárias.

O principal critério adoptado para a selecção da amostra foi o da relevância financeira dos apoios atribuídos por entidade beneficiária, independentemente de se enquadrarem, ou não, em algum dos regulamentos existentes.

Nos casos em que se constatou que a entidade seleccionada tinha beneficiado de apoios atribuídos ao abrigo de mais do que um regulamento, procedeu-se à análise de todos os processos relativos à mesma, independentemente da respectiva materialidade.

Relativamente aos apoios concedidos no âmbito do desporto, foram seleccionadas as entidades beneficiárias de apoios a partir dos € 15 000,00.

Da aplicação dos critérios enunciados resultou a seguinte amostra, representativa de 66% do total das verbas processadas em 2008:

¹²⁵ Ponto 6.2.2.2.1., *supra*.

¹²⁶ Se a candidatura aprovada englobar vários projectos, o nível de desagregação a adoptar deverá então ser o da candidatura.



Quadro XXII: Apoios financeiros atribuídos – Amostra seleccionada

Euro

Processo n.º	Designação	Valor
Transferências correntes:		
1	Cooperativa Praia Cultural	175.000,00
2	Sport Clube Praiense	99.600,00
3	Associação de Jovens Fonte Bastardo	71.271,40
4	Praia em Movimento, EM	40.000,00
5	Grupo Desportivo do Centro Social do Juncal	21.177,00
6	Sport Clube Vilanovense	21.030,80
7	Olavo Lúcio Gomes de Carvalho Esteves	15.000,00
8	Casa do Povo das Lajes	2.100,00
9	Salão de Festas de Santa Luzia	1.300,00
10	Centro Comunitário de São Brás	793,08
Sub-total		447.272,28
Transferências de capital:		
1	Cooperativa Praia Cultural	850.000,00
5	Grupo Desportivo do Centro Social do Juncal	142.000,00
9	Salão de Festas de Santa Luzia	134.390,00
10	Centro Comunitário de São Brás	50.000,00
11	Teatrinho - Espectáculos Lda.	25.500,00
12	Irmandade do Divino Espírito Santo das Tronqueiras	19.650,00
8	Casa do Povo das Lajes	16.750,00
7	Olavo Lúcio Gomes de Carvalho Esteves	10.000,00
3	Associação de Jovens Fonte Bastardo	2.000,00
6	Sport Clube Vilanovense	750,00
Sub-total		1.251.040,00
Total		1.698.312,28

Fonte: Mapas 8.3.4.1. e 8.3.4.2. do POCAL

Através da análise efectuada, verificou-se que a atribuição dos apoios teve por suporte deliberações da Câmara Municipal, sendo posteriormente formalizada através da celebração de protocolos ou contratos-programa com cada uma das entidades beneficiárias, conforme se evidencia no quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

Quadro XXIII: Apoios financeiros atribuídos

Euro

Processo n.º	Designação	Regulamento	Acta		Contrato-Programa		Valor
			N.º	Data	N.º	Data	
1	Cooperativa Praia Cultural	-	2	22-01-2008	Sem número	b)	975.000,00
		-	25	09-12-2008	Sem número	09-12-2008	50.000,00
2	Sport Clube Praiense	(3)	6	17-03-2008	77/DESP/2008	04-04-2008	18.200,00
		(3)	2	22-01-2008	15/DESP/2008	07-02-2008	18.200,00
		(3)	13	24-06-2008	129/DESP/2008	27-06-2008	18.200,00
		(3)	15	22-07-2008	154/DESP/2008	29-07-2008	45.000,00
3	Associação de Jovens Fonte Bastardo	-	26	27-11-2007	5/DESP/2008	25-01-2008	3.362,40
		(1)	6	20-03-2007	43/FCR/2007	12-04-2007	1.000,00
		(3)	2	22-01-2008	16/DESP/2008	07-02-2008	3.150,00
		(3)	2	22-01-2008	18/DESP/2008	07-02-2008	5.059,00
		(3)	2	22-01-2008	17/DESP/2008	07-02-2008	20.000,00
		(3)	15	22-07-2008	158/DESP/2008	12-01-2008	19.800,00
		(3)	17	19-08-2008	168/DESP/2008	27-08-2008	19.900,00
		(1)	6	17-03-2008	6/FCR/2008	04-04-2008	1.000,00
4	Praia em Movimento, EM	-	23	11-11-2008	Sem número	17-11-2008	40.000,00
5	Grupo Desportivo do Centro Social do Juncal	-	10	15-05-2007	82/CULT/2007	21-05-2007	20.000,00
		-	13	24-06-2008	137/CULT/2008	08-07-2008	120.000,00
		(3)	26	27-11-2007	4/DESP/2008	25-01-2008	4.200,00
		(3)	2	22-01-2008	20/DESP/2008	07-01-2008	16.977,00
		(1)	6	17-03-2008	77/FCR/2008	04-04-2008	500,00
		(1)	6	17-03-2008	77/FCR/2008	04-04-2008	1.000,00
		(1)	6	17-03-2008	77/FCR/2008	04-04-2008	500,00
6	Sport Clube Vilanovense	(3)	26	27-11-2007	3/DESP/2008	25-01-2008	900,00
		(3)	3	06-02-2008	43/DESP/2008	a)	1.930,80
		(3)	21	14-10-2008	187/DESP/2008	24-10-2008	18.200,00
		(1)	6	17-03-2008	114/FCR/2008	04-04-2008	750,00
7	Olavo Lúcio Gomes de Carvalho Esteves	(3)	5	04-03-2008	57/DESP/2008	10-03-2008	15.000,00
		(1)	6	17-03-2008	98/FCR/2008	04-04-2008	10.000,00
8	Casa do Povo das Lajes	(1)	6	17-03-2008	19/FCR/2008	04-04-2008	16.750,00
		-		22-01-2008	31/CULT/2008	12-02-2008	1.500,00
		-		29-05-2007	148/CULT/2008	14-07-2008	300,00
		-		29-05-2007	118/CULT/2008	12-06-2008	300,00
9	Salão de Festas de Santa Luzia	-	11	29-05-2007	150/CULT/2008	14-07-2008	800,00
		-	2	22-01-2008	11/CULT/2008	29-01-2008	76.000,00
		-	2	22-01-2008	45/CULT/2008	12-02-2008	500,00
		-	13	24-06-2008	149/CULT/2008	14-07-2008	57.390,00
		(1)	6	17-03-2008	100/FCR/2008	04-04-2008	1.000,00
10	Centro Comunitário de São Brás	-	8	15-04-2008	93/2008	21-04-2008	50.000,00
		-	2	22-01-2008	67/CULT/2008	31-03-2008	500,00
		-	21	14-10-2008	186/CULT/2008	24-10-2008	293,08
11	Teatrinho - Espetáculos Lda.	(1)	6	17-03-2008	115/FCR/2008	04-04-2008	25.500,00
12	Irmandade do Divino Espírito Santo das Tronqueiras	(1)	6	17-03-2008	89/FCR/2008	04-04-2008	19.650,00
Total							1.698.312,28

(1) Regulamento do fundo de coesão rural

(2) Regulamento municipal de apoio à recuperação de habitações degradadas

(3) Regulamento de apoio às entidades e agentes desportivos

(a) A data que consta no contrato-programa é 10-01-2007, mas o Sector de Notariado informou que é 13-02-2008.

(b) Protocolo com adenda de 25-03-2008.

Os apoios financeiros foram atribuídos a entidades legalmente existentes, visando a prossecução de actividades de interesse municipal¹²⁷.

¹²⁷ Cfr. alínea a) do n.º 4 do artigo 64.º da LAL.



Exceptuando da análise as transferências efectuadas para as entidades controladas directamente pelo Município¹²⁸, constatou-se que a **atribuição dos apoios de maior relevância financeira não se enquadrava em nenhum dos regulamentos municipais mencionados**¹²⁹, invocando-se como fundamento para a respectiva concessão as alíneas *a)* e *b)* do n.º 4 do artigo 64.º da LAL.

Na prática, as propostas de atribuição destes subsídios – que no âmbito da amostra seleccionada ascenderam a € 330 945,48 – constavam do orçamento municipal e eram apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal, que as submetia directamente à apreciação do órgão executivo, para efeitos de decisão.

Como está em causa a concessão de ajudas públicas a entidades privadas, **a actuação do Município deverá pautar-se pela observância dos princípios gerais da actividade administrativa**, entre os quais se destacam, nesta sede, os da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade¹³⁰.

O procedimento descrito não permitia assegurar que os referidos princípios estivessem a ser observados.

Nos casos em que os regulamentos municipais para a concessão de subsídios foram aplicados, constatou-se que as respectivas disposições eram, na sua generalidade, cumpridas, nomeadamente:

- as candidaturas estavam instruídas com os respectivos pedidos de apoio;
- existência de mapas com a análise e avaliação das candidaturas pelos serviços municipais, conducentes à formulação dos projectos de decisão;
- as deliberações do órgão executivo, formalizadas em acta, tiveram por suporte propostas devidamente fundamentadas nos critérios de selecção previstos;
- celebração de protocolos ou contratos-programa.

No entanto, verificou-se que a documentação dos processos encontrava-se dispersa por vários serviços, **não existindo um cadastro organizado das entidades beneficiárias**.

Por outro lado, **não existiam evidências de ser exercido um adequado controlo sobre a aplicação das verbas atribuídas com um fim específico**, em virtude de nem todas as entidades comprovarem documentalmente a realização das despesas comparticipadas.

Em sede de **contraditório**, referiu-se que:

No âmbito das transferências concedidas para apoio a construções de imóveis, para além de o Município é que realizar o projecto de arquitectura, também exerce controlo por via da fiscalização à obra, através da Praia em Movimento, EM.

Não obstante se afirmar que a referida empresa municipal procedia ao controlo da execução física dos imóveis, o facto é que nos processos analisados não constava nenhum documento comprovativo da adopção de tal procedimento, nomeadamente relatórios das vistorias eventualmente realizadas.

¹²⁸ *Praia em Movimento, E.M. e Cooperativa Praia Cultural.*

¹²⁹ Casos dos apoios concedidos ao Centro Comunitário de São Brás (€ 50 793,08), Grupo Desportivo do Centro Social do Juncal (€ 120 000,00) e ao Salão de Festas de Santa Luzia (€ 134 690,00).

¹³⁰ Artigos 3.º, n.º 1, 4.º, 5.º, n.º 1, e 6.º do Código do Procedimento Administrativo.



As deficiências de controlo evidenciadas poderão, assim, dificultar a detecção, em tempo oportuno, de eventuais irregularidades associadas à utilização dos apoios, facto que contraria o disposto no ponto 2.9.1. do POCAL.

No decurso de 2008, foram efectuados pagamentos à Associação de Jovens da Fonte do Bastardo, na importância de € 44 759,00¹³¹, sem que se encontrasse comprovada a regularidade da situação contributiva desta entidade perante as Finanças e a Segurança Social, contrariando-se, deste modo, as normas legais que condicionam o pagamento de tais verbas à certificação prévia daquele requisito de regularidade¹³².

Na resposta apresentada em **contraditório**, afirmou-se que «(...) o Município estava sempre na posse da declaração de situação contributiva regularizada daquela entidade», tendo procedido ao envio dos correspondentes documentos comprovativos, insertos de fls. 335 a 337 do processo, os quais, apesar de solicitados aquando da realização dos trabalhos de campo, não foram facultados.

A regularidade financeira das operações nem sempre foi salvaguardada. Na realidade, foram indevidamente classificadas como despesas de capital verbas atribuídas para a promoção de festas e eventos similares, bem como para actividades desportivas¹³³, no montante de € 760 000,00, facto que contraria o disposto nas notas explicativas constantes do anexo III do Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro¹³⁴, relativas à rubrica de classificação económica 08.00.00 «Transferências de capital».

No âmbito da certificação legal das contas individuais do Município, a situação descrita originou a seguinte reserva:

Não nos foi possível validar a classificação dos subsídios de capital atribuídos pelo município a outras Instituições, por insuficiência de informação quanto à utilização dos mesmos como despesas de investimento.

Relativamente à publicitação das verbas transferidas, importa destacar alguns dos aspectos relevantes da legislação aplicável:

¹³¹ Cfr. documentos de fls. 96 a fls. 98.

¹³² Cfr. artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro, e artigo 1.º, alínea e), do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro.

¹³³ Como foram, por exemplo, os casos dos apoios financeiros atribuídos à Cooperativa Praia Cultural (€ 500 000,00 para a realização das Festas da Praia 2008, € 150 000,00 para actividades culturais e € 100 000,00 para a realização do Outono Vivo 2008 – cfr. adenda ao protocolo celebrado a 25-03-2008, de fls. 99 a fls. 100 e mapa 8.3.4.2. – Transferências de capital – Despesa, inserto no CD anexo ao processo, pasta “Prestação_contas_2008, pág. 568) e a “Olavo Esteves Competições”, no montante de € 10 000,00, tendo por finalidade patrocinar a participação do “Team Praia da Vitória” no Campeonato de Ralis dos Açores e Taça de Ralis da Ilha Terceira Concelho (cfr. documentos de fls. 113 a fls. 118 e mapa 8.3.4.2. – Transferências de capital – Despesa, inserto no CD anexo ao processo, pasta “Prestação_contas_2008, pág. 570).

¹³⁴ O Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, aprovou os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.



a) *Obrigação de publicitar os apoios concedidos*

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

[Artigo 1.é, n.é 1, da Lei n.é 26/94, de 19 de Agosto¹³⁵]

b) *Materialidade dos apoios*

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

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

c) *Meios a utilizar*

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

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

d) *Prazos para a publicitação*

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

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

Para 2008, o limite de materialidade para a publicitação dos apoios foi fixado em   15 336,00¹³⁶.

Verificou-se que para a entidade *Teatrinho – Espectáculos, L. da*, foi transferido o montante de   25 000,00, tendo sido publicitado o montante de   18 500,00

Donde se conclui que o Município da Praia da Vitória **não observou as disposições legais relativas à publicitação dos apoios concedidos   referida entidade.**

6.4.3. Conclusões

O procedimento adoptado na relevação contabilística dos subsídios para investimentos obtidos não era adequado.

A eficácia do controlo da execução dos projectos participados   susceptível de ser melhorada, se a cada candidatura/projecto aprovado corresponder uma divisionária da conta 44 «Imobilizações em curso».

¹³⁵ Adaptada   Região Aut noma dos Açores pelo Decreto Legislativo Regional n.é 12/95/A, de 26 de Julho.

¹³⁶ Artigo 2.é, n.é 1, conjugado com o Decreto-Lei n.é 397/2007, de 31 de Dezembro, que fixou o valor da retribuição mínima mensal para 2008 em   426,00.



Foram atribuídas verbas pelo Município a entidades privadas, no montante de € 330 945,48, à margem de qualquer quadro regulamentar específico, não sendo possível assegurar que, a este nível, tenham sido observados os princípios gerais da actividade administrativa, designadamente os da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade¹³⁷.

Relativamente à concessão de apoios no âmbito dos regulamentos municipais analisados, na generalidade dos casos, eram observadas as disposições regulamentares que disciplinavam esta vertente de actuação do Município. No entanto, não existiam evidências de se exercer um adequado controlo da respectiva aplicação.

A incorrecta classificação como despesas de capital de verbas concedidas a terceiros, no montante de € 760 000,00, com a finalidade de financiar a promoção de festas e outros eventos culturais e desportivos, não salvaguardou a regularidade financeira destas operações, tendo, inclusivamente, desvirtuado o resultado da execução orçamental de 2008.

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

Os factos descritos consubstanciam a inobservância das seguintes normas:

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

Pontos do POCAL e outras disposições legais	Descrição	Ponto do Relatório
3.2., alínea g)	Registo metódico dos factos – Incorrecta contabilização dos subsídios para investimentos obtidos.	6.4.2.1.
2.9.1.	Controlo das operações – Não era exercido um adequado controlo relativamente à aplicação dos apoios atribuídos.	6.4.2.2.
DL n.º 26/2002, de 14/02 (notas explicativas da rubrica de classificação económica 08.00.00 «Transferências de capital»).	Registo metódico dos factos – Incorrecta classificação como despesas de capital de alguns dos apoios concedidos, no montante de € 760 000,00.	
Artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.º 1 e 3.º, n.º 3, da Lei n.º 26/94, de 19/08 (adaptada à RAA pelo DLR n.º 12/95/A, de 26/07.	Registo metódico dos factos – Inobservância das disposições legais relativas à publicitação dos apoios atribuídos.	

¹³⁷ Cfr. ponto 6.4.2.2.



7. Avaliação do sistema de controlo interno

Constatou-se a **existência de um adequado sistema de controlo interno administrativo**, suportado no SGD, que evidenciava as diversas etapas dos processos de tomada de decisão conducentes à autorização para realização das operações.

A nível contabilístico verificou-se que nem todos os métodos e procedimentos de controlo estatuídos pelo POCAL e pela NSCI eram adoptados de forma regular e efectiva ao longo do exercício, com especial incidência nas áreas das dívidas de terceiros e do endividamento.

Por outro lado, a adopção de inadequados procedimentos contabilísticos no registo de operações relacionadas com o imobilizado, nomeadamente subsídios para investimentos e contratos de doação e de constituição dos direitos de superfície sobre terrenos¹³⁸, afectou a fiabilidade da informação financeira produzida, dada a relevância material subjacente.

Consequentemente, **o sistema de controlo interno era deficiente**, pois não assegurava a adequada salvaguarda dos activos, a exactidão dos registos contabilísticos nem a fiabilidade da informação constante das demonstrações financeiras, não existindo indícios de que fosse **objecto de acompanhamento e avaliação permanente por parte do órgão executivo**, contrariamente ao disposto no ponto 2.9.3. do POCAL.

¹³⁸ Cfr. pontos 6.2.2.1.3. e 6.2.2.1.4.



8. Apreciação das demonstrações financeiras

As reservas expressas pelos auditores externos na certificação legal das contas individuais do Município incidiram, essencialmente, sobre um conjunto de operações do imobilizado e consequentes reflexos nas demonstrações financeiras.

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

- Impossibilidade de certificação dos saldos do activo imobilizado e respectivas amortizações, bem como dos correspondentes subsídios para investimentos, em virtude de ainda decorrerem regularizações ao nível destas contas – *cfr.* ponto 6.2.2. do relatório;
- A doação de um imóvel pela sociedade *Salão Teatro Praiense, SA*, avaliado em € 972 706,11, foi indevidamente registada como proveito do exercício, em vez de integrar a adequada conta do Fundo Patrimonial – *cfr.* ponto 6.2.2.1.3.;
- Na contabilização da contrapartida financeira pela constituição de direitos de superfície, na importância de € 800 000,00, não foi observado o prazo global da operação – 30 anos – tendo tal verba sido incorrectamente considerada proveito do exercício – *cfr.* ponto 6.2.2.1.4.;
- Não se tinha procedido ao ajustamento do valor contabilístico do terreno do Paúl, avaliado em 2007 por € 630 762,00, mas registado em investimentos financeiros por € 3 319 800,00 – *cfr.* ponto 6.2.2.1.5.;
- O direito à percepção dos subsídios para investimentos era reconhecido no momento da celebração do contrato e não em função do nível de execução das despesas participadas – *cfr.* ponto 6.2.2.3.;
- No domínio da contabilidade orçamental, não foram registados os compromissos com reflexos em exercícios futuros – *cfr.* ponto 6.3.4.;
- O orçamento para 2008 não integrava a informação relativa aos compromissos plurianuais exigida pela LEO – *cfr.* ponto 6.3.4.;
- Indevida contabilização como despesas de capital de verbas no montante de € 760 000,00 – *cfr.* ponto 6.4.2.2. e 11.

Algumas das operações descritas implicaram a **inobservância dos princípios contabilísticos da especialização e da materialidade**, tendo, em consequência, introduzido distorções materialmente relevantes nas demonstrações financeiras, designadamente ao nível dos resultados apurados, **que assumiriam uma expressão negativa, na ordem dos € 1 716 542,00, em vez dos € 55 497,40 positivos.**

Em conclusão, com referência à data de 31-12-2008, **as demonstrações financeiras não traziam uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental do Município da Praia da Vitória.**



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

Efectuou-se o *follow-up* das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório VIC n.º 14/2004, aprovado em 22-10-2004 (verificação interna da Conta de Gerência de 2003), que se passam a transcrever:

A CMPV deverá aperfeiçoar a implementação do POCAL, nos termos estatuídos pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, através, nomeadamente:

- da adopção da contabilidade de custos;
- da correcta aplicação dos princípios contabilísticos, essenciais à fiabilidade da informação constante das demonstrações financeiras;
- da observância das regras previsionais na elaboração do orçamento, evitando a sistemática sobreavaliação das receitas de capital.

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

Através da análise efectuada, verificou-se que **algumas das recomendações formuladas foram efectivamente acolhidas**, a saber:

- a implementação da contabilidade de custos;
- o cumprimento das regras previsionais na elaboração do orçamento para 2008.

Porém, no registo das operações subjacentes aos contratos de doação e de constituição de direitos de superfície, **não foram respeitados os princípios contabilísticos da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade**, facto que introduziu distorções materialmente relevantes na expressão financeira dos resultados – *cf.* ponto 6.2.2.1. – consubstanciando, ainda, o não acatamento reiterado de uma recomendação já anteriormente formulada.



10. Síntese do ajustamento

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

Quadro XXV: Síntese do ajustamento

		<i>Euro</i>
DÉBITO		18.804.476,00
Saldo da Gerência Anterior		844.147,55
Execução Orçamental	703.241,18	
Operações de Tesouraria	140.906,37	
Total das Receitas Orçamentais:		16.999.338,35
Receitas Correntes	6.732.195,17	
Receitas de Capital	10.254.988,27	
Receitas Outras	12.154,91	
Operações de Tesouraria		960.990,10
CRÉDITO		18.804.476,00
Total das Despesas Orçamentais:		17.501.662,37
Despesas Correntes	6.798.461,79	
Despesas de Capital	10.703.200,58	
Operações de Tesouraria		949.335,49
Saldo para Gerência Seguinte		353.478,14
Execução Orçamental	200.917,16	
Operações de Tesouraria	152.560,98	

Fonte: Fluxos de caixa

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

Apuraram-se divergências entre o “Saldo da Gerência Anterior” constante no mapa de Operações de Tesouraria e o inscrito no mapa de Fluxos de Caixa, bem como entre o “Saldo da Gerência Anterior” constante no mapa de Controlo Orçamental da Receita e o registado no mapa de Fluxos de Caixa, conforme quadro seguinte:

Quadro XXVI: Operações de Tesouraria – Divergência

Mapas	<i>Euro</i>	
	Saldo da Gerência Anterior	
	Orçamental	Operações de Tesouraria
Fluxos de Caixa	703.241,18	140.906,37
Controlo Orçamental da Receita	694.000,00	-
Operações de Tesouraria	-	136.211,24
Divergências	9.241,18	4.695,13

No que concerne às operações de tesouraria, foi apresentada a seguinte justificação¹³⁹:

¹³⁹ De fls. 146 a fls. 147.



As diferenças assinaladas devem-se ao facto de no ano de 2002, ano de entrada em vigor do POCAL e de início da aplicação SCA, ter havido necessidade de se refazer todos os lançamentos contabilísticos efectuados desde o início do ano, sendo que houve lugar a algumas alterações a nível de contabilização do IVA, que era contabilizado como operações de tesouraria e passou a ser orçamental. Com esta alteração quando se efectuou o lançamento do IVA aquando do início da nova aplicação, foi efectuado um acerto no diário de operações diversas, em vez de se ter efectuado o lançamento através de uma ordem de pagamento de operações de tesouraria, uma vez que nesta data o IVA já não era contabilizado como operação de tesouraria.

Relativamente à divergência apurada na vertente orçamental, os responsáveis alegaram que¹⁴⁰:

Face ao disposto no POCAL e de acordo com a definição do conceito “saldo inicial da conta de execução orçamental”, da Direcção-Geral das Autarquias Locais, é do entendimento do serviço, que se permite a utilização do saldo da gerência na revisão do orçamento, mas não é obrigatória a sua inclusão total, tendo optado o Município de Praia da Vitória por inscrever € 694 000,00, na revisão n.º 1 do orçamento, dos € 703 241,18, que haviam sido apurados.

No sítio na *Internet* da DGAL¹⁴¹, relativamente ao saldo inicial da conta de execução orçamental, é referido que «*A sua utilização, total ou parcial, só pode ocorrer em sede de revisão orçamental, como contrapartida de aumentos de despesa orçadas após apreciação e votação pelo órgão deliberativo competente, (...)*».

¹⁴⁰ Cfr. documento a fls. 148.

¹⁴¹ Disponível em <http://www.dgaa.pt/default.asp?s=12194>



11. Equilíbrio orçamental

Segundo o **princípio do equilíbrio** estabelecido no POCAL – aplicável, quer na elaboração, quer na execução do orçamento – «o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes» (alínea e) do ponto 3.1.1.).

Em sede de elaboração do orçamento foi observado o princípio do equilíbrio.

Na óptica da Conta, **o princípio do equilíbrio corrente não foi observado:**

Quadro XXVII: Equilíbrio orçamental

	<i>Euro</i>	
	Inicial	Execução
Receitas Correntes	6.834.280,00	6.732.195,17
Despesas Correntes	6.834.280,00	6.798.461,79
Saldo Corrente	0,00	-66.266,62
Receitas Capital	18.227.580,00	10.254.988,27
Despesas Capital	18.227.580,00	10.703.200,58
Saldo Capital	0,00	-448.212,31
SALDO TOTAL	0,00	-514.478,93
<i>Saldo Inicial</i>	-	703.241,18
<i>Receitas - Outras</i>	-	12.154,91
<i>Saldo Final</i>	-	200.917,16

Fonte: Fluxos de caixa

Foi, assim, apurado um **défi ce corrente de € 66 266,62**, o qual, no entanto, não reflecte a verdadeira expressão da execução orçamental de 2008, pois no cômputo das despesas correntes não foram incluídas verbas indevidamente classificadas como despesas de capital¹⁴², no montante de € 760 000,00. Se tais verbas tivessem sido correctamente registadas, **o défi ce corrente ascenderia a € 826 266,62**.

Quanto ao equilíbrio formal, as despesas ultrapassaram as receitas arrecadadas, défi ce que, no entanto, foi financiado pelo excedente orçamental transitado da gerência anterior permitindo, ainda, um saldo de execução orçamental, que transitou para a gerência seguinte – € 200 917,16.

Face ao exposto, concluiu-se que **não foi respeitada a regra do equilíbrio substancial do orçamento prevista na alínea e) do ponto 3.1.1. do POCAL**.

¹⁴² Cfr. ponto 6.4.2.2., *supra*.



PARTE III

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

12. Principais conclusões

Ponto do Relatório	Conclusões
	No âmbito do processo de prestação de contas, não foi disponibilizada informação relativa à participada <i>S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA</i> .
4.	A inobservância da regra do equilíbrio de contas das sociedades comerciais participadas directa e indirectamente pelo município – <i>Salão Teatro Praiense, SA</i> , e <i>S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA</i> . –, implicou que os empréstimos e o endividamento líquido destas entidades relevasse para os limites do endividamento municipal.
5.	Foram observadas as disposições legais relativas à publicitação dos documentos previsionais e de prestação de contas no sítio do Município na <i>Internet</i> .
6.1.1., 6.1.2. e 6.1.3.	Adequada segregação de funções no processamento da receita e da despesa.
6.1.2. e 6.3.4.	O princípio da especialização foi observado na relevação contabilística dos proveitos associados à prestação de diversos serviços, bem como em relação aos juros suportados com os empréstimos bancários.
6.1.4.	Os cheques em trânsito cuja validade havia expirado não eram analisados e, eventualmente, anulados.
6.1.5.	Foram correctamente aplicadas as normas legais na constituição, utilização e regularização dos fundos de maneo.
	A contabilidade de custos só foi implementada em 2009.
6.2.2.	Não é possível assegurar que as fichas do imobilizado se encontravam actualizadas. Os procedimentos de controlo na área do imobilizado eram aplicados.
6.2.2.1.2.	Foram constituídos direitos de superfície sobre dois imóveis, conferindo à <i>S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA</i> , a faculdade de construir a Academia da Juventude e o Recinto de Espectáculos, sem que tenha sido feita prova de que a intenção de realização da operação tenha sido publicitada, proporcionando aos potenciais interessados o acesso ao procedimento e a uma concorrência efectiva.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

Ponto do Relatório	Conclusões
6.2.2.1.3. 6.2.2.1.4. 6.2.2.1.5.	Na relevação contabilística dos contratos de doação e de cedência do direito de superfície de imóveis, não foram observados os princípios da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade, procedimento que desvirtuou a expressão financeira dos resultados, pois a correcta contabilização das referidas operações teria implicado um resultado líquido negativo de € 1 716 542,00 e não a obtenção de um excedente positivo, no montante de € 55 497,40, tal como se encontra reflectido nas demonstrações financeiras de 2008.
	Não se procedeu ao ajustamento do valor de um imóvel registado por € 3 3319 800,00, posteriormente avaliado em € 630 762,00.
6.2.2.2.2.	No âmbito da execução da empreitada de remodelação da estrada regional n.º 1 – 1.ª (estrada 25 de Abril), foram facturados, pelo empreiteiro que executou a 2.ª fase da obra, trabalhos, no montante de € 13 542,02, que já tinham sido facturados pelo empreiteiro inicial.
6.2.2.3.	Adopção de inadequado procedimento na relevação contabilística dos subsídios para investimentos.
6.2.2.5.	Foram incorrectamente adicionadas ao imobilizado despesas de pequeno montante, incorridas com a conservação e reparação de viaturas.
6.3.2.	Não foi exercido um controlo efectivo das dívidas referentes aos financiamentos bancários em vigor.
	Nem todas as dívidas se encontravam reflectidas no balanço de acordo com o respectivo grau de exigibilidade.
6.3.4.	Não se procedia à certificação prévia dos juros suportados no âmbito dos diversos contratos.
	Inobservância de normas relacionadas com o controlo orçamental no que concerne aos compromissos plurianuais.
6.3.5.2., 6.3.5.3. e 6.3.5.4.	Observaram-se os limites do endividamento líquido e dos empréstimos.
6.3.6.	Em 31-12-2008, o endividamento global do Município ascendia a € 15 135 943,85.
	O Município encontrava-se numa situação próxima do desequilíbrio financeiro conjuntural.
6.4.2.2.	Os apoios financeiros foram atribuídos a entidades legalmente existentes, visando a prossecução de actividades de interesse municipal.
	Observaram-se situações de concessão de apoios a entidades privadas, no montante de € 330 945,48, sem enquadramento nos regulamentos existentes.
	Inexistência de um cadastro organizado das entidades beneficiárias de apoios e deficiências no controlo da utilização das verbas atribuídas.
	Foram indevidamente classificadas como despesas de capital verbas concedidas a terceiros, no montante de € 760 000,00.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

Ponto do Relatório	Conclusões
	A publicitação dos apoios não incidu sobre a totalidade dos montantes efectivamente atribuídos à entidade <i>Teatrinho – Espectáculos, L.^{da}</i>
7.	O sistema de controlo interno era deficiente.
8. e 11.	As demonstrações financeiras não traduziam uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental do município da Praia da Vitória.
9.	Não foram acolhidas as recomendações formuladas em anteriores acções de fiscalização relacionadas com a correcta aplicação dos princípios contabilísticos da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade no registo de determinadas operações.
11.	O princípio do equilíbrio corrente não foi observado, registando-se um défice de € 66 266,62, mas que ascenderia a € 826 266,62 caso tivessem sido correctamente contabilizadas como despesas correntes as verbas transferidas para terceiros, destinadas a financiar a realização de eventos culturais e desportivos.



13. Recomendações

Face ao exposto, recomenda-se à Câmara Municipal da Praia da Vitória a adopção das seguintes medidas:

	Recomendação	Ponto do Relatório
1. ^a	Exercício, pelos órgãos municipais, de um efectivo acompanhamento e fiscalização da actividade das empresas participadas, devendo o processo de prestação de contas do Município integrar informação relativa às mesmas.	4.
2. ^a	Assegurar a aplicação dos métodos e procedimentos de controlo previstos no POCAL e na NSCI, no sentido de serem supridas as insuficiências referenciadas ao longo do relatório e sintetizadas no ponto anterior.	6.1.4., 6.2.2., 6.3.2., 6.3.4. e 6.4.2.2.
3. ^a	Observar os princípios da concorrência e da transparência na constituição de direitos de superfície sobre bens imóveis do Município, bem como o correspondente regime de contratação pública se o conjunto da operação envolver prestações típicas do contrato de empreitada de obras públicas.	6.2.2.1.2.
4. ^a	Os princípios contabilísticos deverão ser observados no registo das operações, de modo a que as demonstrações financeiras proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e da execução orçamental do município.	6.2.2.1.3., 6.2.2.1.4. e 6.2.2.1.5.
5. ^a	O direito à percepção dos subsídios para investimentos só deverá ser reconhecido à medida que forem sendo executadas as despesas contratualizadas.	6.2.2.3.
6. ^a	As despesas de pequeno montante, realizadas com a conservação e reparação de viaturas, deverão ser contabilizadas como custo do exercício.	6.2.2.5.
7. ^a	As dívidas deverão ser evidenciadas no balanço em conformidade com o respectivo grau de exigibilidade.	6.3.2.
8. ^a	Efectuar o registo contabilístico dos compromissos com incidência plurianual nas adequadas contas de controlo orçamental.	6.3.4.
9. ^a	A concessão de apoios financeiros a entidades privadas deverá processar-se em conformidade com um quadro regulamentar específico, que salvguarde o respeito pelos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da imparcialidade.	6.4.2.2.
10. ^a	Observância do princípio do equilíbrio do orçamento, quer na fase de elaboração, quer na da respectiva execução.	11.



14. Eventuais infracções financeiras e irregularidades

14.1. Eventuais infracções financeiras

	Ponto 6.2.2.1.2
Descrição	A Câmara Municipal da Praia da Vitória autorizou a constituição a favor da <i>S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA</i> , dos direitos de superfície sobre o imóvel da Rua Serpa Pinto, destinado à construção da Academia da Juventude, e sobre o imóvel do lugar do Paúl, destinado à construção do Recinto de Espectáculos, sem que a intenção de realização da operação tenha sido publicitada e sem que tenha sido proporcionada aos potenciais interessados o acesso ao procedimento e uma concorrência efectiva.
Elementos de prova	Deliberação da Câmara Municipal, de 09-12-2008 (Acta n.º 25/2008 ¹⁴³).
Responsáveis	Roberto Lúcio Silva Pereira Monteiro, Presidente da Câmara Municipal, e Paulo Manuel Ávila Messias, Paulo Manuel Silva Codorniz, Marco António da Cunha de Sousa, Francisco Andrade Vieira da Costa, Jorge Emanuel Costa Gomes e Francisco Vieira Simões, vereadores.
Normas infringidas	Artigos 7.º e 8.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto.
Tipo de infracção	Responsabilidade financeira sancionatória. Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>d</i>), da LOPTC.

¹⁴³ Incluída no CD anexo ao processo – pasta “Doação_imóvel_direito_superficie”



14.2. Irregularidades

		Ponto 4.
Descrição	O mapa discriminativo das entidades participadas não apresentava informação relativa à <i>S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA</i> .	
Normas infringidas	Ponto 8.2.16. do POCAL e artigo 68.º, n.º 1, alínea cc), da LAL.	
		Ponto 4.
Descrição	O Município não procedeu, tempestivamente, à transferência da verba necessária à reposição do equilíbrio das contas da participada <i>Salão de Teatro Praiense, SA</i> .	
Normas infringidas	Artigo 31.º, n.º 4, do RJSEL.	
		Ponto 4.
Descrição	A acta da reunião do órgão executivo em que foi discutida e votada a conta relativa ao exercício de 2008 não cumpria com todos os requisitos constantes das instruções do Tribunal de Contas para a organização e documentação das contas das autarquias locais.	
Normas infringidas	Resolução n.º 4/2001, de 12 de Julho, publicada no <i>Diário da República</i> , II Série, n.º 191, de 18 de Agosto, pp. 13 958 a 13 960 (ponto III, Notas técnicas ao Documento n.º 30).	
		Ponto 6.1.4.
Descrição	Ineficácia dos procedimentos de controlo no que concerne aos cheques em trânsito para além do respectivo período de validade.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.10.1.7. do POCAL e artigo 16.º da NSCI.	
		Pontos 6.2.2.1.3., 6.2.2.1.4. e 6.2.2.1.5.
Descrição	Inobservância dos princípios da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade na relevação contabilística das operações subjacentes aos contratos da doação e de constituição de direitos de superfície sobre terrenos.	
Normas infringidas	Pontos 3.2., alíneas d) e g), e 11.3. (notas explicativas das contas 274 «Proveitos diferidos» e 576 «Doações», do POCAL.	
		Ponto 6.2.2.1.
Descrição	Não se procedeu ao registo da desvalorização de um terreno registado em investimentos financeiros.	
Normas infringidas	Ponto 4.1.9. do POCAL.	



		Ponto 6.2.2.3.
Descrição	Inadequada relevação contabilística dos subsídios para investimentos, pois o reconhecimento do direito à percepção de tais verbas ocorria no momento da celebração dos contratos, independentemente do cumprimento das obrigações assumidas pelo Município no âmbito dos mesmos.	
Normas infringidas	Ponto 11.3. (nota explicativa da conta 2745 «Subsídios para investimentos») do POCAL.	
		Ponto 6.2.2.5.
Descrição	Foram indevidamente adicionadas ao imobilizado despesas de reduzido montante referentes à conservação e reparação de viaturas.	
Normas infringidas	Ponto 11.3. (notas explicativas das contas 272 «Custos diferidos», 42 «Imobilizações corpóreas e 62232 «Conservação e reparação») do POCAL, artigo 13.º, n.º 2 das normas específicas do CIVE, artigo 25.º do RICPM e Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (notas explicativas à rubrica de classificação económica 07.01.00 – «Investimentos», insertas no Anexo III).	
		Ponto 6.3.2.
Descrição	Não foi exercido um controlo efectivo das dívidas referentes aos financiamentos bancários em vigor.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.10.1.12. do POCAL e artigo 20.º da NSCI.	
		Ponto 6.3.2.
Descrição	Nem todas as dívidas se encontravam reflectidas no balanço de acordo com o respectivo grau de exigibilidade.	
Normas infringidas	Pontos 2.9.2., alínea e), 5. (nota de rodapé a), comentário às dívidas a terceiros – médio e longo prazos) e 11.3. (nota explicativa da conta 23 «Empréstimos obtidos»), todos do POCAL.	
		Ponto 6.3.4.
Descrição	Não se procedeu à certificação dos juros referentes aos empréstimos bancários, através do respectivo cálculo.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.10.2.7. do POCAL e artigo 29.º da NSCI.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

		Ponto 6.3.4.
Descrição	Inobservância das disposições legais referentes ao registo e controlo orçamental dos compromissos plurianuais e à disponibilização, em sede orçamental, de informação relativa ao total das responsabilidades financeiras plurianuais assumidas no âmbito da realização de despesas de capital, conforme o estipulado pela LEO.	
Normas infringidas	Pontos 2.6.1. e 11.3. do POCAL (notas explicativas das contas 04 «Orçamento – Exercícios futuros» e 05 «Compromissos – Exercícios futuros») e artigo 5.º, n.º 3, da LEO.	
		Ponto 6.4.2.2.
Descrição	Deficiente controlo da aplicação dos apoios financeiros concedidos.	
Normas infringidas	Ponto 2.9.1. do POCAL.	
		Ponto 6.4.2.2.
Descrição	A relevação contabilística das operações associadas à atribuição de subsídios não salvaguardou a respectiva regularidade financeira.	
Normas infringidas	Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro (notas explicativas inseridas no anexo III – rubrica de classificação económica 08.00.00 «Transferências de capital».	
		Ponto 6.4.2.2.
Descrição	Não foram observadas as disposições legais relativas à obrigatoriedade de publicitação dos subsídios atribuídos a entidades exteriores ao sector público administrativo.	
Normas infringidas	Artigos 1.º, n.º 1, e 2.º, n.ºs 1 e 3, da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.	
		Ponto 11.
Descrição	Inobservância do princípio do equilíbrio corrente, apurando-se um défice na importância de € 66 266,62.	
Normas infringidas	Ponto 3.1.1., alínea e), do POCAL.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

15. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto nos artigos 50.º, n.º 1, 54.º e 107.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

O Presidente da Câmara Municipal da Praia da Vitória deverá:

- a) no prazo de dois meses após a recepção do presente relatório, remeter ao Tribunal de Contas os comprovativos da regularização da situação verificada na empreitada de remodelação da estrada regional n.º 1 – 1.ª (Estrada 25 de Abril), relativa a trabalhos facturados em duplicado, no montante de € 13 542,02 (ponto 6.2.2.2.2., *supra*);
- b) informar o Tribunal de Contas, no prazo de 6 meses, das diligências levadas a efeito para dar cumprimento às recomendações formuladas.

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

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

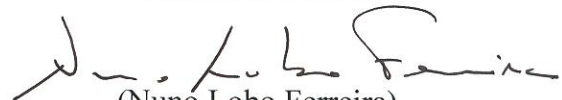
Remeta-se cópia do presente relatório ao Presidente da Câmara Municipal da Praia da Vitória, para conhecimento e efeitos do disposto na alínea q) do n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.

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

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

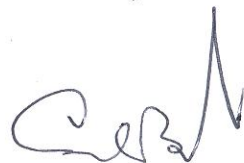
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 6 de Maio de 2010

O Juiz Conselheiro


(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores


(Fernando Flor de Lima)


(Carlos Bedo)

Fui presente
A Representante do Ministério Público


(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

Conta de Emolumentos

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 09/116.02
Entidade fiscalizada:	Município da Praia da Vitória	
Sujeito(s) passivo(s):	Município da Praia da Vitória	

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

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Desenvolvimento da Acção:			
— Fora da área da residência oficial	23	€ 119,99	€ 2 759,77
— Na área da residência oficial	160	€ 88,29	€ 14 126,40
Emolumentos calculados			€ 16 886,17
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 716,40		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 17 164,00		
Emolumentos a pagar			€ 16 886,17
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 16 886,17

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi retificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999:</p> <p>— Acções fora da área da residência oficial€ 119,99</p> <p>— Acções na área da residência oficial.....€ 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€ 1 716,40) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência), fixado actualmente em € 343,28, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (€ 333,61), actualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€ 17 164,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).</p> <p>(Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência).</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
---	--



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria ao Município da Praia da Vitória (09/116.02)

Ficha técnica

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



ANEXO I

METODOLOGIA

Fase	Descrição
1. ^a	Planeamento <ul style="list-style-type: none">• Consulta do <i>dossier</i> permanente, nomeadamente do relatório de verificação interna de contas aprovado em sessão de 22 de Outubro de 2004 (Processo n.º 76/2003), que incidiu sobre o exercício de 2003;• Análise do processo de prestação de contas de 2008;• Elaboração do Plano Global de Auditoria.
2. ^a	Trabalhos de campo <p>Decorreram entre os dias 6 e 10 de Julho de 2009 e incluíram:</p> <ul style="list-style-type: none">• Reuniões com os responsáveis funcionais, tendo em vista a identificação e caracterização do sistema de controlo interno;• A distribuição de questionários destinados ao conhecimento dos procedimentos de controlo instituídos em cada uma das áreas seleccionadas e correspondente avaliação do sistema de controlo interno;• A realização de testes de procedimento e de conformidade, com a finalidade de se certificar a informação recolhida, complementados por testes substantivos, destinados à confirmação do processamento contabilístico, da expressão financeira e do suporte documental das operações. <p>Os trabalhos de campo incidiram sobre as seguintes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Disponibilidades – análise e avaliação dos métodos e procedimentos de controlo, operações e registos dos meios monetários do Município, abrangendo os circuitos de cobrança e de pagamentos;• Imobilizado – análise e avaliação dos métodos e procedimentos de controlo, operações e registos relativos aos imobilizados corpóreos, incorpóreos e financeiros, respectiva gestão e contabilização;• Endividamento – análise das dívidas decorrentes, não só da contratação de empréstimos, mas, igualmente, das resultantes da aquisição de bens e serviços, e registos associados, com o intuito de certificar o endividamento líquido no âmbito do conceito de necessidades de financiamento definido pelo SEC 95, com referência a 31 de Dezembro de 2008;• Transferências e subsídios concedidos e obtidos – análise e avaliação dos métodos e procedimentos de controlo, operações e registos associados.
3. ^a	Elaboração do relatório de auditoria <ul style="list-style-type: none">• Tratamento da informação recolhida;• Circularização a fornecedores de imobilizado, com o objectivo de certificar os saldos constantes dos documentos de prestação de contas, e também a instituições de crédito, a fim de validar os montantes referentes ao endividamento bancário e ao serviço da dívida suportado em 2008:<ul style="list-style-type: none">– Fornecedores de imobilizado: Construções Meneses & McFadden, Lda., Somague – Editor, Engenharia, SA, Jaime, Ribeiro & Filhos, SA, e Tecnovia Açores – Sociedade de Empreitadas, SA.– Instituições de crédito: solicitou-se ao Município a obtenção de certidões emitidas pelas instituições junto das quais foram contratados financiamentos a médio e longo prazos.• Elaboração do projecto de relato.• Análise do contraditório.• Elaboração do projecto de relatório final.



ANEXO II
DISPONIBILIDADES – OBJECTIVOS

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



ANEXO III

IMOBILIZADO – OBJECTIVOS

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



ANEXO IV

ENDIVIDAMENTO – OBJECTIVOS

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



ANEXO V
TRANSFERÊNCIAS E SUBSÍDIOS CONCEDIDOS E OBTIDOS –
OBJECTIVOS

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



ANEXO VI
CONTRADITÓRIO



PRAIA DA VITÓRIA
Câmara Municipal

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

24 MAR. 2010

ENTRADA

N.º 677



ST.
24/3/10

Ao
TRIBUNAL DE CONTAS - SECÇÃO REGIONAL
AÇORES
PALÁCIO CANTO
RUA ERNESTO DO CANTO, 34
9504 526 PONTA DELGADA

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO

NOSSA REFERÊNCIA
§/1210/2010

DATA
18-03-2010

ASSUNTO: **PROCESSO N.º 09/116.02 - AUDITORIA AO MUNICÍPIO DA PRAIA DA VITÓRIA**

Na resposta indicar <<noossa referência>>. Em cada officio tratar só de um assunto.

Na sequência da Vossa referência 391/2010-S-T. de 11/3/2010, e considerando o princípio do contraditório, consagrado no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vimos informar o seguinte, sobre o anteprojecto de relatório da auditoria realizada a este Município:

- Na sequência da deliberação da Câmara Municipal de 01/09/2009, foi transferido a 23/12/2009 o valor de € 1.221,92 relativo à parte do Município para reposição do equilíbrio das contas do Salão Teatro Praisense do ano 2008 (cópia da ordem de pagamento em anexo) – Ponto 4

De acordo com o n.º 2 do artigo 31º do RJSEL, a transferência necessária à reposição do equilíbrio das contas de 2008 da S.D.C.P.V. – Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória, SA, ficou a cargo da Praia em Movimento, EM, uma vez que esta entidade é que participa no capital da S.D.C.P.V. – Ponto 4;

- A gestão do processo das receitas provenientes das rendas de habitação social foi atribuída à Praia em Movimento, EM - Ponto 6.1.2.3;

- O ajustamento do valor do terreno do Paul será efectuado no ano em curso, uma vez que já se concluiu a prestação de contas de 2009 – Ponto 6.2.2.1.5;

- Da empreitada de remodelação da estrada regional n.º1 – 1ª (estrada 25 de Abril), serão emitidas notas de crédito pelos empreiteiros que executaram a 2.ª fase da obra, no valor de €13542,02 – Ponto 6.2.2.2.2;



- Quanto aos passivos financeiros, e no que respeita ao facto de não se relevar como dívida exigível de curto prazo o montante de amortizações estimado para o ano 2009, entende-se estar a contabilizar de acordo com a ficha de apoio técnico n.º 2/2007/RC do SATAPOCAL, conforme consta do ponto 16.1 da certificação legal de contas. De acordo com informação obtida junto da DGAL, é necessário manter este modo de contabilização para efeitos do cálculo do endividamento – Ponto 6.3.2;

- No que concerne ao procedimento de circularização a fornecedores, informa-se que o despacho do Presidente da Câmara Municipal está a ser totalmente aplicado. São reconciliados os fornecedores do “tipo 1” uma vez por semestre, conforme comprovam as cópias que enviamos em anexo. Quanto aos fornecedores do “tipo 2” são reconciliados cinco por mês e por amostragem, mesmo para os fornecedores que não apresentam movimentos na contabilidade da Município, pois se não se efectuar a reconciliação não se tem a garantia que não existem movimentos por efectuar. Parece-nos que a reconciliação de fornecedores visa não só identificar facturas e recibos em “trânsito” mas também identificar movimentos que eventualmente ocorram apenas nos extractos de uma das partes. Conforme documentam as cópias que enviamos em anexo, verifica-se que são efectuadas reconciliações aos fornecedores do “tipo 2” com movimentos – Ponto 6.3.4;

- No âmbito das transferências concedidas para apoio a construções de imóveis, para além de o Município é que realizar o projecto de arquitectura, também exerce controlo por via da fiscalização à obra, através da Praia em Movimento, EM – Ponto 6.4.2.2;

- Aquando dos pagamentos efectuados à Associação de Jovens da Fonte do Bastardo, na importância de € 44 759,00, o Município estava sempre na posse da declaração de situação contributiva regularizada daquela entidade, conforme documentos que se enviam em anexo, cumprindo com o disposto no artigo 11º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro – Ponto 6.4.2.2;

- No que respeita à publicitação dos apoios concedidos e relativamente ao Sport Clube Vilanovense, informa-se que a transferência efectuada no valor de € 2.830,80 no 1º semestre, não foi publicitado porque diz respeito a dois contratos programa cujo valor total fica aquém do limite de materialidade para a publicação (cópia dos documentos em anexo).

O mesmo acontece com a Casa do Povo das Lajes, em que a diferença de € 1.500,00 entre o valor transferido e o valor publicitado, se explica pelo facto de no 1º semestre não se ter publicitado a transferência relativa ao contrato programa n.º 31, distinto dos contratos programa que documentam as transferências efectuadas no 2º semestre (cópia dos documentos em anexo).

Na resposta indicar <<nossa referência>>. Em cada ofício tratar só de um assunto.



PRAIA DA VITÓRIA
Câmara Municipal



Relativamente ao mencionado no ponto 6.2.2.1.2. do Anteprojecto, temos a esclarecer que o direito de superfície foi constituído a favor da Sociedade de Desenvolvimento do Concelho da Praia da Vitória (S.D.C.P.V.), em virtude do procedimento de que resultou a constituição da Sociedade, consagrar a construção da Academia da Juventude e o Recinto de Espectáculos, tendo-se no âmbito daquele procedimento enviado convites a várias entidades mas recebido apenas uma proposta – a do consórcio (Irmãos Cavaco, S.A.”, “Somague Ediçor Engenharia, S.A., “ Marques, S.A.”, “ Engenheiro Luís Gomes, S.A.”), que actualmente com a Praia em Movimento constituem a S.D.C.P.V. , pelo que se entende não haver limitação da concorrência nem violação dos artigos 7º e 8º nº 1, do Decreto – Lei nº 280/2007, pois foram dirigidos convites a várias empresas, tendo todas elas a possibilidade de aceder à documentação do procedimento.

Acresce que, após a sua constituição, a S.D.C.P.V. lançou um concurso para a adjudicação da empreitada da Academia da Juventude, tendo concorrido 5 empresas e sido adjudicada a empreitada ao concorrente Somague Ediçor, Engenharia, S.A., pelo que, em nosso entender, não se verificou uma limitação da concorrência para a realização da obra.

No que concerne ao Recinto de Espectáculos, informa-se que até ao momento não foi iniciado qualquer procedimento atendendo a que a obra ainda não se encontra projectada.

Em conclusão, entendemos não se ter violado o princípio da concorrência e da transparência, porque, por um lado, o direito de superfície, por força do procedimento referido no primeiro parágrafo, teria necessariamente de ser constituído a favor da S.D.C.P.V. , por forma a habilitá-la à realização das obras, e por outro, a S.D.C.P.V. lançou um concurso para adjudicar a empreitada da Academia da Juventude.

Com os melhores cumprimentos.

O Presidente da Câmara Municipal

Roberto Lúcio Silva Pereira Monteiro



Índice do processo

Volume I	Pág.
1 – CD:	CD
1.1 – Prestação_contas_município_2008	
1.2 – Prestação_contas_participadas_2008	
1.3 – Doação_imóvel_direito_superfície	
1.4 – Estrada_25_Abril	
1.5 – Documentação_diversa	
2 – Plano Global de Auditoria	3
3 – Correspondência	9
4 – Documentos comprovativos da adopção de procedimentos de controlo – imobilizado	33
5 – Conta final da 1.ª fase da empreitada de “Remodelação da Estrada Regional n.º 1 – 1.ª (Estrada 25 de Abril)	37
6 – Documentos relativos a despesas indevidamente adicionadas ao imobilizado	39
7 – Mapa de bens abatidos ao inventário	71
8 – Certidões bancárias – financiamentos a médio e longo prazo	80
9 – Mapa previsional dos encargos emergentes dos financiamentos a médio e longo prazo – 2009	84
10 – Despacho do Presidente da Câmara – critérios para a circularização a fornecedores	85
11 – Pagamentos sem certificação prévia de situação contributiva regularizada por parte da entidade beneficiária	96
12 – Indevida classificação de despesas	99
13 – Regulamento do Fundo de Coesão Rural	163
14 – Regulamento Municipal de Apoio à Recuperação de Habitações Degradadas	179
15 – Regulamento de Apoio às Entidades e Agentes Desportivos	184
16 – Anteprojecto de relatório	198
17 – Contraditório	294
18 – Relatório	363