

ANO DE 2022

PROC. N.º 03.02.01/2019/7

Inspeção aos Órgãos e Serviços do Município de Angra do Heroísmo

RELATÓRIO FINAL

Volume Único (FLS. 1-148)



FICHA TÉCNICA

Título

Inspeção aos Órgãos e Serviços do Município de Angra do Heroísmo

Inspetores

Maria Paula Saraiva Raleiras de Lima

Patrícia de Fátima Martins Borges

SECRETARIA REGIONAL DAS FINANÇAS, PLANEAMENTO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção

Rua Recreio dos Artistas, n.º 14-1.º

9700-160 Angra do Heroísmo

Tel: 295 402 300

E-mail: iantcc@azores.gov.pt

TERMO DE CERTIFICAÇÃO

Para efetivo conhecimento, certifica-se que Relatório Final relativo ao Processo n.º 03.02.01/2019/7 – Inspeção aos Órgãos e Serviços do Município de Angra do Heroísmo, é constituído pelos seguintes volumes de numeração independente:

RELATÓRIO FINAL

Volume único – Fls. 1 a 148

DOCUMENTOS

Volume 1 - Fls. 1 a 156	Volume 9 - Fls. 1198 a 1348	Volume 18 - Fls. 2548 a 2697
Volume 2 - Fls. 157 a 303	Volume 10 - Fls. 1349 a 1493	Volume 19 - Fls. 2698 a 2848
Volume 3 - Fls. 304 a 454	Volume 11 - Fls. 1494 a 1644	Volume 20 - Fls. 2849 a 2999
Volume 4 - Fls. 455 a 602	Volume 12 - Fls. 1645 a 1793	Volume 21 - Fls. 3000 a 3162
Volume 5 - Fls. 603 a 755, aditados 754-A, B e C	Volume 13 - Fls. 1794 a 1938	Volume 22 - Fls. 3163 a 3318
Volume 6 - Fls. 756 a 905	Volume 14 - Fls. 1939 a 2080	Volume 23 - Fls. 3319 a 3468
Volume 7 - Fls. 906 a 1051	Volume 15 - Fls. 2081 a 2233	Volume 24 - Fls. 3469 a 3605, aditado 3552-A
Volume 8 - Fls. 1052 a 1197	Volume 16 - Fls. 2234 a 2382	Volume 25 (Contraditório) - Fls. 3606 a 3722, aditado 3628-A
	Volume 17 - Fls. 2383 a 2547	



Revisto informaticamente em Angra do Heroísmo, em 29 de novembro de 2022.

As Inspetoras,
GOVERNO DOS AÇORES
Secretaria Regional das Finanças,
Planeamento e Administração Pública
Inspeção Administrativa Regional,
da Transparência e do Combate à Corrupção
(Maria Paula Saraiva Raleiras de Lima)
GOVERNO DOS AÇORES
Secretaria Regional das Finanças,
Planeamento e Administração Pública
Inspeção Administrativa Regional,
da Transparência e do Combate à Corrupção
(Patrícia de Fátima Martins Borges)

ÍNDICES

ÍNDICE GERAL

Índice Quadros	3
Índice de Figuras	5
Índice de Anexos	5
Lista de Abreviaturas, Acrónimos e Siglas	5
Parte I – Notas Introdutórias.....	9
1. Natureza, âmbito e objetivos da ação inspetiva	9
2. Metodologia e Procedimentos adotados	11
3. Constrangimentos e Colaboração prestada	13
4. Contraditório	13
5. Identificação dos responsáveis pela gerência	14
6. Caraterização da entidade	15
6.1. Composição dos órgãos do município.....	19
6.1.1. Mandato 2013-2017	19
6.1.2. Mandato 2017-2021.....	21
6.2. Composição do gabinete de apoio à presidência (GAP) e gabinete de apoio aos vereadores (GAV).....	26
6.3. Delegação e subdelegação de competências	27
6.3.1. Mandato 2013-2017.....	27
6.3.2. Mandato 2017-2021.....	30
Parte II – Da Ação Inspetiva/ de auditoria	34
Capítulo I – Sistema de Gestão e Controlo.....	34
1. Regime financeiro e sistema contabilístico.....	34
2. Controlo interno, procedimentos contabilísticos	35
2.1. Regulamento do sistema de controlo interno cmah (rsci)	36
3. Procedimentos controlo interno implementados.....	38
3.1. Área da organização administrativa e financeira.....	38
3.2. Área de disponibilidades	39

3.2.1.	Instalação e funcionamento da tesouraria	40	
3.2.2.	Atribuição e pagamento de abono para falhas.....	45	
3.2.3.	Fundo de maneo	52	
3.2.4.	Abertura e movimentação das contas bancárias	55	
3.2.5.	Reconciliações bancárias	57	
3.2.6.	Área da cobrança de receitas municipais	58	
3.3.	Área da gestão de stocks e armazém	61	
3.4.	Área do imobilizado.....	62	
4.	Plano de gestão de riscos e infrações conexas (PGRCIC).....	63	
Capítulo II - Documentos de gestão_2018.....		66	
1.	Instrumentos previsionais de gestão financeira _2018.....	66	
1.1.	Elaboração das grandes opções do plano (GAP)	66	
1.2.	Elaboração do orçamento	67	
1.2.1.	Observação das regras gerais a observar na elaboração do orçamento.....	69	
1.2.2.	Regras orçamentais	70	
1.3.	Aprovação dos documentos previsionais	75	
1.4.	Estatuto do direito de oposição.....	78	
1.5.	Remessa e publicidade dos documentos previsionais às entidades externas	78	
2.	Modificações aos documentos previsionais	79	
2.1.	Modificações às gop	79	
2.2.	Modificações ao orçamento	81	
3.	Prestação de contas_2018.....	83	
3.1.	Prestação contas individuais_2018.....	83	
3.2.	Prestação contas consolidadas_2018	87	
Capítulo III – Contratação pública até ao limiar da remessa ao tribunal de contas.....		90	
1.	Empreitada de melhoramento da zona balnear da praiinha.....	90	
2.	Certificação de contas mah e smah – triénio 2018/2019/2020	92	
Capítulo IV – Remunerações e outros abonos.....		98	
1.	Eleitos locais	98	

1.1.	Remuneração mensal e subsídios extraordinários	99
1.2.	Despesas de representação.....	100
1.4.	Ajudas de custo.....	105
1.5.	Subsídio de transporte.....	106
Capítulo V – Denúncias ent-irap-n.º645/2017 e 518/2018		107
1.	Denúncia ENT-IRAP 645/2017	107
1.1.	Valor estimado do contrato.....	111
1.2.	Fracionamento do contrato.....	117
2.	DenúnciaS ENT-IRAP 518/2018, 52/2021 E 54/2021	122
2.1.	Ausência de despacho favorável do membro do Governo Regional com competência em matéria de cultura.....	125
2.2.	Obrigatoriedade de os projetos serem elaborados e subscritos por arquiteto legalmente habilitado	127
2.3.	Utilização nas intervenções de reabilitação de materiais e técnicas ilegais	128
2.4.	Demolições	129
2.5.	Violação dos artigos 3.º e 76.º, do PPSAH.....	130
2.6.	Violação dos deveres especiais das entidades públicas em relação ao património arqueológico	130
2.7.	Da falta de comunicação das licenças concedidas na área de intervenção do PPS.....	131
2.8.	Falta de resposta às comunicações da DRC no âmbito de obras na área de intervenção do PPS.....	132
2.9.	Notas finais	133
Parte III – Conclusões e Propostas.....		136
1.	Conclusões	136
2.	Propostas.....	142

ÍNDICE QUADROS

QUADRO 1 – RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA 2013/2017	15
QUADRO 2 – RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA 2017/2021	15
QUADRO 3 – REGULAMENTO DE CONTROLO INTERNO	37

QUADRO 4 – REFERENCIAL NORMATIVO – ÁREA DAS DISPONIBILIDADES.....	40
QUADRO 5 – RESPONSÁVEIS DA TESOURARIA.....	40
QUADRO 6 – POSTOS EXTERNOS DE COBRANÇA CMAH	41
QUADRO 7 – VERIFICAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO EM CAIXA.....	43
QUADRO 8 – FUNDOS FIXOS DE CAIXA.....	44
QUADRO 9 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS POR CATEGORIA PROFISSIONAL	45
QUADRO 10 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS SEM DESPACHO _[REDACTED].....	49
QUADRO 11 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS SEM DESPACHO _[REDACTED].....	50
QUADRO 12 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS SEM DESPACHO _[REDACTED].....	50
QUADRO 13 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS SEM DESPACHO _[REDACTED].....	51
QUADRO 14 – FUNDOS DE MANEIO	52
QUADRO 15 – DESPESAS PAGAS POR FUNDOS DE MANEIO DE VALOR SUPERIOR AO ESTABELECIDO	55
QUADRO 16 – IDENTIFICAÇÃO DAS CONTAS BANCÁRIAS DA AUTARQUIA	56
QUADRO 17 – ORÇAMENTO GLOBAL DA AUTARQUIA DE ANGRA DO HEROÍSMO.....	67
QUADRO 18 – EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO GLOBAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DO HEROÍSMO_2017/2018 ..	67
QUADRO 19 – RESUMO DO ORÇAMENTO POR CAPÍTULOS_2018	68
QUADRO 20 – VERIFICAÇÃO DO EQUILÍBRIO GLOBAL ORÇAMENTAL_2018.....	73
QUADRO 21 – VERIFICAÇÃO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL CORRENTE_2018	73
QUADRO 22 – VERIFICAÇÃO DAS REGRAS ORÇAMENTAIS ESPECÍFICAS_2018	74
QUADRO 23 – INSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO GLOBAL DA AUTARQUIA DE ANGRA DO HEROÍSMO	75
QUADRO 24 – APRECIACÃO E APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_2018	76
QUADRO 25 – CONVOCATÓRIAS PARA REUNIÃO DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_2018 PELA CMAH	77
QUADRO 26 – CONVOCATÓRIAS PARA A SESSÃO DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_2018 PELA AMAH	77
QUADRO 27 – OBSERVAÇÃO DO ESTATUTO DE DIREITO DE OPOSIÇÃO_2018	78
QUADRO 28 – REMESSA DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_2018	78
QUADRO 29 – ALTERAÇÕES EFETUADAS GOP_2018	80
QUADRO 30 – ALTERAÇÕES EFETUADAS ORÇAMENTO_2018	82
QUADRO 31 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA_2018	82
QUADRO 32 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA_2018	83
QUADRO 33 – APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS INDIVIDUAIS	84


QUADRO 34 - CONVOCATÓRIA PARA REUNIÃO DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS INDIVIDUAIS_2018	85
QUADRO 35- CONVOCATÓRIA PARA SESSÃO DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS INDIVIDUAIS_2018	86
QUADRO 36- CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS_2018	86
QUADRO 37- VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS DAS INSTRUÇÕES DO TC....	87
QUADRO 38- REMESSA DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS INDIVIDUAIS_2018.....	87
QUADRO 39- PUBLICIDADE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS_2018	88
QUADRO 40- CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS CONSOLIDADAS _2018	90
QUADRO 41 - PROCESSO DE DESPESA EMPREITADA DA PRAÍNHA.....	92
QUADRO 42 - REMUNERAÇÃO MENSAL E SUBSÍDIOS EXTRAORDINÁRIOS EL_2018	100
QUADRO 43 - DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO EL_2018.....	102
QUADRO 44 - PAGAMENTO SENHAS DE PRESENÇA AMAH_2018	103
QUADRO 45 - SENHAS DE PRESENÇA CMAH_2018	105
QUADRO 46 - INCONGRUÊNCIAS SENHAS DE PRESENÇA CMAH_2018	106
QUADRO 47 - PROCEDIMENTOS PARA AQUISIÇÃO DO CARTAZ E SOM PARA AS FESTAS SANJOANINAS 2016 A 2019	110

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1- ORGANOGRAMA CMAH_2013	16
FIGURA 2 - ORGANOGRAMA CMAH_2016	18
FIGURA 3 - ORGANOGRAMA CMAH_2019	19
FIGURA 4 - ORGANOGRAMA CMAH_2020	20

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO I - MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	147
ANEXO II - MAPA RESUMO OBRAS PARTICULARES.....	148



LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

AIRC	Associação Informática da Região Centro
AL	Autarquias Locais
AM	Assembleia Municipal
AMAH	Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo
AMR	Atividades Mais Relevantes
AT	Autoridade Tributária
BS	Balanço Social
CAI	Centro Atendimento Integrado
CI	Controlo Interno
CM	Câmara Municipal
CMAH	Câmara Municipal de Angra do Heroísmo
CPA	Código do Procedimento Administrativo
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRC	Direção Regional da Cultura
DROAP	Direção Regional de Organização e Administração Pública
DROT	Direção Regional do Orçamento e Tesouro

[Handwritten signature]
[Handwritten initials RB]

DRR	Decreto Regulamentar Regional
EDO	Estatuto do Direito de Oposição
EL	Eleitos Locais
EMLP	Empréstimos de médio e longo prazo
FFC	Fundo Fixo de Caixa
FM	Fundo de Maneio
GAP	Gabinete de Apoio à Presidência
GAV	Gabinete de Apoio aos Vereadores
GOP	Grandes Opções do Plano
GT UCRRH	Unidade de Cultura Recursos Humanos
IAR	Inspeção Administrativa Regional
IARTCC	Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
IR	Inspetor Regional
IRAP	Inspeção Regional da Administração Pública
IRAT	Inspeção Regional da Administração e Transparência
LCPA	Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso
LEO 2001	Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto
LEO 2015	Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro

RB

LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MAH	Município de Angra do Heroísmo
NCI	Norma de Controlo Interno
NLDPLCPA	Normas Legais Disciplinadoras dos Procedimentos necessários à aplicação da LCPA
OS	Ordem de Serviço
PC	Presidente da Câmara
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PCMAH	Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PPI	Plano Plurianual de Investimentos
PPRCIC	Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas
PR	Projeto de Relatório
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAFE	Regime da Administração Financeira do Estado
RCI	Regulamento de Controlo Interno
RDT	Registo Diário de Tesouraria
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

RJALEIAA	Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico
RJOA	Regime Jurídico dos Órgãos Autárquicos
RMTAM	Regulamento Municipal de Taxas de Angra do Heroísmo
ROC	Revisor Oficial de Contas
ROI	Regulamento de Organização Interna
SCA	Sistema Contabilístico da Autarquia
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SMAH	Serviços Municipalizados de Angra do Heroísmo
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
SREA	Serviço Regional de Estatística dos Açores
TC	Tribunal de Contas
UCDS	Unidade de Cultura e Desenvolvimento Socioeconómico
UDPQV	Unidade de Desporto e Promoção da Qualidade de Vida
UGFRH	Unidade de Gestão Financeira e Recursos Humanos
UUIM	Unidade de Urbanismo e Infraestruturas Municipais
VPCM	Vice-Presidente da Câmara Municipal
VPCMAH	Vice-Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo
VPGR	Vice-Presidente do Governo Regional
VRNP	Vereadores em Regime de Não Permanência
VRTI	Vereadores em Regime de Tempo Inteiro

RB

PARTE I – NOTAS INTRODUTÓRIAS



1. NATUREZA, ÂMBITO E OBJETIVOS DA AÇÃO INSPETIVA

Em cumprimento do Plano de Atividades da Inspeção Regional da Administração Pública (IRAP) para 2019, homologado por sua Ex.^a o Vice-Presidente do Governo Regional (VPGR), foi realizada a Inspeção aos Órgãos e Serviços do Município de Angra do Heroísmo (MAH), tendo por referência o ano de 2018.

No âmbito das atribuições da IRAP inclui-se proceder a inspeções, inquéritos e sindicâncias aos órgãos e serviços das autarquias locais (alínea b), do n.º 2, do artigo 103.º, do Decreto Regulamentar Regional (DRR) n.º 7/2013/A, de 11 de julho¹.

A auditoria foi determinada pelo Inspetor Regional (IR) através da Ordem de Serviço (OS) n.º 9/2019, de 28 de novembro², que destacou para a sua realização as Inspetoras Maria Paula Saraiva Raleiras de Lima e Patrícia de Fátima Martins Borges.

Entre as matérias incluídas nessa OS, constavam duas denúncias, com os registos de entrada na IRAP n.º 645³ e 518⁴, respetivamente, de 2017 e 2018.

Na sequência da tomada de posse do XIII Governo Regional dos Açores, a então IRAP passou a designar-se, agora, Inspeção Regional Administrativa e da Transparência (IRAT), encontrando-se na dependência da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, atenta a orgânica que decorre dos DRR n.º 28/2020/A, de 10 de dezembro⁵ e 19/2021/A, de 23 de julho.

Este facto determinou também o alargamento do âmbito da ação aos anos de 2016, 2017, 2019 e 2020, conforme despacho do IR de 23/03/2021⁶, bem como a elaboração de uma adenda à referida O n.º 9/2019, de 28 de novembro, a 23 de março de 2021⁷, no sentido de incluir solicitações apresentadas pela Direção Regional da Cultura (DRC) à IRAT, com os registos de entrada n.º 52/2021 e 54/2021⁸.

Com a alteração orgânica do XIII Governo Regional dos Açores, operada pelo DRR n.º 6/2022/A, de 2 de setembro⁹, a IRAT passou a designar-se Inspeção Administrativa Regional da Transparência e do Combate à Corrupção (IARTCC), pelo que todas as referências efetuadas neste Relato à IRAT, devem ler-se como sendo efetuadas à atual IARTCC.

¹ Alterado e republicado pelo DRR n.º 13/2014/A, de 7 de agosto.

² Cfr. doc. a fl. 1.

³ Matéria sobre a qual foi inicialmente determinada a abertura de inquérito, por despacho do VPGR de 14/11/2017 (vd. etapa 4, da distribuição SGC0030/2017/16926). Cfr. docs. a fls. 2 a 13.

⁴ Cfr. docs. a fls. 14 a 29.

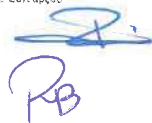
⁵ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 3/2020/A, de 24 de dezembro.

⁶ Etapa 10, da Distribuição SGC0030/2019/13303.

⁷ Cfr. doc. a fl. 30.

⁸ Cfr. docs. a fls. 31 a 36.

⁹ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 3/2022/A, de 28 de junho.



O presente relato apresenta detalhadamente as verificações efetuadas, metodologias utilizadas e conclusões extraídas.

2. METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS ADOTADOS

No desenvolvimento da presente ação, foram consideradas as orientações, os princípios e procedimentos implementados na IRAP¹⁰, suportados em legislação nacional e regional, nas orientações e instruções do Tribunal de Contas (TC) e nos quesitos patenteados nos manuais de auditoria do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado, os princípios definidos nas normas da *Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) e ainda os princípios e normas de auditoria internacionalmente aceites. Os procedimentos adotados para a realização da presente inspeção compreendem as fases de planeamento, execução e elaboração do projeto de relatório (PR), audiência prévia e relatório final.

O início da ação foi comunicado pelo IR pelo ofício SAI-IRAP/2019/459, de 28/11/2019, enviado por correio eletrónico na mesma data, dando conta do seu início a 09/12/2019¹¹.

Para o planeamento da ação foi necessário solicitar a apresentação de informação por parte do MAH, em suporte digital, no âmbito temático e temporal definido (ofício SAI-IRAP/2019/461, de 29 de novembro), procedimento que foi concretizado por correio eletrónico de 02/12/2019¹². A informação remetida encontra-se arquivada em documentos de trabalho na IRAT e/ou nos documentos inseridos no relatório.

Os trabalhos de campo foram iniciados no dia 9 de dezembro de 2019, através de reunião com o Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo (PCMAH), tendo decorrido até 13 dezembro seguinte, altura em que, por motivos relacionados com a distribuição de trabalhos entre os inspetores, mediante orientação superior expressa a 13/01/2020 do então IR, foi necessário suspender os trabalhos¹³.

Seguiu-se o desenvolvimento, a nível mundial, da pandemia de SARS-COV2 (COVID19), que determinou, inesperadamente, a adoção de medidas extraordinárias de contenção do vírus, concretamente, a adoção generalizada de teletrabalho, quer nos serviços da Administração Pública Regional (como a então IRAP), quer nos serviços das autarquias locais (como o MAH). Termos porque os trabalhos de campo, relativos a esta inspeção, continuaram suspensos.

Com a tomada de posse do XIII Governo Regional dos Açores, e após consolidação das consequentes alterações orgânicas e respetivas chefias, determinou o novo IR, em conformidade

¹⁰ Vd. Regulamento n.º 42/2006, de 7 de novembro.

¹¹ Cfr. docs. a fls. 37 a 39.

¹² Cfr. docs. a fls. 40 a 68.

¹³ Etapa 8, da Distribuição SGC0030/2019/13303, a fls. 69 a 73.

com o Plano de Atividades da IRAT para o ano de 2021, homologado a 3 de março de 2021, por Sua Ex.^a o Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, o prosseguimento dos trabalhos relativos à Inspeção determinada pela OS n.º 9/2019, com o alargamento temporal e adenda já acima referidos, conforme comunicado pelo ofício SAI-IRAT/2021/109, de 24 de março¹⁴.

Termos porque foram solicitados novos elementos e encetadas comunicações, quer com a DRC, quer com a CMAH, através dos ofícios SAI-IRAT/2021/123, de 26 de março e SAI-IRAT/2021/176, de 03 de maio¹⁵, e SAI-IRAT/2021/130, de 05 de abril¹⁶, respetivamente, tendo os trabalhos de campo sido retomados e desenvolvidos entre os dias 12 a 15 e 26 a 30 de abril 2021, no edifício sede do MAH.

Procedeu-se a nova reunião com o interlocutor designado pela entidade inspecionada, [REDACTED], onde, em traços gerais, foi dado conhecimento dos trabalhos a desenvolver e informado as alterações ao âmbito da ação. Nesta deslocação foi observada a documentação facultada pela autarquia, e realizadas várias reuniões informais e entrevistas com o PCMAH, trabalhadores adstritos às matérias a verificar e restantes elementos do executivo. Estas reuniões tiveram o objetivo de obter esclarecimentos e conhecer os procedimentos e circuitos informativos adotados, não consubstanciados nos documentos ou sem registo formal.

No último dia de deslocação ao MAH, foi realizada uma reunião final com o PCMAH, onde se procedeu ao relato das matérias observadas no decurso da ação inspetiva. Nessa reunião foram também abordados os aspetos pedagógicos/preventivos da atividade inspetiva.

Atendendo ao âmbito e amplitude da presente ação inspetiva, as conclusões deste Relato não devem ser extrapoladas para além das áreas objeto de verificação.

Resta ainda referir que, relativamente às eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias e reintegratórias associadas à prática de factos ilegais, as mesmas foram elencadas no âmbito do especial dever de colaboração com o TC (artigo 12.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, doravante designada de LOPTC¹⁷), de modo a serem apreciadas e valorizadas pelo Ministério Público junto deste tribunal¹⁸ (cfr. artigo 89.º da LOPTC), não constituindo matéria dos trabalhos de inspeção a averiguação de aspetos relativos ao nexo de imputação dos factos apurados, isto é, de culpa ou dolo dos agentes. Ainda assim, a IRAP carreu para o processo todos

¹⁴ Cfr. doc. a fls. 74 a 78.

¹⁵ Cfr. doc. a fls. 79 a 89.

¹⁶ Cfr. doc. a fls. 90 a 94.

¹⁷ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, n.º 1/2001, de 4 de janeiro, n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, n.º 48/2006, de 29 de agosto, n.º 35/2007, de 13 de agosto, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, n.º 61/2011, de 7 de dezembro, n.º 2/2012, de 6 de janeiro, n.º 20/2015, de 9 de março, n.º 42/2016, de 28 de dezembro, n.º 2/2020, de 31 de março e pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho.

¹⁸ Artigo 64.º da LOPTC.

os elementos e apreciações que permitam contextualizar as situações ocorridas para, assim, permitir um melhor conhecimento das mesmas, independentemente da eventual necessidade de o tribunal solicitar outros elementos que considere necessários, nos termos estabelecido no artigo 29.º da LOPTC.

A intervenção da IRAT pautou-se pelo rigor e imparcialidade, onde se estriba a filosofia de ação deste serviço estratégico de controlo ao qual está confiado, entre outros, o exercício da tutela administrativa sobre as autarquias locais (AL).

3. CONSTRANGIMENTOS E COLABORAÇÃO PRESTADA

A execução dos trabalhos da auditoria decorreu dentro da normalidade, sendo de realçar a boa colaboração generalizada e disponibilidade demonstradas pelos responsáveis e trabalhadores contactados, tanto na prestação dos esclarecimentos como na preparação e compilação da documentação solicitada.

Naturalmente que, o adiamento sucessivo da ação prejudicou, quer a continuidade dos trabalhos, quer a perceção do funcionamento dos órgãos e serviços do MAH (que, entretanto, foi sofrendo alterações), quer ainda a articulação com os dirigentes, alguns substituídos por motivo de fim da comissão de serviço, o que originou alguns constrangimentos no grau de colaboração, concretamente na celeridade da obtenção da documentação necessária ao desenvolvimento regular da ação.

Ao exposto acresce a metodologia e organização da Unidade de Urbanismo e Infraestruturas Municipais (UUIM), dificultada pelo desenrolar de processos totalmente em suporte digital, totalmente em suporte físico ou em suporte físico e digital em simultâneo, motivada por uma transição digital iniciada por volta do ano 2014, sem que tenha sido disponibilizada à equipa qualquer informação sobre o critério que determina o suporte em que o processo irá tramitar.

Este facto, a acrescer ao alargamento do âmbito temporal e das matérias alvo da ação, aumentou significativamente a complexidade dos trabalhos.

4. CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do contraditório, consagrado na norma constante do n.º 1, do artigo 12.º, do Regulamento n.º 42/2006, de 7 de novembro, os responsáveis em exercício de funções entre 2013 e 2021¹⁹. Foram ainda notificados individualmente [REDACTED]

¹⁹ Cfr. docs. a fls. 3606 e 3607.

²⁰ Cfr. docs. a fls. 3608 e 3609.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] para,
querendo, se pronunciarem sobre os factos insertos no Anexo I do Relato de Inspeção.

[REDACTED]
[REDACTED]
RB

Em 20 de dezembro de 2021, através do ofício n.º 12741/2021, de 20 de dezembro, veio o MAH solicitar a prorrogação de prazo para resposta ao direito do contraditório, tendo o IR autorizado a sua prorrogação em mais 10 dias uteis²⁹.

Foram apresentadas alegações subscritas por [REDACTED] na qualidade de presidente da Câmara Municipal³⁰ e ainda obtidas três respostas subscritas, designadamente, a primeira pelo PCM - [REDACTED], VPCM - [REDACTED] no mandato 2017/21 e pela Vereadora no mandato 2017/21 [REDACTED], o vereador [REDACTED], o vereador [REDACTED] o vereador do mandato 2017/21 [REDACTED], o vereador do mandato 2017/21 [REDACTED], o vereador do mandato 2017/21 [REDACTED], o Chefe da UGRH [REDACTED] e a Técnica superior [REDACTED], a segunda subscrita pelo PCM - [REDACTED] e pelo chefe da UGRH - [REDACTED]³¹ e a terceira pelo PCM - [REDACTED] pelo VPCM - J. [REDACTED] no mandato 2017/21 e pelo Chefe da UGRH - [REDACTED]³³.

As alegações foram tidas em consideração na elaboração do presente Relatório, constando dos respetivos pontos, em texto de cor diferente, na íntegra ou de forma sucinta, consoante a pertinência.

A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas dos responsáveis são apresentadas integralmente no Volume 25.º de documentos.

²¹ Cfr. docs. a fls. 3610 e 3611.

²² Cfr. docs. a fls. 3612 e 3613.

²³ Cfr. docs. a fls. 3614 e 3615.

²⁴ Cfr. docs. a fls. 3616 e 3617.

²⁵ Cfr. docs. a fls. 3618 e 3619.

²⁶ Cfr. docs. a fls. 3620 e 3621.

²⁷ Cfr. docs. a fls. 3622 e 3623.

²⁸ Cfr. docs. a fls. 3624 e 3625.

²⁹ Cfr. docs. a fls. 3626 a 3628.

³⁰ Cfr. docs. a fls. 3671 a 3715.

³¹ Cfr. docs. a fls. 3629 a 3639.

³² Cfr. docs. a fls. 3640 a 3670.

³³ Cfr. docs. a fls. 3716 a 3723.

RB

5. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA

Atendendo ao âmbito temporal da presente ação inspetiva (anos económicos, relembra-se, de 2016 a 2020), foram identificados como responsáveis pela gerência, os seguintes eleitos locais (EL), enquanto membros do órgão executivo do MAH³⁴:

QUADRO 1 – RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA 2013/2017

Mapa Responsáveis pela Gerência CMAH 2013/2017		
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade
	PCMAH	24/10/2013 a 16/10/2017
	VPCMAH	24/10/2013 a 16/10/2017
	VTI	24/10/2013 a 16/10/2017
	VTI	24/10/2013 a 16/10/2027
	VNP	24/10/2013 a 16/10/2017
	VNP	24/10/2013 a 16/10/2017
	VNP	24/10/2013 a 16/10/2017

QUADRO 2 - RESPONSÁVEIS PELA GERÊNCIA 2017/2021

Mapa Responsáveis pela Gerência CMAH 2017/2021		
Nome	Situação na entidade	Período de responsabilidade
	PCMAH	17/10/2017 até 14/10/2021
	VPCMAH	17/10/2017 até 14/10/2021
	VTI	17/10/2017 até 14/10/2021
	VTI	17/10/2017 até 14/10/2021
	VNP	17/10/2017 até 14/10/2021
	VNP	17/10/2017 até 26/04/2021
	VNP	17/10/2017 até 14/10/2021
	VNP	27/04/2021 até 14/10/2021

³⁴ Cfr. doc. a fl. 95.

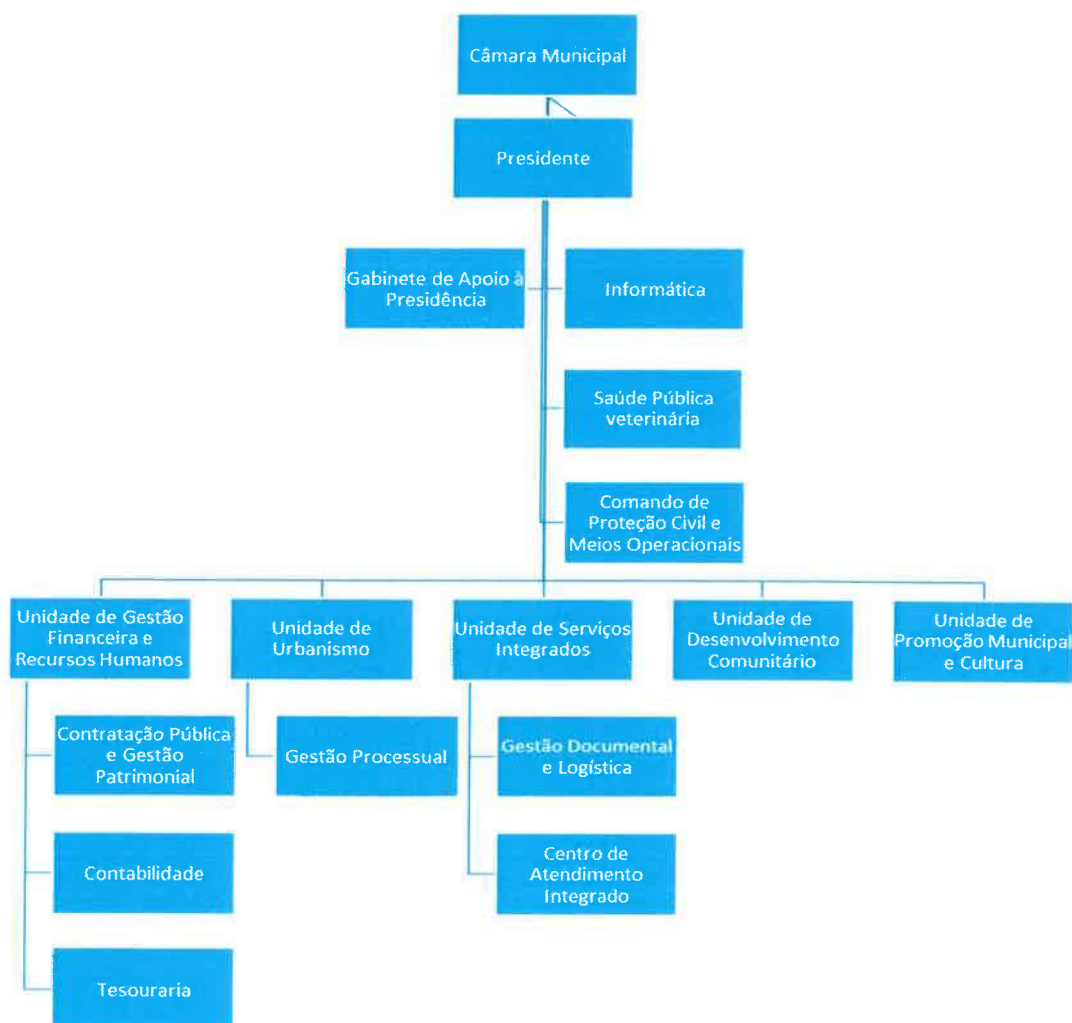
6. CARATERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Atendendo ao âmbito temporal da presente ação, foi necessário ter em consideração três orgânicas dos Serviços do Município.

Assim, por deliberação da Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo (AMAH) de 27/12/2012 foi aprovado o modelo de organização interna do MAH, que integrava, à data, quer os serviços da Câmara Municipal (CM) quer dos Serviços Municipalizados (SMAH), bem como por deliberação da CMAH e despacho da então PCMAH, ambos de 28/12/2012 foram, respetivamente, aprovados o modelo de estrutura flexível dos serviços municipais e das subunidades, definindo as respetivas atribuições e competências.

O Regulamento de Organização dos Serviços Municipais, Estrutura e Competências foi, então, publicitado pelo Despacho n.º 1653/2013, publicado em Diário da República (DR), 2.ª Série, n.º 19, de 28 de janeiro, traduzindo-se no seguinte organograma:

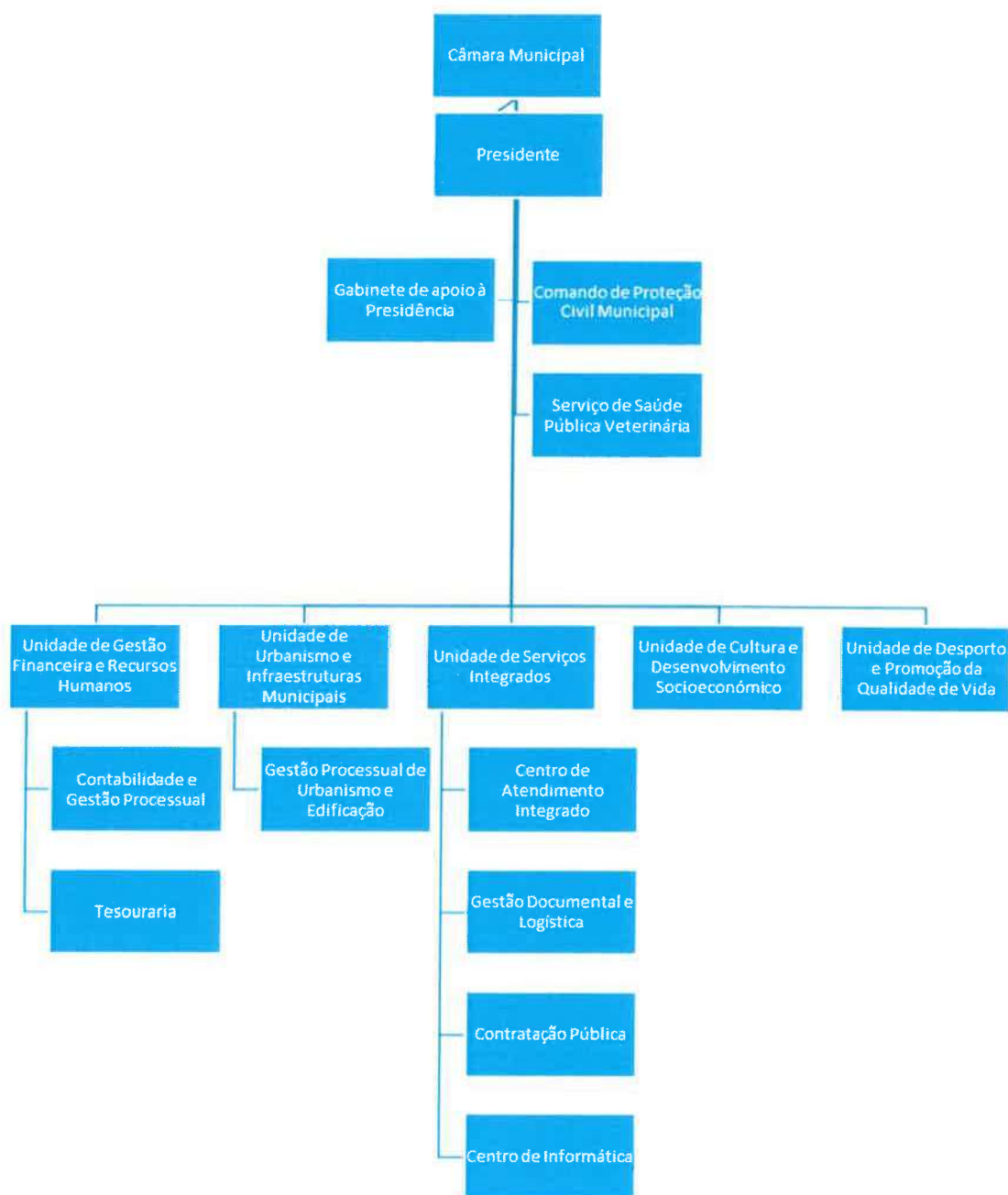
FIGURA 1- ORGANOGRAMA CMAH_2013



RB

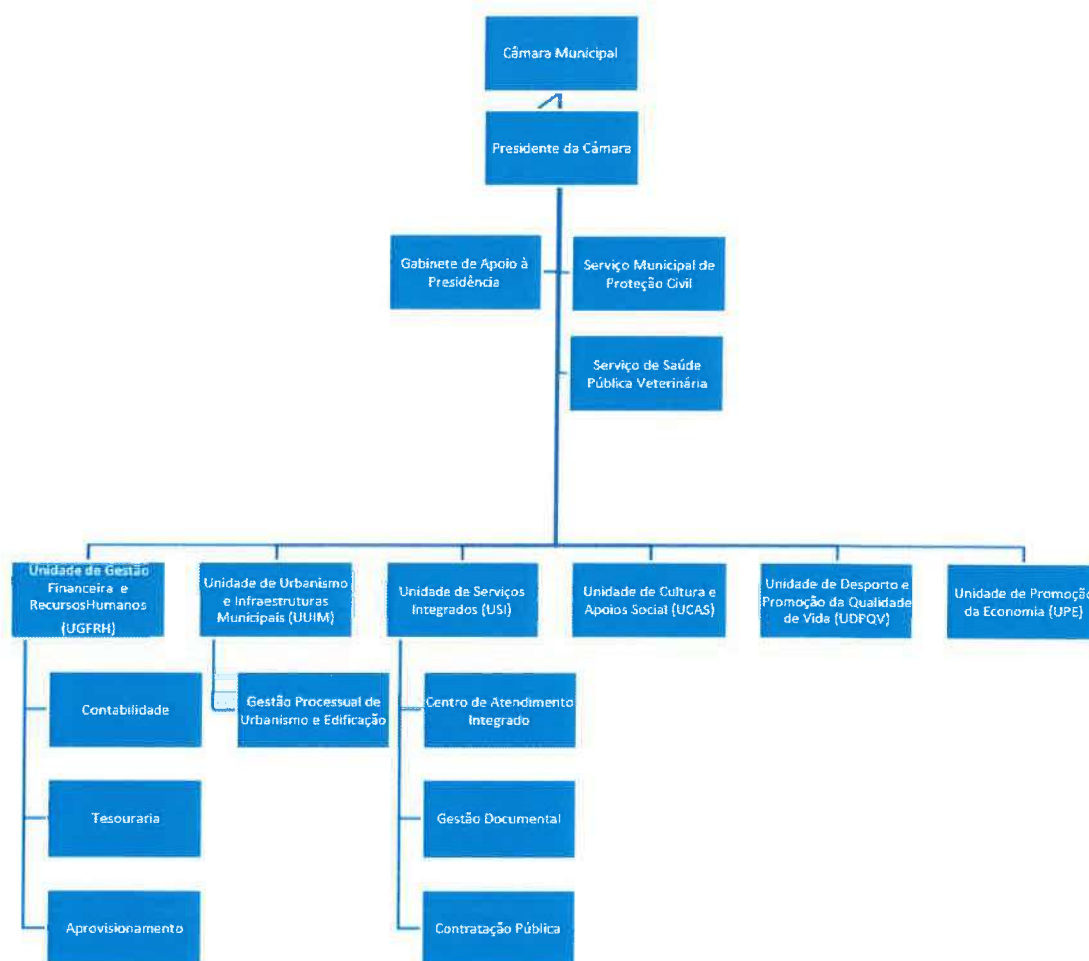
O referido Regulamento foi alterado pelo Despacho n.º 11719/2016, de 30 de setembro, publicado em DR, 2.ª Série, n.º 189, traduzindo-se no seguinte organograma:

FIGURA 2 - ORGANOGrama CMAH_2016



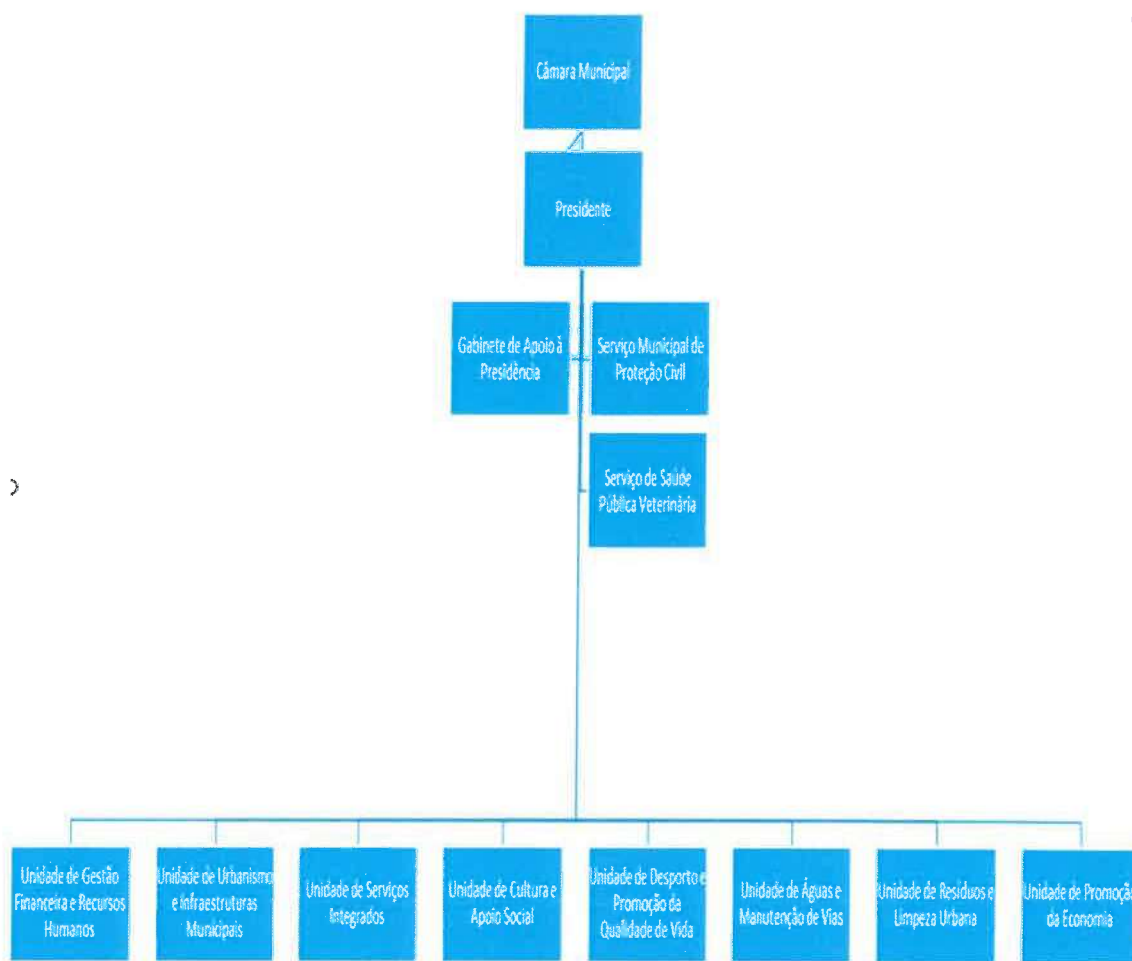
Este modelo de Organização dos Serviços Municipais de Angra do Heroísmo foi revogado pelo Despacho n.º 1338/2019, publicado em DR, 2.ª Série, n.º 26, de 6 de fevereiro, que se traduz no seguinte organograma:

FIGURA 3 - ORGANOGAMA CMAH_2019



Pelo Despacho n.º 6086/2020, publicado em DR, 2.ª Série, n.º 109, de 4 de junho, foi adotada nova Organização dos Serviços Municipais de Angra do Heroísmo, marcada, essencialmente, pela internalização dos SMAH e que se traduz no seguinte organograma:

FIGURA 4 - ORGANOGRAMA CMAH_2020



A análise vertida no presente relato foi realizada com referência à orgânica em vigor em cada momento a que esta se reporta.

6.1. COMPOSIÇÃO DOS ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO

Atendendo ao âmbito temporal abrangido pela presente ação inspetiva, foi necessário ter em consideração os mandatos dos órgãos autárquicos nos anos 2013-2017 e 2017-2021, nos termos que abaixo se identificam.

6.1.1. MANDATO 2013-2017

Em 2013, na sequência do ato eleitoral que decorreu a 29 de setembro, a **AMAH** foi instalada a 24 de outubro pelo **PAMAH** cessante [REDACTED]³⁵, em conformidade

³⁵ Cfr. doc. a fls. 96 a 108.

com o disposto nos artigos 44.º e seguintes do Regime Jurídico dos Órgãos Autárquicos (RJOA)³⁶, para o quadriénio 2013-2017.

Por força deste ato, o órgão deliberativo passou a ser constituído pelos seguintes eleitos locais:

✓ Eleitos pela lista do Partido Socialista (PS): 1

✓ Eleitos pela coligação PPD-PSD/CDS-PP: 2

✓ Por inerência de funções como Presidentes de Juntas de Freguesia: 1

Justificaram a sua ausência os cidadãos [REDACTED]

Foi verificada a identidade e legitimidade dos eleitos presentes, nos termos previstos no artigo 44.º, n.º 1, do RJOA, não sendo, contudo, possível confirmar se a mesma foi realizada relativamente aos eleitos que faltaram ao ato de instalação, na primeira reunião do órgão a que tenham comparecido, conforme determina o artigo 44.º, n.º 3, do mesmo diploma.

Na primeira reunião após a instalação do órgão (ocorrida na mesma data), foram eleitos para a mesa, por votação uninominal, por escrutínio secreto, como Presidente, 1.º Secretário e 2.º Secretário, [REDACTED] [REDACTED] respetivamente, em conformidade com o disposto no artigo 46.º, n.º 1, do RJOA³⁷.

³⁶ Aprovado pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterado pelas Leis n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro e 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pelas Leis n.º 75/2013, de 12 de setembro, 7-A/2016, de 30 de março e 71/2018, de 31 de dezembro.

³⁷ Cfr. doc. a fls. 109 a 117.

Por força do resultado das eleições ocorridas a 29 de setembro de 2013, a partir de 24/10/2013, por seu turno, a **Câmara Municipal de Angra do Heroísmo (CMAH)**³⁸, passou a ser constituída pelos seguintes autarcas, nos termos do artigo 57.º, n.º 2, alínea e), do RJOA:

- ✓ Eleitos pela lista do PS:
- ✓ Eleitos pela coligação PPD-PSD/CDS-PP:

Não se verificou, neste período, qualquer vicissitude nos mandatos dos eleitos na sequência das eleições autárquicas relativas aos mandatos da CMAH para o quadriénio 2013-2017.

Os Vereadores [redacted] designados, por despacho do PCMAH, respetivamente, de 24/10/2013⁴⁰ e de 29/10/2013⁴¹, para o exercício de funções vereador em regime de tempo inteiro (VRTI), ao abrigo do disposto no artigo 58.º, n.º 1, alínea c), n.º 2 e n.º 3, do RJOA e da deliberação camarária de 29 de outubro de 2013 que fixou em 3 o número de vereadores em regime de tempo inteiro e meio tempo⁴², sendo que os demais exerceram funções de vereador em regime de não permanência (VNP).

Por despacho de 02/01/2014⁴³, e ao abrigo do disposto no artigo 36.º, n.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determinou o PCMAH atribuir funções nas diferentes áreas de atuação, relativamente aos VRTI.

Pelo mesmo despacho, determinou ainda o PCMAH a sua substituição, nas faltas e impedimentos, pelo Vice-Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo (VPCMAH) [redacted] e, em caso de ausência simultânea de ambos, a [redacted] em primeiro lugar e, em segundo lugar, o Vereador [redacted].

6.1.2. MANDATO 2017-2021

Na sequência do ato eleitoral que decorreu a 1 de outubro de 2017, a **AMAH**, foi instalada, a 17 de outubro de 2017 pelo Presidente da Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo (PAMAH) cessante, [redacted]⁴⁴, em conformidade com o disposto nos artigos 44.º e seguintes do RJOA, para o quadriénio 2017-2021.

³⁸ Cfr. doc. a fls. 118 a 122.

³⁹ Por despacho do PCMAH, esta Vereadora foi nomeada Conselheira Local para a Igualdade (cfr. doc. a fl. 123).

⁴⁰ Cfr. doc. a fl. 124.

⁴¹ Cfr. doc. a fls. 125.

⁴² Vd. Ata da CMAH n.º 27/2013, de 29 de outubro, disponível em http://angradoheroismo.pt/wp-content/uploads/2018/07/Ata_CM_27_2013.pdf.

⁴³ Cfr. doc. a fls. 126 a 144.

⁴⁴ Cfr. doc. a fls. 145 a 156.

Por força deste ato, o órgão deliberativo passou a ser constituído pelos seguintes eleitos locais:

- ✓ Eleitos pela lista do PS:
- ✓ Eleitos pela lista do Partido Social Democrata (PSD):
- ✓ Eleitos pela lista do CDS-Partido Popular:
- ✓ Por inerência de funções como Presidentes de Juntas de Freguesia:




Na primeira reunião após a instalação do órgão (ocorrida a 17/10/2017), foram eleitos para a mesa, como Presidente, 1.º Secretário e 2.º Secretário, [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], respetivamente, mantendo estes deputados os cargos exercidos no mandato anterior⁴⁵.

[REDACTED] renunciou ao mandato a 7 de junho de 2018, o que determinou a tomada de posse como membro efetivo da AMAH de [REDACTED]. De igual modo, [REDACTED] renunciou a 8 de abril de 2019, tomando posse [REDACTED]⁴⁷.

Por força do resultado das eleições ocorridas a 1 de outubro de 2017, a partir de 17/10/2017, a CMAH⁴⁸, por seu turno, passou a ser constituída pelos seguintes autarcas, nos termos do artigo 57.º, n.º 2, alínea e), do RJOA:

⁴⁵ Cfr. doc. a fls. 162 a 169.

⁴⁶ Cfr. doc. a fls. 157 a 159.

⁴⁷ Cfr. doc. a fls. 160 e 161.

⁴⁸ Cfr. doc. a fls. 170 a 173.

✓ Eleitos pela lista do PS: J

✓ Eleitos pela lista do PSD: I



Os Vereadores [REDACTED] foram designados, por despacho do PCMAH, de 17/10/2017, para o exercício de funções de VT1, ao abrigo do disposto no artigo 58.º, n.º 1, alínea c), n.º 2 e n.º 3, do RJOA e da deliberação camarária de 17 de outubro de 2017, sendo que os demais exerceram funções de VNP⁴⁹.

Pelo mesmo despacho, e ao abrigo do disposto no artigo 36.º, n.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, determinou o PCMAH atribuir funções nas diferentes áreas de atuação, relativamente aos VT1, nos seguintes termos:

- a) PCMAH: Comando da Proteção Civil, Serviço de Saúde Pública Veterinária, Unidade de Gestão Financeira e Recursos Humanos, Unidade de Urbanismo e Infraestruturas Municipais (com exceção da administração direta, competência do Vice-Presidente), processos disciplinares, procedimentos de contratação pública e contratos, arquivo e documentação, protocolo municipal e relações institucionais, toponímia, defesa do consumidor, segurança municipal e gestão operacional e logística do edifício dos Paços do Concelho;
- b) VPCMAH: administração direta, cemitérios municipais, ação social e habitação social, meios operacionais municipais, acompanhamento das freguesias, iluminação pública e gestão da energia, gestão da frota automóvel municipal;
- c) Vereadora [REDACTED] parques de campismo, parques infantis e espaços verdes municipais, higiene e limpeza urbana e decoração dos espaços públicos, Jardim Público Municipal e Relvão, ambiente e conservação da natureza, políticas de combate à discriminação e de promoção da igualdade, educação e relacionamento com o sistema educativo, geminações e relações externas;
- d) Vereador [REDACTED] simplificação administrativa e regulatória, controlo interno e qualidade, modernização administrativa, serviços e assessoria jurídica, execuções fiscais, contraordenações e contencioso, fiscalização municipal geral, atendimento multicanal ao munícipe, gestão processual, arquivo físico e digital, bases de dados, sistema de informação e comunicação, parque informático e equipamentos de comunicações e audiovisuais, políticas de segurança dos sistemas informáticos, gestão de hardware e

⁴⁹ Cfr. docs. a fls. 174 a 191, bem como Ata da Câmara Municipal, n.º 21/2017, de 17 de outubro, disponível em http://angradoheroismo.pt/wp-content/uploads/2018/07/Ata_CM_21_2017.pdf.

software, planeamento e gestão de conteúdos, desporto e promoção de hábitos de vida saudável, lazer e tempos livres, edifícios municipais afetos à Unidade de Desporto e Promoção da Qualidade de Vida (UDQV), praias e zonas balneares, parque desportivo municipal, sanitários públicos municipais, desenvolvimento económico local e promoção do emprego, Parque Industrial, Mercado Municipal e feiras, juventude, turismo, património histórico, cultural e arqueológico, cultura, comunicação, edifícios municipais afetos à Unidade de Cultura e Desenvolvimento Socioeconómico (UCDS).

RB

Face à entrada em vigor da nova orgânica dos Serviços da Câmara Municipal, a 7/2/2019⁵⁰, o PCMAH emitiu despacho para "acertos no que respeita às delegações de competências nos vereadores atribuídas pelo referido despacho de 17/10/2017", passando a realizar-se do seguinte modo:

- a) PCMAH: Comando da Proteção Civil, Serviço de Saúde Pública Veterinária, Unidade de Gestão Financeira e Recursos Humanos (UGFRH), Unidade de Urbanismo e Infraestruturas Municipais (com exceção da administração direta, competência do Vice-Presidente), processos disciplinares, procedimentos de contratação pública e contratos, aprovisionamento, arquivo e documentação relativa a contratação pública e aprovisionamento, protocolo municipal e relações institucionais, toponímia, defesa do consumidor, segurança municipal e gestão operacional e logística do edifício dos Paços do Concelho;
- b) VPCMAH, [REDACTED] administração direta, cemitérios municipais, ação social e habitação social, meios operacionais municipais, acompanhamento das freguesias, iluminação pública e gestão da energia, gestão da frota automóvel municipal;
- c) Vereadora [REDACTED] parques de campismo, parques infantis e espaços verdes municipais, higiene e limpeza urbana e decoração dos espaços públicos, Jardim Público Municipal e Relvão, ambiente e conservação da natureza, políticas de combate à discriminação e de promoção da igualdade, educação e relacionamento com o sistema educativo, geminações e relações externas;
- d) Vereador [REDACTED] simplificação administrativa e regulatória, controlo interno e qualidade, modernização administrativa, serviços e assessoria jurídica, execuções fiscais, contraordenações e contencioso, fiscalização municipal geral, atendimento multicanal ao munícipe, gestão processual, arquivo físico e digital, bases de dados, sistema de informação e comunicação, parque informático e equipamentos de comunicações e audiovisuais, políticas de segurança dos sistemas informáticos, gestão de hardware e software, planeamento e gestão de conteúdos, desporto e promoção de hábitos de vida

⁵⁰ Cfr. doc. a fls. 192 a 206.

saudável, lazer e tempos livres, edifícios municipais afetos à Unidade de Desporto e Promoção da Qualidade de Vida, praias e zonas balneares, parque desportivo municipal, sanitários públicos municipais, desenvolvimento económico local e promoção do emprego, Parque Industrial, Mercado Municipal e feiras, juventude, turismo, património histórico, cultural e arqueológico, cultura, comunicação, edifícios municipais afetos à Unidade de Cultura e Desenvolvimento Socioeconómico.

A aprovação de nova orgânica em 2020 determinou, do mesmo modo, emissão de despacho consonante⁵¹,

- a) PCMAH: Proteção Civil, meios operacionais da proteção civil, espaços municipais afetos à proteção civil, higiene e saúde pública veterinária, Unidade de Gestão Financeira e Recursos Humanos, Unidade de Urbanismo e Infraestruturas Municipais (com exceção da administração direta, competência do Vice-Presidente), processos disciplinares, procedimentos de contratação pública e contratos, aprovisionamento, atendimento multicanal aos utentes dos serviços municipais, apoio administrativo e logístico aos órgãos e conselhos municipais, arquivo intermédio da documentação relativa a processos de contratação pública e aprovisionamento, inspeção, controlo e fiscalização higiosanitária bem como de profilaxia e vigilância epidemiológica, protocolo municipal e relações institucionais, defesa do consumidor, segurança municipal e gestão operacional e logística do edifício dos Paços do Concelho;
- b) VPCMAH: administração direta, organização das sanjoaninas, cemitérios municipais, ação social promoção da solidariedade e reforço da coesão social, habitação social, apoio logístico e administrativo à Comissão de Proteção de Crianças e Jovens e demais conselhos municipais nas áreas da educação, cultura e juventude, parques de estacionamento municipais, meios operacionais municipais, iluminação pública e gestão da energia, gestão da rede viária municipal e dos dispositivos de trânsito e sinalização, montagem e desmontagem de estruturas, armazém de materiais e gestão de existências, parque automóvel municipal, gestão da frota automóvel e acompanhamento das freguesias;
- c) Vereadora [REDACTED] educação e formação, saúde pública, higiene pública e qualidade ambiental, espaços verdes municipais, incluindo o Jardim Duque de Bragança e o Relvão, abastecimento de águas e de drenagem e tratamento de águas residuais, controlo, manutenção, reparação e renovação das redes públicas de Unidade de Águas e Manutenção de Vias, Unidade de Resíduos e Limpeza Urbana, promoção da igualdade de oportunidades e igualdade de género, geminações e relações externas;

⁵¹ Cfr. doc. a fls. 207 a 215.

- d) Vereador [REDACTED] simplificação e modernização administrativa, controlo interno e qualidade, execuções fiscais, contraordenações e contencioso, apoio jurídico e fiscalização municipal geral, gestão de arquivos (físico e digital), gestão processual, dinamização cultural, apoios de interesse municipal nas áreas da cultura, educação e juventude, programas e projetos de desenvolvimento cultural e social, candidaturas ao Regulamento Municipal de Atividades de Interesse Municipal, tempos livres, bem-estar e hábitos de vida saudável, parque desportivo municipal, parques infantis, zonas de lazer, parques de campismo, zonas balneares e de banhos, apoios à atividade desportiva e às coletividades e atletas do concelho, promoção da utilização pública de equipamentos pertencentes a coletividades e escolas, edifícios e infraestruturas municipais afetos à atividade desportiva e lazer, balneários e instalações sanitárias públicas, Unidade de Promoção da Economia (UPE), proteção de dados pessoais, comunicação institucional, património histórico, cultural e arqueológico, edifícios municipais afetos à Unidade de Cultura e Ação Social (UCAS), eventos desportivos.

[REDACTED] apresentou, a 26 de abril de 2021, renúncia ao mandato de vereador⁵², tendo tomado posse nesse cargo [REDACTED], a 27 de maio de 2021⁵³, não se tendo verificado quaisquer outras vicissitudes nos mandatos dos membros do órgão executivo.

6.2. COMPOSIÇÃO DO GABINETE DE APOIO À PRESIDÊNCIA (GAP) E GABINETE DE APOIO AOS VEREADORES (GAV)

No mandato 2013-2017, o GAP foi constituído pela Chefe de Gabinete [REDACTED] designada por despacho de 24 de outubro de 2013⁵⁴, nos termos do disposto nos artigos 42.º, n.º 1, alínea a), e 43.º, n.º 4, do Regime Jurídico das Autarquias Locais, das Entidades Intermunicipais e do Associativismo Autárquico (RJALEIAA)⁵⁵, assumindo as competências delegadas por despacho com a mesma data⁵⁶, proferido ao abrigo do disposto no artigo 42.º, n.º 6, do já referido RJALEIAA, na medida em que delega a prática de atos de gestão ordinária⁵⁷, entre

⁵² Cfr. doc. a fl. 216.

⁵³ Cfr. doc. a fls. 217 a 239.

⁵⁴ Cfr. doc. a fl. 240.

⁵⁵ Aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, retificada pelas Declarações de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de novembro e n.º 50-A/2013, de 11 de novembro e alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30 de março, n.º 69/2015, de 16 de julho, n.º 7-A/2016, de 30 de março, n.º 42/2016, de 28 de dezembro, n.º 50/2018, de 16 de agosto e n.º 66/2020, de 4 de novembro.

⁵⁶ Cfr. doc. a fls. 241 e 242.

⁵⁷ Vd. a este propósito, o Acórdão do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República n.º 250/1996, Série I-B de 1996-10-28 e disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/175547/details/maximized>, que define os atos de gestão ordinária ou gestão corrente como "os que preparam ou executam actos definitivos, os definitivos, nos quais exista vinculação de pressupostos e elementos, e os actos com áreas de discricionariedade, mas que não corporizem inovação ou alteração na conduta administrativa anterior".

os quais se incluem, entre o mais, autorizar despesas e pagamentos relativos a aquisição de bens e serviços até ao montante de 2.500,00€, inclusive.

PB

Foram ainda nomeados dois secretários para o GAV em regime de tempo inteiro, mediante despacho de 24/10/2013⁵⁸, a saber: [REDACTED]
[REDACTED] ao abrigo do disposto no artigo 42.º, n.º 2, alínea b), do RJALEIAA.

O GAP relativo ao mandato 2017-2021 foi constituído por despacho do PCMAH, de 17 de outubro de 2017, nomeando como membros do mesmo [REDACTED] como Chefe de Gabinete e [REDACTED], como adjunto, nos termos do artigo 42.º, n.º 1, alínea a), do RJALEIAA⁵⁹.

Na mesma data, foi nomeado para o exercício de funções de secretário do GAV, [REDACTED]
[REDACTED]⁶⁰ e, a 18 de outubro seguinte, Bruna Cátia Vaz Gonçalves, para o exercício das mesmas funções, em concordância com o disposto no artigo 42.º, n.º 2, alínea b), do RJALEIAA⁶¹.

6.3. DELEGAÇÃO E SUBDELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

6.3.1. MANDATO 2013-2017

Atenta a distribuição de áreas e funções descritas no ponto 5.1.1. supra, o PCMAH determinou, a 02/01/2014⁶², a subdelegação e delegação nos Vereadores das competências necessárias para o pleno exercício dessas funções, com faculdade de subdelegação, atento o disposto no artigo 38.º, do RJALEIAA, nos seguintes termos:

I. Subdelegação de competências no VPCMAH:

- alíneas d), f), l), v), bb), cc), dd), ee), ff) e kk), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJALEIAA;
- alínea b), do n.º 1, do artigo 39.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias da competência da CM que são indelegáveis ou que não estejam delegadas no PC;

II. Delegação de competências no VPCMAH:

- alíneas b), c), f), g), h), l) e v), do n.º 1, do artigo 35.º, do RJALEIAA;

⁵⁸ Cfr. doc. a fl. 243.

⁵⁹ Cfr. doc. a fl. 244.

⁶⁰ Cfr. doc. a fl. 245.

⁶¹ Cfr. doc. a fl. 246.

⁶² Cfr. doc. a fls. 126 a 144.



- alíneas e), f), h) e p), do n.º 2, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias indelegáveis;
- autorização de despesa até ao limite de 50.000,00€, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, nas respetivas áreas de atuação, sem prejuízo da matéria prevista no RJALEIAA, designadamente a delegação da competência prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJALEIAA;
- todas as competências legais necessárias para a prática dos atos adequados ao cabal desempenho das funções e áreas de atuação específicas que lhe foram distribuídas;

III. Subdelegação de competências na Vereadora [REDACTED]

- alíneas d), f), q), t), bb), cc), dd), ee), ff), ii), jj), rr) e zz), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJALEIAA;
- alínea b), do n.º 1, do artigo 39.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias da competência da CM que são indelegáveis ou que não estejam delegadas no PC;

IV. Delegação de competências na Vereadora [REDACTED]

- alíneas b), c), f), g), h) e l), do n.º 1, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- alíneas e), f) e h), do n.º 2, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias indelegáveis;
- autorização de despesa até ao limite de 50.000,00€, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, nas respetivas áreas de atuação, sem prejuízo da matéria prevista no RJALEIAA, designadamente a delegação da competência prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJALEIAA;
- todas as competências legais necessárias para a prática dos atos adequados ao cabal desempenho das funções e áreas de atuação específicas que lhe foram distribuídas;




V. Subdelegação de competências no Vereador [REDACTED]

- alíneas d), f), bb), cc), ee) e ff), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJALEIAA;
- alínea b), do n.º 1, do artigo 39.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias da competência da CM que são indelegáveis ou que não estejam delegadas no PC;

VI. Delegação de competências no Vereador [REDACTED]:

- alíneas b), c), f), g), h) e l), do n.º 1, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- alíneas a), e), f), h) e n), do n.º 2, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias indelegáveis;
- autorização de despesa até ao limite de 50.000,00€, de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, sem prejuízo da matéria prevista no RJALEIAA, designadamente a delegação da competência prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJALEIAA;
- todas as competências legais necessárias para a prática dos atos adequados ao cabal desempenho das funções e áreas de atuação específicas que lhe foram distribuídas.

Além destas delegações e subdelegações de competências, foram ainda realizadas delegações de competências nos chefes de divisão (Gestão Financeira e Recursos Humanos e Serviços Integrados), bem como em coordenadoras técnicas (Centro de Atendimento Integrado, Gestão Documental e Logística, Centro de Atendimento Integrado e Gestão Processual)⁶³, ao abrigo do disposto no artigo 36.º, n.º 2, do CPA, conjugado com o artigo 27.º, do Decreto-Lei (DL) n.º 135/99, de 22 de abril, que admite mecanismos de delegação e subdelegação de competências que propiciem respostas céleres às solicitações dos utentes e proporcionem um pronto cumprimento de obrigações e uma gestão mais célere e desburocratizada.

⁶³ Cfr. docs. a fls. 247 a 254.



6.3.2. MANDATO 2017-2021

Considerando a faculdade de delegar no PCM competências materiais e de funcionamento, o órgão executivo deliberou, a 17 de outubro de 2017, delegar no PCMAH⁶⁴, com possibilidade de subdelegação em qualquer um dos vereadores, as competências previstas no artigo 34.º, n.º 1, do RJALEIAA, concretamente nas alíneas a) a z) e aa) e ak).

Por seu turno, e por despacho com a mesma data⁶⁵, o PCMAH designou o Vereador [REDACTED] como VPCMAH, substituindo-o nas suas ausências e impedimentos. Encontrando-se ambos ausentes ou impedidos, estes são substituídos, em primeiro lugar, pela Vereadora [REDACTED] e, em segundo, pelo Vereador [REDACTED].

Em conformidade, a distribuição de pelouros e regime de substituição foi determinada nos seguintes termos:

I. Subdelegação de competências no VPCMAH:

- alíneas d), f), l), v), bb), cc), dd), ee), ff) e kk), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJALEIAA;
- alínea b), do artigo 39.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no MAH, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias da competência exclusiva da CM ou das que não tenham sido objeto de delegação no PCMAH;

II. Delegação de competências no VPCMAH:

- alíneas b), c), f), g), h) e l), do n.º 1, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- alíneas e), f), h) e p), do n.º 2, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no MAH, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias da competência exclusiva da CM ou das que não tenham sido objeto de delegação no PCMAH;
- autorização de despesa até ao limite de 50.000,00€, ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 de junho, sem prejuízo da matéria prevista no RJALEIAA, designadamente no que respeita à delegação da competência prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 33.º;

⁶⁴ Cfr. doc. a fls. 255 a 259.

⁶⁵ Cfr. doc. a fls. 180 a 191.

- todas as competências legais necessárias para a prática dos atos adequados ao cabal desempenho das funções e áreas de atuação específicas que lhe foram distribuídas;

III. Subdelegação de competências na Vereadora [REDACTED]

- alíneas d), f), q), t), bb), cc), dd), ee), ff), rr) e zz), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJALEIAA;
- alínea b), do n.º 1, do artigo 39.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias da competência exclusiva da CM ou das que não tenham sido objeto de delegação no PCM;

IV. Delegação de competências na Vereadora [REDACTED]

- alíneas b), c), f), g), h) e l), do n.º 1, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- alíneas e), f) e h), do n.º 2, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias da competência exclusiva da CM ou das que não tenham sido objeto de delegação no PCM;
- autorização de despesa até ao limite de 50.000,00€, de acordo com o disposto no DL n.º 197/99, de 8 de junho, sem prejuízo da matéria prevista no RJALEIAA, designadamente a delegação da competência prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 33.º;
- todas as competências legais necessárias para a prática dos atos adequados ao cabal desempenho das funções e áreas de atuação específicas que lhe foram distribuídas;

V. Subdelegação de competências no Vereador [REDACTED]

- alíneas d), f), bb), cc), ee) e ff), do n.º 1, do artigo 33.º, do RJALEIAA;
- alínea b), do n.º 1, do artigo 39.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias da competência exclusiva da CM ou das que não tenham sido objeto de delegação no PC;




VI. Delegação de competências no Vereador [REDACTED].

- alíneas b), c), f), g), h) e l), do n.º 1, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- alíneas e), f), h) e n), do n.º 2, do artigo 35.º, do RJALEIAA;
- matéria regulamentar em vigor no Município, no quadro das respetivas funções e atuação nas áreas específicas que lhe foram distribuídas, sem prejuízo das matérias da competência exclusiva da CM ou das que não tenham sido objeto de delegação no PC;
- autorização de despesa até ao limite de 50.000,00€, de acordo com o disposto no DL n.º 197/99, de 8 de junho, sem prejuízo da matéria prevista no RJALEIAA, designadamente a delegação da competência prevista na alínea f), do n.º 1, do artigo 33.º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro;
- todas as competências legais necessárias para a prática dos atos adequados ao cabal desempenho das funções e áreas de atuação específicas que lhe foram distribuídas.

Além destas delegações e subdelegações de competências, foram ainda realizadas delegações de competências nos chefes das unidades (Gestão Financeira e Recursos Humanos, Serviços Integrados, Cultura e Desenvolvimento Socioeconómico, Urbanismo e Infraestruturas Municipais e Desporto e Promoção da Qualidade de Vida), bem como em coordenadoras técnicas pelas respetivas chefias (Gestão Documental e Logística, Centro de Atendimento Integrado e Gestão Processual)⁶⁶, ao abrigo do disposto no artigo 46.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Por força da nova orgânica do Município, verificou-se a revisão das delegações das competências, no órgão executivo, por despacho de 7 de fevereiro de 2019⁶⁷.


Além do exposto, o PCMAH delegou no Vereador [REDACTED] a competência para decidir todos os assuntos relacionados com a proteção de dados pessoais, sendo substituído nas suas ausências e impedimentos pela Vereadora [REDACTED].

Pelo mesmo motivo, foram revistas as competências delegadas nos chefes das unidades (Gestão Financeira e Recursos Humanos, Serviços Integrados, Cultura e Desenvolvimento Socioeconómico, Urbanismo e Infraestruturas Municipais e Desporto e Promoção da Qualidade de Vida) e, por estas, nas coordenadoras técnicas (Gestão Documental e Logística, Centro de Atendimento Integrado e Gestão Processual e Serviço Municipal de Habitação)⁶⁸.

⁶⁶ Cfr. docs. a fls. 260 a 276.

⁶⁷ Cfr. docs. a fls. 192 a 206.

⁶⁸ Cfr. docs. a fls. 277 a 303.

Novamente por motivo de alteração da orgânica, em 2020 foi emitido novo despacho de 
distribuição de áreas funcionais pelos membros do executivo⁶⁹.

Todos os despachos foram publicados por edital.



⁶⁹ Cfr. doc. a fls. 207 a 215.

PARTE II – DA AÇÃO INSPETIVA/ DE AUDITORIA

CAPÍTULO I – SISTEMA DE GESTÃO E CONTROLO

1. REGIME FINANCEIRO E SISTEMA CONTABILÍSTICO

A gestão económica e financeira do MAH é regulada por instrumentos de gestão materializados nas Grandes Opções do Plano (GOP) constituídas pelo Plano Plurianual de Investimentos de Atividades (PPI) e pelas Atividades Mais Relevantes (AMR), orçamentos, relatórios de atividades, relatórios de contas e Balanço Social (BS), previstos na lei geral aplicável às AL.

O MAH em 2018 encontrava-se sujeito ao cumprimento do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁷⁰, ao Sistema Nacional de Contabilidade para as Administrações Públicas (SNC-AP)⁷¹, ao Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE)⁷², ao Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)⁷³, ao RJALEIAA, à Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA)⁷⁴ e as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à sua aplicação⁷⁵ e ainda em termos de prestação de contas à Instrução n.º 1/2001⁷⁶, – 2ª S – Instruções para a organização e documentação das contas das autarquias locais e entidades equiparadas, abrangidas pelo POCAL do Tribunal de Contas (TC)⁷⁷.

Em 2018, a atividade operacional do MAH encontrava-se suportada pelo sistema de informação de Contabilidade Autárquica (SCA) da empresa AIRC– Associação Informática da Região Centro, para além da interligação com outras aplicações, dispõe de mecanismos de integração e de reporte

⁷⁰ DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, DL n.º 315/2000, de 02 de dezembro, DL n.º 84-A/2002, de 05 de abril e Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro. Revogado pela Lei n.º 114/2017, de 20 de dezembro (Orçamento do Estado para 2018) (repristina, em 2018, o n.º 1 do ponto 2.3, na parte referente à elaboração das GOP, os n.ºs 3 a 6 do ponto 2.3 e o ponto 8.3.2 do POCAL e pelo DL n.º 192/2015 (Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas) (revoga com exceção dos pontos 2.9, 3.3 e 8.3.1, relativos, respetivamente, ao controlo interno, às regras previsionais e às modificações do orçamento, a partir de 1 de janeiro de 2017).

⁷¹ DL n.º 192/2015, de 11 de setembro, alterado pelo DL n.º 33/2018, de 15 de abril e pelo DL n.º 85/2016, de 21 de dezembro. Revogando o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e os planos de contas setoriais, com efeitos a 01/01/2018. A data inicialmente prevista era 01/01/2017, porém não foram assegurados os passos necessários para a sua concretização, levando ao seu adiamento para o ano seguinte (DL n.º 85/2016, de 21 de dezembro). A Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2019) estabelece que em 2019, as entidades integradas no subsector da administração local aplicam o referencial contabilístico de 2018, com vista a garantir a plena transição para o SNC-AP.

⁷² DL n.º 155/92, de 28 de julho, alterado pelo DL n.º 85/2016, de 21 de dezembro, DL n.º 29-A/2011, de 1 de março, pela Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro e pelo DL n.º 113/95, de 25 de maio. O RAFE é aplicado à Região pelo DLR n.º 7/97/A, de 24 de maio.

⁷³ Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pela Declaração de Retificação n.º 46-B/2013, de 01 de novembro, Lei n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, Lei n.º 132/2015, de 04 de setembro, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, Declaração de Retificação n.º 10/2016, de 25 de maio, Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro e Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro.

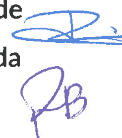
⁷⁴ Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março.

⁷⁵ DL n.º 127/2012, de 21 de junho, alterado pelas Leis n.ºs 64/2012, de 20 de dezembro e 66-B/2012, de 31 de dezembro, e DL n.º 99/2015, de 2 de junho, que a república.

⁷⁶ Publicada no DR n.º 38/2004, II Série, de 14 de fevereiro.

⁷⁷ Aprovada pela Resolução n.º 4/2001, de 12 de julho, da 2ª Secção

de informação a Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), através do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais (SIAL), TC e Autoridade Tributária (AT), para o cumprimento da informação prestada.



Assim, o município encontrava-se dotados de aplicações informáticas que potenciam a realização de todas as operações associadas às áreas operacionais de forma integrada⁷⁸.

2. CONTROLO INTERNO, PROCEDIMENTOS CONTABILÍSTICOS

A análise efetuada por amostra simples ao Sistema de Controlo Interno (SCI) da CMAH recaiu apenas nos procedimentos de controlo interno previstos e/ou implementados em áreas previamente selecionadas, tendo como principal objetivo a identificação dos principais sistemas, práticas e controlos de gestão da autarquia.

Foi dado particular ênfase à avaliação do cumprimento do Regulamento do Sistema de Controlo Interno (RSCI) da CMAH nomeadamente se este se encontrava implementado incidindo, designadamente, sobre a verificação:

- dos procedimentos instituídos na área de disponibilidades inclusive a instalação e funcionamento da Tesouraria;
- dos procedimentos instituídos na área de terceiros/existências;
- dos procedimentos instituídos na área de imobilizado.

Os principais critérios e referenciais utilizados nas análises efetuadas neste ponto foram:

- a) O quadro legal e regulamentar aplicável;
- b) Regulamentação interna, nomeadamente o Regulamento Municipal de Taxas de Angra do Heroísmo (RMTAH)⁷⁹, e os Regulamentos da Organização Interna (ROI)⁸⁰;
- c) Regulamentos de Controlo Interno (RCI) e princípios básicos de controlo interno, designadamente, segregação de funções, controlo das operações, definição de competências, autoridade e responsabilidade⁸¹, pessoal qualificado, competente e responsável, registo metódico dos factos, rotação periódica, formação do pessoal e boas práticas utilizadas no controlo interno (CI);

⁷⁸ Cfr. docs. a fls. 307 a 364.

⁷⁹ Regulamento n.º 13/2014, de 11 de junho, deliberado na reunião de CM de 17 de fevereiro e aprovado na sessão da AM de 21 de fevereiro. Foi alterado pelo Regulamento n.º 27/2019, de 5 de dezembro.

⁸⁰ Despacho n.º 1979/2011, publicado na 2.ª Série do DR n.º 18, de 26 de janeiro, Despacho n.º 1653/2013, publicado no DR 2.ª Série, n.º 19 de 28 de janeiro, Despacho n.º 11719/2016, publicado no DR 2.ª Série, n.º 189, de 30 de setembro, Despacho n.º 1338/2019, publicado no DR, 2.ª série, n.º 26, de 6 de fevereiro em 2019.

⁸¹ Cfr. docs. a fls. 304 a 306.

Assim, desenvolveram-se junto do MAH os procedimentos atinentes à identificação dos principais sistemas, práticas e controlos de gestão da autarquia, bem como, a realização de testes tendo em vista a avaliação do SCI implantado em 2018, tendo em consideração as duas normas vigentes no período em análise, como se evidência no ponto seguinte.

O resultado dos testes realizados sustenta a existência de deficiências de controlo ao nível da organização administrativa e financeira da CMAH, bem como ao nível das áreas de disponibilidades, existências e imobilizado/património, decorrentes da ausência da efetiva implementação dos procedimentos chave previstos que se reputam de críticos na prevenção e deteção de erros e irregularidades de natureza administrativa e financeira. A falta de implementação de tais procedimentos constitui um apreciável fator de risco de controlo relativamente à integridade dos registos contabilísticos e à autenticidade, fiabilidade e fidedignidade das demonstrações financeiras, mas também à salvaguarda dos ativos da autarquia.

Uma adequada monitorização do SCI, designadamente dos procedimentos e controlos implementados, deveria ter por base um sistema adequado de gestão de riscos e deveria garantir a respetiva atualização, adequação e eficácia em todas as mais áreas relevantes do município, pelo que recomendamos o devido enfoque que deve ser dado a esta área, bem como a respetiva formação interna que deverá ser administrada a todos os colaboradores do MAH.

Assim além da monitorização da efetiva implementação do RSCI vigente do município e dos ajustamentos necessários para o cumprimento da lei também em complementaridade com o órgão executivo, o órgão deliberativo poderá estabelecer procedimentos de fiscalização pontuais ou de ocorrência permanente, que permitam o exercício adequado da sua competência de fiscalização prevista na alínea a), do n.º 2 do artigo 25.º do RJALEIAA e do ponto 2.9.7 do POCAL.

2.1. REGULAMENTO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO CMAH (RSCI)

Nos termos do n.º 2 do artigo 10.º do POCAL, tornou-se obrigatória, a partir de 1 de janeiro de 2002, a elaboração e aprovação do SCI⁸², que se concretiza, designadamente, na aprovação da norma de controlo interno (NCI) a que alude o ponto 2.9. do citado Plano de Contabilidade.

Dando cumprimento a esse desígnio, a CMAH aprovou, nesse mesmo ano por deliberação de CM de 19 de abril de 2002 a sua NCI. Contudo, a norma não foi sendo atualizada de acordo com as alterações ocorridas na estrutura orgânica dos serviços da CMAH⁸³, nem com as alterações

⁸² O controlo interno é uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere.

⁸³ Veja-se nota de rodapé n.º 11.

ocorridas no quadro normativo que vigorou nos períodos subsequentes, que vieram a produzir alterações significativas. Por outro lado, esta NCI apresentava omissões de controlo significativas.

Sendo competência do órgão executivo, elaborar, aprovar e manter em funcionamento NCI adequada à atividade do município, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanentes, nos termos do estabelecido no ponto 2.9.3 do POCAL e na alínea i), do n.º 1 do artigo 33.º do RJALEIAA⁸⁴, o executivo em 2018 procedeu à elaboração e aprovação de um novo RSCI, aprovado por deliberação de CM n.º 187/2018, de 6 de abril (regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio) e em 27 de abril pela AM, por forma a melhorar o plano de organização, métodos e procedimentos de controlo e assegurar o desenvolvimento das atividades de forma eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a deteção de situações de fraude e erro e a preparação oportuna de informação financeira fiável. No entanto, constatou-se que algumas operações aí previstas, conforme se dará conta de seguida, não foram totalmente implementadas, porquanto não foram efetuadas ou, sendo, não cumpriram na íntegra o estabelecido naquele regulamento.

Assim efetivamente, no exercício em apreciação (2018) o MAH, regulou a sua atividade em termos de procedimentos para a tomada de decisão suportado em dois RSCI⁸⁵ pelo que a análise efetuada contemplou a observação destas duas normas em consonância com o período em que cada uma vigorou no exercício em apreciação.

À data de elaboração deste relato o município tinha já efetuado nova alteração ao seu RSCI como se pode observar do quadro seguinte:

QUADRO 3 – REGULAMENTO DE CONTROLO INTERNO

SISTEMA DE CONTROLO INTERNO MAH		
Regulamento de 19 de abril de 2002	Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio	Regulamento n.º 26/2019, de 4 de dezembro
Vigente até 27 de maio de 2018	Vigente entre 28 de maio de 2018 a 31 de dezembro de 2019	Vigente a partir de 1 de janeiro de 2020

Fonte: Elaboração própria com base nas NCI CMAH

De acordo com os elementos remetidos, verificou-se que o MAH evidenciou a remessa dos seus RSCI às entidades previstas no ponto 2.9.9 do POCAL⁸⁶ e do artigo 2.º do Regulamento n.º 9/2018,

⁸⁴ Elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais do município e respetiva avaliação e ainda os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia municipal;

⁸⁵ Cfr. doc. a fl. 365.

⁸⁶ Mantido em vigor pela alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º do SNC-AP que dispõe que "Os órgãos executivos das autarquias locais cujas contas são enviadas a julgamento do Tribunal de Contas remetem à Inspeção-Geral de Finanças e à Inspeção-Geral da Administração do Território cópia da norma de controlo interno, bem como de todas as suas alterações, no prazo de 30 dias após a sua aprovação."

de 11 de maio. A entidade referiu que remete a sua NCI ao TC aquando da prestação anual de contas TC⁸⁷.


RB

3. PROCEDIMENTOS CONTROLO INTERNO IMPLEMENTADOS

As vicissitudes já anteriormente referidas na realização da presente auditoria condicionaram o levantamento do SCI ao nível administrativo e contabilístico implementado no Município à data dos fatos e inviabilizou a realização de procedimentos substantivos, designadamente, contagens físicas de caixa na tesouraria e nos pontos de arrecadação identificados, fundos de maneio, contagens físicas de armazéns com exceção para uma pequena verificação efetuada ao armazém de aprovisionamento⁸⁸ para testar o procedimento base de requisição e entrega de bens.

3.1. ÁREA DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

Atendendo ao disposto no POCAL, constatamos a existência de insuficiências com repercussões ao nível da qualidade e fiabilidade da informação económico-financeira elaborada pela CMAH em 2018, em especial no que respeita:

- à atualização de ambos os RSCI em vigor em 2018 no MAH face à estrutura de funcionamento da CM;
- à estrutura do município, por não corresponder ao plano organizativo aprovado e por não se encontrem definidos, com rigor, os níveis de autoridade e responsabilidade em relação a cada unidade orgânica (veja-se a título de exemplo o artigo 4.º do RSCI de 11 de maio de 2018);
- à não nomeação dos responsáveis pelas funções de controlo (ponto 2.9.5 do POCAL);
- às omissões no tocante à descrição dos circuitos obrigatórios dos documentos e à sua verificação, bem como quanto à observância do princípio da segregação de funções;

Refira-se que na definição das funções de controlo, o município deve atender à identificação das responsabilidades funcionais, aos circuitos obrigatórios dos documentos e às verificações respetivas, bem como observar o princípio da segregação de funções, em sintonia com as orientações contidas no ponto 2.9.5 do POCAL e ainda nos artigos 5.º e 9.º do RSCI de 11 de maio de 2018;

- ao incumprimento generalizado do disposto no ponto 2.9.6. do POCAL, artigo 23.º n.º 1 do DL n.º 135/99, de 22 de abril, na redação que lhe foi dada pelo DL n.º 73/2014, de 13 de

⁸⁷ A autarquia informou que o RSCI é remetido a esta entidade com a prestação de contas.

⁸⁸ Cfr. docs. a fls. 1234 a 1250.

maio e artigo 9.º do RSCI de 11 de maio de 2018, pela não identificação nominal, temporal e funcional dos intervenientes nos processos;

- à incompleta utilização da contabilidade de custos (desrespeitando o ponto 2.8.3.1 do POCAL)⁸⁹.

Em sede de contraditório, [REDACTED], na qualidade de PCM, veio pronunciar-se relativamente à conclusão do ponto 9. deste relato, relativa ao RSCI em vigor em 2018, nos seguintes termos: "(...) A Norma de Controlo Interno, em causa, foi aprovada pela Assembleia Municipal em 27 de abril de 2018, tendo sido publicada no JORAA em 11 de maio do mesmo ano. Este regulamento entrou em vigor em 27 de maio de 2018 sendo que, nessa data, se encontrava em vigor o modelo de organização dos serviços municipais previsto no Despacho n.º 11719/2016 do Presidente da Câmara Municipal, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 189, de 30 de setembro de 2016, o qual havia procedido à revisão do modelo de organização, dos mesmos serviços, revisto no Despacho n.º 1653/2013, de 28 de janeiro.

Nesta Norma de Controlo Interno de 2018 optou-se pela utilização de referências genéricas como seja dirigente responsável pela área, unidade competente em matéria de serviço competente, responsável pela área, dirigente da unidade orgânica responsável por/pela, não se tendo concretizado de forma individualizada/específica a unidade ou dirigente/chefia a que tais disposições se referiam. Esta fórmula teve como vantagem manter a atualidade desta norma face à eventual introdução de alterações ao modelo de organização dos serviços do Município.

No que respeita ao facto de existirem referências a legislação desatualizada detetou-se que, efetivamente, não foram plasmadas neste regulamento alterações a alguns diplomas, como sejam à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, Lei n.º 29/87, de 30 de junho, Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, e Lei n.º 23/96, de 23 de julho, o que será objeto de atualização. (...)".

O alegado em nada prejudica o relatado e confirma-o, mesmo, justificando a manutenção das considerações nos exatos termos enunciados.

3.2. ÁREA DE DISPONIBILIDADES

O âmbito das verificações efetuadas na área das disponibilidades centrou-se na verificação da instalação e funcionamento da tesouraria, na definição dos limites de importâncias existentes em caixa, na abertura e movimento de contas bancárias, controlo de cheques, receitas cobradas por

⁸⁹ Cfr. doc. a fls. 2224 a 2233.

entidades diversas do tesoureiro, reconciliações bancárias, virtualização de receita⁹⁰, estado de responsabilidade do tesoureiro, fundos de maneiio e cobrança de receita na área do urbanismo.

O RSCI, existente em 2018 no município, releva na área das disponibilidades a seguinte estrutura regulamentar:

QUADRO 4 – REFERENCIAL NORMATIVO – ÁREA DAS DISPONIBILIDADES

Âmbito Regulamentar	Base legal (POCAL)	Regulamento de 19 de abril de 2002	Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio
Numerário em caixa	Ponto 2.9.10.1	7 vezes o valor do salário mínimo nacional (artigo 2.º)	artigo 15.º 1.000,00 euros
Regras de abertura de contas bancária	Ponto 2.9.10.2	artigo 3.º	artigos 19.º a 21.º
Os procedimentos em relação aos cheques	Ponto 2.9.10.3 Ponto 2.9.10.7	artigo 4.º	artigo 15.º
Acobrança por entidades diferentes do tesoureiro Tratamento dos valores recebidos via correspondências	Ponto 2.9.10.4	artigo 5.º	artigo 16.º e 17.º
As reconciliações bancárias	Ponto 2.9.10.5 Ponto 2.9.10.6	artigo 6.º	artigo 21.º e artigo 62.º
Os meios legais de pagamento	Ponto 2.9.10.4	artigo 4.º	artigo 15.º
A virtualização da receita	Ponto 2.9.10.8	artigo 7.º	sem evidência
Os "timings" do balanço à tesouraria	Ponto 2.9.10.9 Ponto 2.9.10.10	artigo 8.º	artigo 61.º
Fundos de maneiio	Ponto 2.9.10.11	sem evidência	artigos 55.º a 60.º
Controlo endividamento	Ponto 2.9.10.12	artigo 8.º	
O controlo e gestão das disponibilidades	Ponto 2.9.10.13 Ponto 2.9.10.14	artigo 8.º	artigo 21.º e artigos 47.º a 54.º
Ações de fiscalização	Ponto 2.9.10.15 Ponto 2.9.10.16	sem evidência	

Fonte: Elaboração própria com base nas NCIMAH

3.2.1. INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA TESOURARIA

O MAH dispõe de uma tesouraria privativa, que se encontra instalada no seu edifício sede, sito Praça Velha, Angra do Heroísmo sendo seus responsáveis no ano 2018 os trabalhos constantes do quadro seguinte⁹¹:

QUADRO 5 – RESPONSÁVEIS DA TESOURARIA

		Período	Identificação	Categoria
TESOURARIA	Responsável	18/02 a 31/12/2018		Coordenadora Técnica
	Substituto	01/01 a 31/12/2018		Assistente Técnica
	Substituto	01/01 a 31/12/2018		Assistente Técnica

Fonte: CMAH

⁹⁰ A CMAH não exerceu a virtualização da receita nomeadamente aquando da emissão do recibo para cobrança, sua cobrança e/ou anulação (cfr. doc. a fls. 1074 a 1102).

⁹¹ Cfr. doc. a fl. 366.

De acordo com informação prestada pelos serviços, no ano 2018 existiram ainda os seguintes postos de cobranças externos à tesouraria⁹².

QUADRO 6 – POSTOS EXTERNOS DE COBRANÇA CMAH

	CAIXAS	Responsáveis	
		Nome	Categoria
POSTOS DE COBRANÇA	Atendimento		Coordenadora Técnica
	RIAC		n.a
	Pavilhão/Piscinas		Chefe Divisão
	Centro Cultural/Teatro Angrense		Técnico Superior
	Gabinete Turismo		Chefe Divisão

n.a - Não aplicável

Fonte: CMAH

Das observações efetuadas ao funcionamento da tesouraria verificou-se que:

- i. A tesouraria encontra-se fisicamente separada da secção de contabilidade;
- ii. A tesoureira responde diretamente perante o órgão executivo pelas importâncias que lhe são confiadas (ponto 2.9.10.1.13 do POCAL);
- iii. As importâncias recebidas pela autarquia são, em regra, integralmente depositadas nas respetivas instituições financeiras, o mais tardar até às 9 horas do dia útil seguinte ao da sua cobrança em consonância com o artigo 15º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio;
- iv. A tesouraria não elabora folhas diárias de caixa, não comunicando através deste documento à contabilidade, os pagamentos e recebimentos da caixa existentes na tesouraria da CMAH;
- v. As entregas em numerário feitas à tesouraria, provenientes dos recebimentos dos pontos de arrecadação de receita do município são acompanhadas e confrontadas com uma relação das vendas realizadas e/ou de consumos que lhes são inerentes em cada um desses pontos, como estabelece o artigo 16º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio⁹³;
- vi. Os cheques são emitidos nominalmente e cruzados, em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 54.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio;
- vii. Os cheques em branco estão guardados no cofre e à disposição do responsável pela Contabilidade. Não cumprindo o estabelecido no ponto 4. do artigo 54.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio, não salvaguardando o princípio da segregação de funções que

⁹² Cfr. doc. a fl. 366.

⁹³ Não existe norma no Regulamento de 19 de abril de 2002.

estabelece que não deverão existir adstritas a um mesmo responsável, funções incompatíveis entre si, nomeadamente o controlo físico ou custódia de ativos e o processamento dos correspondentes registos. Neste caso, uma vez que a tesoureira é simultaneamente um dos elementos com poderes para movimentar as contas bancárias e tem à sua guarda os cheques em branco, resulta que não é assegurado o cumprimento do princípio da segregação de funções. Os cheques em branco deverão passar a estar na contabilidade à guarda do respetivo dirigente aliás como previsto no RSCI à data dos factos;

- viii. Os cheques não são emitidos pela Subunidade de Contabilidade e Gestão Patrimonial (SCGP), mas sim pela tesouraria, não se verificando igualmente a segregação de funções, a emissão do meio de pagamento e o respetivo pagamento, são funções concomitantes, concentradas no mesmo serviço. Assim os cheques devem ser emitidos pela SCGP e o RSCI modificado;
- ix. Os cheques não preenchidos e anulados não estão à guarda da Seção de contabilidade, pelo que também aqui deve ser alterado este procedimento;
- x. As NCI do MAH estabelecem um limite máximo para o numerário em caixa correspondendo ao seu Fundo Fixo de Caixa (FFC). Para o período de 1 de janeiro a 27 de maio de 2018 o FFC correspondia a 4.060,00 € de acordo com o estabelecido no artigo 2.º do RSCI, passando a 1.000,00 € para o período de 28 de maio a 31 de dezembro de 2018, nos termos do n.º 2 do artigo 51.º conjugado com o n.º 3 do artigo 15.º do Regulamento n.º 9/2018 de 11 de maio. Em nenhum período o FFC de caixa foi estabelecido por deliberação da CM sob proposta do seu Presidente como determina o n.º 2 do artigo 51.º do Regulamento n.º 9/2018 de 11 de maio.

Da amostra dos Resumo Diários de Tesouraria (RDT) selecionados aleatoriamente referentes a 2 dias de todos os meses de 2018⁹⁴ concluiu-se que nem sempre o limite máximo para numerário em caixa foi respeitado, como se evidencia de seguida:

⁹⁴ Cfr. docs. a fls. 367 a 413.

QUADRO 7 – VERIFICAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO EM CAIXA

R.B.

Unidade: euro

Data	Resumo Diário de Tesouraria (RDT)			Valor estalecido	Diferença entre Valor estabelecido e valor de caixa
	N.º	Data	Valor Caixa (numerário) ^{(1) (2)}		
janeiro	7	2018-01-10	378,64	4 060,00	
	18	2018-01-25	1 376,80		
fevereiro	27	2018-02-07	1 053,03		
	41	2018-02-28	2 366,96		
março	58	2018-03-23	1 892,45		
	59	2018-03-26	667,74		
abril	63	2018-04-02	falta		
	81	2018-04-27	2 072,03		
maio	83	2018-05-02	2 057,42	1 000,00	
	100	2018-05-28	579,82		
Junho	109	2018-06-11	546,63		
	119	2018-06-26	732,73		
julho	134	2018-07-17	867,96		
	144	2018-07-31	2 502,71		1 502,71
agosto	155	2018-08-16	481,67		
	166	2018-08-31	1 724,16		724,16
setembro	172	2018-09-11	554,59		
	185	2018-09-28	1 285,24		285,24
outubro	190	2018-10-08	542,37		
	203	2018-10-25	1 820,15		820,15
novembro	208	2018-11-02	398,72		
	228	2018-11-30	1 355,54		355,54
dezembro	234	2018-12-10	696,89		
	245	2018-12-27	362,81		

(1) O valor correspondeu entre janeiro e 26 de maio de 2018 a 4060,00 euros, atento o disposto no artigo 2.º do RSCI em vigor no MAH conjugado com o Decreto-Lei n.º 156/2017, de 28 de dezembro, que Fixa o valor da retribuição mínima mensal garantida para 2018.

(2) O valor correspondeu entre 26 de maio e 31 de dezembro de 2018 a 1.000,00 euros, atento o disposto no artigo 15 do RSCI em vigor neste período no MAH.

- xi. Não foram realizadas contagens físicas ao numerário e documentos sob a responsabilidade do tesoureiro, de acordo com o disposto no ponto 2.9.10.1.9 – POCAL, n.º 5 do artigo 29.º do Regulamento de 19 de abril de 2002 e artigo 61.º do Regulamento n.º 9/2018 de 11 de maio, com exceção da realizada em 27 de junho de 2018 com auto datado de 29 de junho do mesmo ano⁹⁵. Deste auto não constam os documentos de suporte que permitam verificar se os registos contabilísticos se encontravam de acordo com as disponibilidades verificadas. Acresce ainda referir que a organização destes documentos não se mostrou eficiente dado que a própria responsável pela área informou que não existia qualquer auto além do efetuado ao FFC da USI⁹⁶ o que se verificou não corresponder à realidade dada a existência do auto suprarreferido⁹⁷;

⁹⁵ Cfr. doc. a fls. 418 e 419.

⁹⁶ Cfr. doc. a fl. 416.

⁹⁷ Cfr. doc. a fls. 416 e 417 e 420 a 422.

- xii. Foi também deliberado constituir um FFC de caixa no valor total de 950,00 € repartido por três caixas (postos externos à tesouraria)⁹⁸ como se evidencia no quadro seguinte, nos termos do ponto 2.9.10.1.1, do POCAL.

QUADRO 8 – FUNDOS FIXOS DE CAIXA

Unidade: euro

Fundos de Caixa			Responsável	
	Data constituição	Valor	Principal	Substituto
Cultura e Desenvolvimento Socioeconómico	2 de janeiro 2018	350,00		
Desporto e Promoção da Qualidade de Vida		200,00		
Serviços Integrados		400,00		
TOTAL		950,00		

Fonte: Elaboração nossa com dados fornecidos CMAH

Tendo o RSCI sido alterado a partir de abril de 2018, deveria esta deliberação ter sido retificada para não desrespeitar o n.º 4 do artigo 51.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio, que veio estabelecer que o valor máximo do FFC não pode exceder os 250,00 €, o que não ocorreu;

- xiii. Os detentores dos FFC não registam os seus movimentos em folha de caixa, apresentado no fim do dia na Tesouraria um Geral de Guias/Posto para verificação da quantia entregue por cada detentor⁹⁹;
- xiv. Em termos contabilísticos os FFC têm classificação própria, mas não estão individualizados no Registo Diário de Tesouraria (RDT)¹⁰⁰;
- xv. O FFC não foi constituído pelo valor máximo deliberado, uma vez que o valor registado não coincide com o valor deliberado, existindo uma diferença de menos 100,00 €¹⁰¹, não tendo sido disponibilizada evidência documental do valor concretamente atribuído assim como evidência da entrega, recebimento e devolução desses valores pelos responsáveis;
- xvi. A divergência detetada entre o deliberado e o efetivamente constituído, respeita ao FFC da USI, encontra-se também evidenciada através do auto de conferência realizado em 27 de junho de 2018 onde apenas consta como valor atribuído 330,00 €¹⁰²;
- xvii. Não foram efetuadas contagens a todos os FFC constituídos, designadamente não existem evidências documentais de contagens efetuadas ao FFC atribuído à UCDS. O FFC da USI

⁹⁸ Cfr. doc. a fl. 436.

⁹⁹ Cfr. doc. a fls. 414 e 415.

¹⁰⁰ Cfr. doc. a fls. 414 e 415.

¹⁰¹ Cfr. docs. a fls. 423, 424 e 436.

¹⁰² Cfr. doc. a fls. 421 e 422.

foi objeto de uma contagem como já aqui foi referido e o FFC atribuído à UDPQV foi objeto de 2 contagens¹⁰³;

- xviii. Da observação dos autos realizados aos FFC dos postos externos constatou-se que no caso do FFC da USI este foi distribuído por três trabalhadores, dois afetos aos postos de atendimento e outro afeto às Sanjoaninas. E no caso do FFC da UDPQV foi distribuído por dois trabalhadores um afeto às piscinas municipais e outro ao pavilhão municipal.

Esta distribuição de verbas não se encontra suportada em deliberação, informação ou qualquer outro documento que identifique os seus responsáveis e valores monetários atribuídos¹⁰⁴, devendo a autarquia implementar procedimentos sistemáticos e abrangentes de controlo de todas as disponibilidades do município. Estes procedimentos apresentam-se como essenciais ao controlo das disponibilidades da autarquia, assim como ao apuramento de irregularidades como a identificada no auto de contagem realizado à UDPQV em 11 de dezembro¹⁰⁵, que identificou receita municipal não contabilizada por exemplo.

3.2.2. ATRIBUIÇÃO E PAGAMENTO DE ABONO PARA FALHAS

Solicitada informação para verificação da atribuição de abono para falhas em 2018¹⁰⁶, verificou-se que apesar de terem sido identificados nove trabalhadores como recebendo abono para falhas, apenas foram processados e pagos abonos para falhas a oito dos trabalhadores identificados e nos montantes identificados no quadro seguinte:

QUADRO 9 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS POR CATEGORIA PROFISSIONAL

	Trabalhadores	Despacho	2018	
			Valor	Categoria
Abono para falhas		24 de janeiro de 2011 PCM	788,14	Coordenadora Técnica
		27 de junho de 2003 PCM	874,84	Assistente técnico
		Sem despacho	708,28	Assistente técnico
		Sem despacho	864,89	Assistente técnico
		Sem despacho	458,00	Assistente técnico
		Sem despacho	718,84	Assistente técnico
		10 de setembro de 2004	0,00	Chefe de Divisão
		10 de setembro de 2004	858,91	Assistente Operacional
		10 de setembro de 2004	929,93	Técnico Superior

¹⁰³ Cfr. docs. a fls. 425 a 429.

¹⁰⁴ Cfr. docs. a fls. 414 a 430.

¹⁰⁵ Cfr. docs. a fls. 427 a 429.

¹⁰⁶ Cfr. docs. a fls. 768 a 994 e 2427 a 2430.

A atribuição do abono para falhas encontra consagração no DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 276/98, de 11 de setembro, e pelo artigo 24º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2009.



O DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, estabelece que:

- a) para efeitos de reconhecimento do direito ao abono para falhas, os trabalhadores terão de manusear ou ter à sua guarda, nas áreas de tesouraria ou cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis (cfr. n.º 1 do artigo 2º);
- b) determinando o n.º 2 do mesmo preceito, que *“As carreiras e ou categorias, bem como os trabalhadores que, em cada departamento ministerial, têm direito a “abono para falhas”, são determinadas por despacho conjunto do respetivo membro do Governo e dos responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.”*¹⁰⁷

Pelo Despacho n.º 15409/2009, de 30 de junho, do Ministro de Estado e das Finanças, publicado na II Série do Diário da República de 8 de julho de 2009, que procedeu ao reconhecimento do direito à percepção deste abono, foi determinado que nas *“(...) autarquias locais, têm ainda direito ao suplemento a que se refere o número anterior os trabalhadores titulares da categoria de coordenador técnico da carreira de assistente técnico que se encontrem nas mesmas condições, bem como os titulares da categoria subsistente de tesoureiro - chefe.”*

Finalmente, determina-se no n.º 4 do Despacho que o abono para falhas é apenas devido quando haja efetivo exercício de funções e enquanto perdurarem as condições que determinaram a sua atribuição, bem como que o *“reconhecimento do direito a abono para falhas a trabalhadores integrados noutras carreiras, ou titulares de outras categorias, efetua-se mediante despacho conjunto dos membros do Governo da tutela e das Finanças e da Administração Pública”* (vide n.º 5 do Despacho), que no caso das autarquias locais se efetua através de despacho do Presidente da Câmara, que tem a seu cargo os recursos humanos.

O direito ao abono para falhas pode ser reconhecido a mais de um trabalhador por cada autarquia ou serviço autárquico, quando a *“(...) atividade de manuseamento ou guarda referida no n.º 1 abranja diferentes postos de trabalho.”* (cfr. n.º 3 do artigo 2º do DL n.º 4/89). Do que antecede, conclui-se que o reconhecimento por parte do município e a percepção pelo trabalhador, do abono para falhas, estão condicionados ao preenchimento cumulativo dos requisitos enunciados nos n.ºs 3 e 4 no Despacho n.º 15409/2009, de 30 de junho, que são a prestação efetiva de trabalho e a fixação do respetivo montante.

¹⁰⁷ Na Administração Local deve entender-se com competência para tal o Presidente da Câmara ou em quem tenha sido delegada tal competência, por força do estabelecido na al. a) do n.º 2 do artigo 68º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, conjugado com o n.º 1 do artigo 70º daquela Lei

Acresce a obrigatoriedade de os trabalhadores pertencerem às categorias referidas nos pontos 1 e 2 do mesmo Despacho ou de, segundo dispõe o n.º 5 do aludido Despacho, ter havido o reconhecimento do direito a abono para falhas a trabalhadores que, não obstante integrarem outras carreiras, manuseiem valores ou numerário e, por esse motivo, lhes ter sido concedido aquele abono, pelo PCM ou pela entidade em que este tenha delegado competência.

2.
RB

Nos termos da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro, foi fixado em 86,29 € o montante pecuniário do abono para falhas e em todas as situações a sua atribuição depende da prestação efetiva de trabalho e apenas enquanto subsistirem as condições que determinaram a respetiva atribuição, pelo que na situação de férias ou faltas não haverá lugar ao seu pagamento, nem poderá tal montante ser acrescido aos subsídios de férias e de Natal.

Nas situações em que se verifique interrupção das funções o cálculo do abono para falhas far-se-á por aplicação da fórmula enunciada no n.º 2 do artigo 5.º do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro cuja consagração legal resulta, de forma inequívoca, que este suplemento remuneratório é fracionável.

Em consonância, o artigo 5.º do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, veio estabelecer o princípio da reversibilidade diária do abono para falhas a favor dos trabalhadores que a ele tenham direito, na proporção do tempo de serviço prestado no exercício das funções de manuseamento de dinheiro, fixando a fórmula aplicável para determinação do respetivo valor diário:

$$(\text{Abono para Falhas} \times 12) / (\text{no} \times 52)$$

Assim, a fixação, atualmente em 86,29€ do montante pecuniário do suplemento em questão não significa que os trabalhadores que a ele tiverem direito são abonados mensalmente daquele quantitativo, servindo, antes, tal montante apenas para efeitos de apuramento do valor diário a atribuir, a esse título, de acordo com a referida fórmula.

O n.º 2 do artigo 4.º do DL n.º 4/89, de 6 de janeiro, na redação da Lei nº 64-A/2008, de 31 de dezembro, veio salvaguardar os abonos para falhas que tivessem montante superior ao referenciado, estabelecendo a sua atualização apenas quando, em virtude de futuras alterações salariais e da aplicação da mesma regra, o seu montante seja ultrapassado.

Como se retira do quadro anterior, é processado abono para falhas a trabalhadores que detêm categorias profissionais de Coordenadora técnica, Técnico Superior e Assistente Operacional, apesar das mesmas não se incluírem nas categorias que têm direito a este abono, enumeradas no Despacho n.º 15409/2009, do Ministro de Estado e das Finanças, de 30 de junho, cujos efeitos retroagem a 1 de janeiro de 2009, conforme preceitua o respetivo número 6.

Como se expôs, é necessário despacho da entidade competente que determine, identifique e fundamente tal reconhecimento. Sendo uma situação de carácter excecional, deverá por isso ser tratada de forma casuística e ser objeto de um despacho autorizador, no qual se faça refletir a

identidade, a categoria, a carreira do trabalhador, bem como a descrição sucinta do respetivo conteúdo funcional, concluindo-se que este regime excecional é aplicável aos trabalhadores que integram as carreiras de técnico superior, assistente operacional e encarregado operacional, pelo que, relativamente a estes, é necessário que o pagamento do abono para falhas seja autorizado nos termos do preceituado no n.º 5 do Despacho n.º 15409/2009, de 30 de junho.




Dos oito trabalhadores que receberam abono para falhas em 2018 no MAH apenas cinco viram o seu direito ser reconhecido por despacho, ainda que estes despachos não tivessem sido atualizados como deveriam nos termos da lei¹⁰⁸. De facto, da análise da documentação solicitada, não se comprovou a existência de documento autorizador para o reconhecimento do direito ao abono para falhas relativamente a quatro trabalhadores do município, o que deveria ter sido feito através de despacho do PCM.

Em sede de contraditório, o município remeteu alegações subscritas pelo PCM - [REDACTED] [REDACTED], pelo VPCM - [REDACTED] no mandato 2017/21 e pelo Chefe da UGFRH - [REDACTED]⁹, limitando-se as mesmas à remessa de alguns dos documentos já constantes do processo (docs. a fls. 775 e 776 a 779), continuando sem evidenciar os despachos de atribuição de abono para falhas.

Também na qualidade de PCM, [REDACTED] vem manifestar a sua discordância quanto à conclusão do ponto 13 do relato, referente ao pagamento de abonos para falhas a trabalhadores sem prévio reconhecimento desse direito pelo PCM¹¹⁰, ao referir que: "(...) Como se poderá constatar, desde logo no Parecer da Procuradoria Geral (PGR) da República PGRP00000929, p001231996, ppa19970620012300, disponível em www.dgsi.pt:

1- (...)

2- O abono para falhas está consagrado no Decreto-Lei n.º 4/89, de 6 de Janeiro, abarcando todos os funcionários e agentes da Administração central e dos institutos públicos que, não se encontrando integrado na carreira de tesoureiro, manuseiam ou tenham à sua guarda, nas áreas de tesouraria e cobrança, valores, numerário, títulos ou documentos, sendo por eles responsáveis;

E é o caso dos trabalhadores concretamente beneficiários dos abonos para falhas.

No *Ac. do STA n.º 45.875, de 03-04-2001*, disponível em www.dgsi.pt, afirma-se: "o abono para falhas tem carácter tendencialmente objectivo, isto é não depende de elementos subjectivantes da remuneração do interessado, mas do risco da motivação de valores e condições de especificidade em que é prestado determinado trabalho. Idealmente, o abono para falhas deveria ser função do montante dos valores movimentados, sua natureza e espécie e das condições de exercício quanto à probabilidade

¹⁰⁸ Cfr. docs. a fls. 770 a 774, 782 e 783, 795 e 797.

¹⁰⁹ Cfr. docs. a fls. 3715 a 3722.

¹¹⁰ Cfr. docs. a fls. 3671, 3674, 3675 e 3714.

de cometer erros...". Também para Paulo Veiga e Moura "o suplemento para falhas é um abono destinado a indemnizar funcionários e agentes pelas despesas e riscos inerentes ao exercício de funções que, pela sua particularidade, são suscetíveis de gerar falhas contabilísticas em operações de tesouraria.

(...) Têm direito a ser abonados com este suplemento *todos aqueles que, estando ou não integrados na carreira de tesoureiro, manuseiem ou tenham à sua guarda, não áreas de tesouraria ou de cobrança, quaisquer valores, numerário, títulos ou documentos pelos quais sejam responsáveis*" (in do Autor, Função ..., op. Cit., pp. 345-346) – destacado nosso (...)"

Alega ainda o edil a junção de anexos (I a III) que, certamente por lapso, não foram juntos ao escritório e rececionados pela equipa inspetiva.

Importa referir que do relato efetuado não está em causa – como o autarca alude – o direito ao abono para falhas, mas sim a inexistência de despacho de atribuição do mesmo, ou seja, a ausência de ato administrativo legitimador para a atribuição deste suplemento a determinado trabalhador e, simultaneamente, a possibilidade de aferição dos pressupostos para a sua atribuição; pelo que, mantendo-se a falta de tal suporte documental, resta a manutenção na íntegra das considerações formuladas e das respetivas conclusões.

Assim, o MAH procedeu ao pagamento deste abono¹¹¹ sem que existisse o respetivo despacho autorizador, nos valores e relativamente à carreira de assistente técnico como se identifica de seguida:

QUADRO 10 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS SEM DESPACHO

Unidade: euro

Trabalhador	Mês do abono para falhas	N.º de dias úteis no mês	Dias de trabalho efetivo prestado	Mês de recebimento do abono para falhas	Valor recebido	OP			
						N.º	Data	Valor pago abono para falhas	Responsável
	Dezembro 2017	18	13,5	Janeiro 2018	65,71	185	18/01/2018	458,00	PCM
	Janeiro 2018	22	22	Fevereiro 2018	79,65	547	19/02/2018	623,27	PCM
	Fevereiro 2018	20	18	Março 2018	75,67	858	19/03/2018	517,74	PCM
	Março 2018	21	16,5	Abril 2018	73,68	1507	16/04/2018	676,14	VPCM
	Abril 2018	20	18	Maio 2018	71,69	2192	16/05/2018	621,11	PCM
	Maio 2018	20	20	Junho 2018	79,65	2676	18/06/2018	591,44	PCM
	Junho 2018	21	20	Julho 2018	83,63	3213	17/07/2018	605,17	PCM
	Julho 2018	22	22	Agosto 2018	87,62	3647	14/08/2018	481,50	VPCM
	Agosto 2018	22	12	Setembro 2018	39,83	4240	18/09/2018	252,15	PCM
	Setembro 2018	20	14	Outubro 2018	59,74	4611	16/10/2018	476,60	VPCM
	Outubro 2018	22	11,5	Novembro 2018	61,73	5114	15/11/2018	446,41	PCM
	Novembro 2018	21	21	Dezembro 2018	86,29	5605	17/12/2018	452,30	PCM
	Dezembro 2018	20	16	Janeiro 2019	75,67				
Total					940,56				
Autorizado pelo PCM					643,85				
Autorizado pelo VPCM					221,04				

Fonte: CMAH

¹¹¹ Cfr. doc. a fls.2446 a 2473.

QUADRO 11 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS SEM DESPACHO

Unidade: euro

Trabalhador	Mês do abono para falhas	N.º de dias úteis no mês	Dias de trabalho efetivo prestado	Mês de recebimento do abono para falhas	Valor recebido	OP			
						N.º	Data	Valor pago abono para	Responsável
	Dezembro 2017	18	15,5	Janeiro 2018	77,66	185	18/01/2018	458,00	PCM
	Janeiro 2018	22	21	Fevereiro 2018	75,67	547	19/02/2018	623,27	PCM
	Fevereiro 2018	20	17	Março 2018	71,69	858	19/03/2018	517,74	PCM
	Março 2018	21	20,5	Abril 2018	77,66	1507	16/04/2018	676,14	VPCM
	Abril 2018	20	20	Maio 2018	79,65	2192	16/05/2018	621,11	PCM
	Maio 2018	20	14	Junho 2018	71,69	2676	18/06/2018	591,44	PCM
	Junho 2018	21	0	Julho 2018	3,98	3213	17/07/2018	605,17	PCM
	Julho 2018	22	0	Agosto 2018	0,00	3647	14/08/2018	481,50	VPCM
	Agosto 2018	22	0	Setembro 2018	0,00	4240	18/09/2018	252,15	PCM
	Setembro 2018	20	0	Outubro 2018	0,00	4611	16/10/2018	476,60	VPCM
	Outubro 2018	22	0	Novembro 2018	0,00	5114	15/11/2018	446,41	PCM
	Novembro 2018	21	0	Dezembro 2018	0,00	5605	17/12/2018	452,30	PCM
	Dezembro 2018	20	0	Janeiro 2019	0,00				
Total					458,00				
Autorizado pelo PCM					380,34				
Autorizado pelo VPCM					77,66				

Fonte: CMAH

QUADRO 12 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS SEM DESPACHO

Unidade: euro

Trabalhador	Mês do abono para falhas	N.º de dias úteis no mês	Dias de trabalho efetivo prestado	Mês de recebimento do abono para falhas	Valor recebido	OP			
						N.º	Data	Valor pago abono para falhas	Responsável
	Dezembro 2017	18	14,5	Janeiro 2018	73,68	185	18/01/2018	458,00	PCM
	Janeiro 2018	22	21	Fevereiro 2018	75,67	547	19/02/2018	623,27	PCM
	Fevereiro 2018	20	18	Março 2018	75,67	858	19/03/2018	517,74	PCM
	Março 2018	21	20,5	Abril 2018	77,66	1507	16/04/2018	676,14	VPCM
	Abril 2018	20	18	Maio 2018	71,69	2192	16/05/2018	621,11	PCM
	Maio 2018	20	20	Junho 2018	83,63	2676	18/06/2018	591,44	PCM
	Junho 2018	21	20	Julho 2018	83,63	3213	17/07/2018	605,17	PCM
	Julho 2018	22	22	Agosto 2018	87,62	3647	14/08/2018	481,50	VPCM
	Agosto 2018	22	4	Setembro 2018	11,95	4240	18/09/2018	252,15	PCM
	Setembro 2018	20	6	Outubro 2018	22,30	4611	16/10/2018	476,60	VPCM
	Outubro 2018	22	5	Novembro 2018	21,77	5114	15/11/2018	446,41	PCM
	Novembro 2018	21	6	Dezembro 2018	23,01	5605	17/12/2018	452,30	PCM
	Dezembro 2018	20	11	Janeiro 2019	34,58				
Total					742,86				
Autorizado pelo PCM					520,7				
Autorizado pelo VPCM					165,28				

Fonte: CMAH

QUADRO 13 – ATRIBUIÇÃO DE ABONO PARA FALHAS SEM DESPACHO

Unidade: euro

Trabalhador	Mês do abono para falhas	N.º de dias úteis no mês	Dias de trabalho efetivo prestado	Mês de recebimento do abono para falhas	Valor recebido	OP			
						N.º	Data	Valor pago abono para falhas	Responsável
	Dezembro 2017	18		Janeiro 2018	0,00	185	18/01/2018	458,00	PCM
	Janeiro 2018	22	22	Fevereiro 2018	159,30	547	19/02/2018	623,27	PCM
	Fevereiro 2018	18	16	Março 2018	75,67	858	19/03/2018	517,74	PCM
	Março 2018	21	20,5	Abril 2018	77,66	1507	16/04/2018	676,14	VPCM
	Abril 2018	20	17	Maio 2018	67,70	2192	16/05/2018	621,11	PCM
	Maio 2018	21	21	Junho 2018	83,63	2676	18/06/2018	591,44	PCM
	Junho 2018	20	19	Julho 2018	83,63	3213	17/07/2018	605,17	PCM
	Julho 2018	22	2	Agosto 2018	7,97	3647	14/08/2018	481,50	VPCM
	Agosto 2018	22	22	Setembro 2018	79,65	4240	18/09/2018	252,15	PCM
	Setembro 2018	20	19	Outubro 2018	83,63	4611	16/10/2018	476,60	VPCM
	Outubro 2018	22	20,5	Novembro 2018	0,00	5114	15/11/2018	446,41	PCM
	Novembro 2018	21		Dezembro 2018	0,00	5605	17/12/2018	452,30	PCM
	Dezembro 2018	20		Janeiro 2019	0,00				
Total					718,84				
Autorizado pelo PCM					549,58				
Autorizado pelo VPCM					169,26				

Fonte: CMAH

Os factos descritos consubstanciam despesa e pagamentos ilegais e indevidos e são suscetíveis de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea b), do artigo 65.º, sendo responsáveis os titulares dos cargos responsáveis pela autorização da despesa e ainda ao trabalhador [REDACTED] à data chefe da UGFRH, por violação das normas de atribuição de abono para falhas supra referidas, melhor identificados no Anexo I, atendendo a que a responsabilidade financeira sancionatória recai, não só sobre os gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados, mas também sobre os “funcionários e agentes (...) que não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei”, nos termos do artigo 61.º, n.º 3 e 4, por remissão do artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

Também haverá que se levar em linha de conta que em 2009 o quadro legislativo que regulava o abono para falhas foi alterado com a entrada em vigor do Despacho n.º 15409/2009, de 08 de julho, cujos efeitos retroagem a 1 de janeiro de 2009, bem como a alteração do DL n.º 276/98, de 11 de setembro, pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, o que determinaria a reapreciação da atribuição dos abonos para falhas à luz dos novos dispositivos legais e em consequência à emissão de novas deliberações e a proferir novos despachos autorizadores, o que não sucedeu.

Pelo exposto deverá a autarquia proceder à atualização dos despachos de atribuição de direito a abono para falhas nos termos da lei.

3.2.3. FUNDO DE MANEIO

Nos termos do ponto 2.3.4.3 das Considerações técnicas do POCAL, poderá ser autorizada, por parte do órgão executivo, em caso de reconhecida necessidade, a constituição de Fundos de Maneio (FM) para pagamento de pequenas despesas urgentes e inadiáveis.

Neste sentido, deverá ser aprovado "(...) um regulamento que estabeleça a sua constituição e regularização, devendo definir a natureza da despesa a pagar pelo fundo, bem como o seu limite máximo, e ainda:

- Afetação, segundo a sua natureza, das correspondentes rubricas da classificação económica;
- A sua reconstituição mensal contra a entrega dos documentos justificativos das despesas;
- A sua reposição até 31 de dezembro;" (Ponto 2.9.10.1.11 das Considerações Técnicas, do POCAL).

No ano económico de 2018 a CMAH através despacho de 5 de janeiro de 2018 do PCM¹¹², constitui um FM afeto a oito unidades orgânicas num total de 12.480,00 €, sendo disponibilizado 25% em cartão específico, podendo ir até os 100% mediante despacho, aprovados posteriormente por deliberação. Esta proposta foi aprovada por unanimidade na reunião da CM de 22 de dezembro de 2017¹¹³ como se identifica de seguida:

QUADRO 14 – FUNDOS DE MANEIO

Registos Contabilísticos											Unidade: eur
Despacho Constituição Fundos de Maneio					Constituição			Execução		Restituição	
	Data	Deliberação	Substituto	Cartão Free do Millennium	Data	Conta	Disponibilizado		Data	Valor	
Assembleia Municipal	2018-01-02	75,00						18,75	1 580,96	28-12-2018	743,75
Câmara Municipal (Presidência)		2 975,00		X	2018-01-05	118102119		725,00			
Proteção Civil e Meios operacionais		2 290,00				118200480		572,50	361,76	28-12-2018	572,50
Gestão Recursos Humanos		1 000,00		X		118302108		250,00	289,38	28-12-2018	250,00
Urbanismo e Infraestruturas Municipais		230,00		X		118401245		57,50	1,00		57,50
Serviços Integrados		960,00		X		118503517		240,00	63,40	28-12-2018	240,00
Desporto e Promoção da Qualidade de Vida		2 000,00		X	2018-01-05	118600382		500,00	970,17	28-12-2018	500,00
Cultura e Desenvolvimento Socioeconómico		2 950,00		X	05/01/2018 27/06/2018	118700379		737,50	1 637,05	28-12-2018	1 475,00
								737,50			
Total		12 480,00		Total				3 838,75	4 903,72		3 266,25

Fonte: Elaboração nossa, com base na informação disponibilizada pela CMAH

¹¹² Cfr. docs. a fls. 431 a 436.

¹¹³ Cfr. doc. a fl. 702

Tendo por base os princípios orientadores suprarreferidos, foi efetuada a análise sobre a autorização, constituição, reconstituição, movimentação e reposição dos FM constituídos em 2018¹¹⁴, sendo de salientar os seguintes aspetos:

- i. Inexistência de regras para a constituição, reconstituição e reposição dos FM aquando da sua constituição, no RSCI vigente à data. Efetivamente só após a entrada em vigor do Regulamento 9/2018, de 11 de maio, esta matéria passou a estar regulamentada (cfr. artigos 55.º a 60.º);
- ii. O despacho de constituição do FM determina que a movimentação de quaisquer quantias se faz exclusivamente por cartão free do Millennium, solicitado para cada responsável;
- iii. Da análise às fichas de adesão as cartões pré-pagos apresentados pela autarquia¹¹⁵ resulta que o trabalhador ██████████ consta destas fichas, quando não é responsável por nenhum FM em 2018.

Não tendo sido presente à equipa inspetiva evidência da restituição e anulação do mesmo, reiterou a equipa o pedido de esclarecimentos sobre a situação¹¹⁶, tendo obtido como resposta a remessa documental do processo de constituição do FM de 2017, onde este trabalhador aparece como responsável de um FM, sem mais esclarecimentos¹¹⁷. Em sede de contraditório foi solicitado mais uma vez esclarecimento sobre o relatado, contudo a autarquia persistiu em não proceder ao esclarecimento cabal da situação relatada.

- iv. Por sua vez, resulta da análise realizada às fichas de adesão as cartões pré-pagos que o trabalhador ██████████, não consta das fichas de abertura apresentadas pela autarquia de acordo com o determinado pelo despacho do PCM em 5 de janeiro. Foram solicitados os devidos esclarecimentos designadamente como realizou o trabalhador ██████████ os pagamentos no valor total de 355,76 € em 2018, não tendo obtido resposta;
- v. Foram adquiridos 7 cartões pré-pagos ao Millennium BCP¹¹⁸, para serem atribuídos aos responsáveis do FM, mas contrariamente ao informado os cartões não estão emitidos no nome individual destes trabalhadores, mas sim em nome dos serviços a que pertencem¹¹⁹;
- vi. Da análise às cópias remetidas pela autarquia¹²⁰ dos cartões pré-pagos, verifica-se que os mesmos não são emitidos em nome individual, mas em nome do FM;

¹¹⁴ Cfr. docs. a fls. 437 a 667 e 767.

¹¹⁵ Cfr. doc. a fls. 667 a 701.

¹¹⁶ Cfr. doc. a fls. 703 a 706.

¹¹⁷ Cfr. docs. a fls. 707 a 726.

¹¹⁸ Cfr. doc. a fl. 676.

¹¹⁹ Cfr. doc. a fl. 430.

¹²⁰ Cfr. doc. a fls. 2438 a 2445.

- vii. A tesouraria não detém registos de entrega e recebimento dos cartões pré-pagos pelos trabalhadores, ainda da cópia remetida dos cartões é possível verificar o recebimento de alguns trabalhadores deste cartão, designadamente: ao responsável do FM de [REDACTED]¹²¹, ilegível¹²², [REDACTED]¹²³, [REDACTED]¹²⁴, [REDACTED]¹²⁵ e [REDACTED]¹²⁶, esta situação viola o estabelecido no ponto 5 do artigo 58.º do Regulamento 9/2018, de 11 de maio;
- viii. Foram respeitados os procedimentos contabilísticos de constituição e reposição do FM¹²⁷. Contudo os registos contabilísticos das disponibilidades do MAH, designadamente do RDT não discrimina as subcontas de caixa criadas para o registo de cada um dos responsáveis pelo mesmo¹²⁸;
- ix. A verificação das regras regulamentares em vigor a partir de abril de 2018 evidenciou que:
- não foi estabelecida a data em que mensalmente os detentores do FM deveriam remeter à contabilidade o mapa resumo do FM, onde conste toda a informação relativa aos pagamentos efetuados por conta do fundo de acordo com o estabelecido no ponto 1 do artigo 59.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio;
 - não foram disponibilizados todos os mapas mensais elaborados pelos responsáveis dos FM, para efetuarem a reposição dos valores pagos, situação que inviabilizou a certificação que as despesas pagas cumpriram os requisitos estabelecidos para este tipo de despesas;
 - da verificação efetuada aos valores das Ordens de Pagamento (OP) realizadas por FM¹²⁹ constatou-se a violação do estabelecido no n.º 1 do artigo 57.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio que determina expressamente que os FM

¹²¹ 4333 9170 2696 9878 – CMAH FM PRESIDENTE.

¹²² 4333 9170 2692 5383 – CMAH FM MEIOS OPER.

¹²³ 4333 9170 2660 3543 – CMAH FM URBANISMO.

¹²⁴ 4333 9170 2297 4084 – CMAH FM SERV INTEG

¹²⁵ 4333 9170 2671 0264 – CMAH FM DESPORTO.

¹²⁶ 4333 9170 2683 8156 – CMAH FM CULTURA DC.

¹²⁷ Ponto 2.3.4.3. e 2.9.10.1.11 do POCAL e

Constituição do Fundo de Maneio, que integra: 1. cabimento (individualizado por cada uma das rubricas que constitui o FM; 2. Compromisso; 3. transferência das verbas (inerente transferência de responsabilidades pela utilização dos meios financeiros da autarquia, entre o Tesoureiro e o detentor do fundo de maneio).

Reconstituição do FM, mensal e após a realização da despesa, que integra: processamento (pelos montantes dos documentos de despesa entregues pelo detentor) autorização de pagamento e pagamento (através da conta 118 Fundo de Maneio) e cabimento (pelo montante e natureza da despesa reposta anteriormente); compromisso; transferência de verbas (restituindo-se o fundo de maneio pelo montante inicial e autorizado)

Reposição do Fundo de Maneio, no final do ano, que integra: processamento (pelos montantes dos documentos de despesa entregues pelo detentor) autorização de pagamento (através da conta 118 Fundo de Maneio) e anulação do cabimento (pela diferença entre o montante do Fundo de Maneio e a despesa paga no momento anterior) anulação do compromisso transferência de verbas (retornando ao responsável pelos meios financeiros a responsabilidade pela utilização dos mesmos.

¹²⁸ Cfr. doc. a fls. 414 e 415 e 437 a 439, 451,452, 479 a 767.

¹²⁹ Cfr. doc. a fls. 723 a 764.

são constituídos para fazer face a pequenas despesas urgentes e inadiáveis que não ultrapassem o montante de 50,00 €, como se evidencia de seguida:

[Assinatura]
TB

QUADRO 15 – DESPESAS PAGAS POR FUNDOS DE MANEIO DE VALOR SUPERIOR AO ESTABELECIDO

Unidade: euro

Fundo Manelo			OP		
Conta			N.º	Data	Valor
Assembleia Municipal Câmara Municipal (Presidência)	118102119		1666	2018-05-04	74,55
			2323	2018-06-01	144,00
			3468	2018-08-13	108,01
			4543	2018-10-18	98,80
			4915	2018-11-14	58,50
			5863	2018-12-27	75,70
			5885	2018-12-27	84,85
Total					644,41
Proteção Civil e Meios operacionais	118200480		3483	2018-08-13	59,53
Total					59,53
Gestão Recursos Humanos	118302108		501	2018-02-23	65,00
Total			3047	2018-07-27	59,00
Total					124,00
Desporto e Promoção da Qualidade de Vida	118600382		1678	26/04/2018	140,10
			3180	16/07/2018	95,50
			3483	07/08/2018	59,53
Total					295,13
Cultura e Desenvolvimento Socioeconómico	118700379		1206	2018-04-14	106,60
			3446	2018-08-13	116,00
			3469	2018-08-13	133,79
			4279	2018-10-15	102,64
			5812	2018-12-27	57,00
			5814	2018-12-27	78,00
Total					594,03

Fonte: Elaboração nossa

- x. Os FM não foram objeto de contagem periódica. Situação que deve ser corrigida passando a serem efetuadas contagens periódicas a todos os FM constituídos, efetuadas por funcionários independentes.

3.2.4. ABERTURA E MOVIMENTAÇÃO DAS CONTAS BANCÁRIAS

A Autarquia identificou ser titular de doze (12) contas bancárias nove (9) à ordem e três (3) contas a prazo, domiciliadas em cinco diferentes instituições bancárias portuguesas¹³⁰ como se idêntica de seguida:

¹³⁰ Cfr. doc. a fls. 995 a 997.

QUADRO 16 – IDENTIFICAÇÃO DAS CONTAS BANCÁRIAS DA AUTARQUIA

Tipo	Contas Bancárias						
	Instituição Financeira	IBAN	Titularidade	Condições de movimentação	Saldo a 31/12/2017	Saldo a 31/12/2018	Finalidade
ORDEM	CGD		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	166 218,52	1 178 678,86	
	CGD		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	169 613,63	255 276,72	Operações Tesouraria
	CGD		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	68 440,20	52 358,51	FEEDER
	CEMAH		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	167 610,50	485 097,53	
	CEMAH		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	0,00	0,00	
	CEMG		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	22 786,47	5 649,52	
	BCP		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	335 385,69	91 885,05	
	BANCO SANTANDER TOTTA		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	20 241,83	14 398,55	
	BANCO SANTANDER TOTTA		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	211 235,26	173 508,91	
PRAZO	CEMAH		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência		500 303,34	Prazo 91 dias
	BCP		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	200 000,00	200 000,00	Prazo 181 dias
	Banco Santander Totta		Município AH representada presidente + tesouraria	1 assin Teouraria+1 assin presidência	250 000,00	250 203,44	Prazo 180 dias

Das verificações efetuadas constatou-se que:

- Todas as contas bancárias estão titularizadas com identificação do município, Câmara Municipal da Angra do Heroísmo, de acordo com artigo 3.º do Regulamento de 19 de abril de 2002 e o n.º 2 do artigo 19.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio;
- Não foi possível validar que a abertura das contas bancárias foi devidamente autorizada pelo Presidente o município, no uso das suas competências, por falta de evidências documentais;
- Em 2018 foram abertas 4 contas bancárias¹³¹ para as quais não foram apresentados os respetivos processos de autorização nos termos do estabelecido no n.º 1 do artigo 19.º Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio;
- Não existem evidências da autorização do PCM para a constituição dos depósitos a prazo existentes na autarquia¹³², de acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 20.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio;
- Existe atualização junto das instituições bancárias de todos responsáveis autorizados a movimentar as respetivas contas¹³³;

¹³¹ Cfr. doc. a fls. 1072 e 1073.

¹³² Cfr. doc. a fls. 1072 e 1073.

¹³³ Cfr. doc. a fls. 998 a 1015.

- vi. É elaborado diariamente um RDT e enviados os documentos associados para a contabilidade;
- vii. A movimentação das respetivas contas bancárias, é efetuada de acordo com o RSCI, por duas assinaturas, uma do Presidente do município ou seu substituto legal e outra assinatura do tesoureiro ou seu substituto legal, nos termos do ponto 2.9.10.1.2 do POCAL e do artigo 3.º do RSCI de 19 de abril de 2002 e pontos 1 a 3 do artigo 19.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 54.º, do RSCI de 11 de maio de 2018;
- viii. A informação fornecida pela autarquia não coincide com a informação constante na Base de dados do Banco de Portugal. Neste documento verifica-se a existência de contas ativas do Município que não estão evidenciadas no Resumo Diário de Tesouraria e que a autarquia também não identificou¹³⁴. Foi solicitado que em sede de contraditório que o município reconciliasse esta informação e que procedesse aos devidos esclarecimentos, o que não se verificou. Conclui-se, assim, que a informação prestada em sede de prestação de contas dos meios financeiros da autarquia não é exata.

3.2.5. RECONCILIAÇÕES BANCÁRIAS

Verificados os procedimentos relativos à elaboração das reconciliações bancárias, estabelecidos no ponto 2.9.10.1.5, no artigo 6.º do Regulamento de 19 de abril e no artigo 21.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio, constatou-se que:

- i. São elaboradas reconciliações bancárias mensais, pela contabilidade, cumprindo o princípio da segregação de funções;
- ii. A análise das reconciliações bancárias permitiu concluir que os saldos das contas bancárias em 31 de dezembro de 2018 se encontravam conciliados com o saldo de encerramento do Mapa de Fundos de Caixa;
- iii. Dos mapas das reconciliações bancárias só consta a assinatura do trabalhador que realizou a reconciliação não existindo evidência de validação do responsável pela área financeira, em conformidade com o disposto no ponto 2.9.10.1.5 do POCAL e n.º 3 do artigo 21.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio;
- iv. As diferenças identificadas nas reconciliações bancárias entre o saldo bancário e o saldo contabilístico, com referência a 31 de dezembro de 2018, estão devidamente justificadas;
- v. Os valores constantes do mapa síntese das reconciliações bancárias (documento n.º 33 (Anexo IV)), constante dos documentos de prestação de contas de 2018, são coincidentes

¹³⁴ Cfr. doc. a fls. 995 a 997, 1016 a 1043 e 1045 a 1071.

com os valores constantes dos mapas das reconciliações bancárias, com os saldos bancários à data de 31 de dezembro de 2018, e com os valores constantes do mapa RDT n.º 245 do dia 27 de dezembro de 2018 (último dia útil de 2018), mas não se encontram assinados¹³⁵;



Do exame efetuado, conclui-se que as disposições legais relativas às reconciliações bancárias foram observadas apesar das pequenas irregularidades a colmatar.

3.2.6. ÁREA DA COBRANÇA DE RECEITAS MUNICIPAIS

A amostra selecionada para análise ficou delimitada às receitas liquidadas e cobradas inerentes à área de património e aos processos em análise infra, no ponto 2, do capítulo V.

O objetivo geral dos procedimentos efetuados nesta área consistiu na verificação da legalidade, nas suas componentes administrativa, financeira e patrimonial, nomeadamente quanto as respetivas questões-chave de controlo na área da regularidade da liquidação e cobrança das receitas a ela associadas.

O levantamento do SCI implementado no Município nesta área¹³⁶ permitiu verificar:

- i. A existência de Regulamento e tabela de taxas e outras receitas do MAH¹³⁷;
- ii. A existência de evidências sobre a fundamentação económico-financeira das taxas do Município¹³⁸, exigida nos termos do artigo 8.º, n.º 2, alíneas c) e d), da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro, que aprovou o regime geral das taxas das autarquias locais (RGTA), ainda que não seja um documento datado e subscrito formalmente pelo que se desconhece quando e como foi elaborado;
- iii. A publicação em jornal oficial do respetivo regulamento¹³⁹;
- iv. A falta de normas, procedimentos específicos na área de cobrança de receitas do urbanismo no RSCI;
- v. Ausência de procedimento para cálculo dos valores das taxas a cobrar no MAH, sendo que este se limita a ser efetuado manualmente, em folha simples, sem timbre (quando existe), não constituindo um verdadeiro “documento”. Neste papel, não são discriminadas as normas legais e/ou regulamentares que determinam a aplicação dos valores apresentados. Este “documento”, único que serve de base ao cálculo das taxas urbanísticas a pagar, quando

¹³⁵ Cfr. doc. a fls. 996, 997 e 1016.

¹³⁶ Cfr. doc. a fl. 1074 a 1197 e 2431.

¹³⁷ Regulamento n.º 13/2014, de 11 de junho, alterado pelo Regulamento n.º 27/2019, de 2019. Cfr. doc. a fls. 1198 a 1231.

¹³⁸ Cfr. docs. a fl. 1165 a 1197 e 1132.

¹³⁹ Cfr. doc. a fl. 1134 e 1232.

integra o processo administrativo interno correspondente, não identifica serviço de onde provém ou o trabalhador subscritor, nem a qualidade em que o fazem¹⁴⁰.

O procedimento descrito confere pouca clareza e transparência no apuramento dos valores em causa e na respetiva notificação aos particulares¹⁴¹. Refira-se que este procedimento foi detetado aquando da observação dos processos físicos na autarquia, constatando-se que esta evidência (do cálculo do valor da taxa a cobrar) não constava sequer de todos os processos observados. Apesar de solicitado à autarquia os documentos que serviram de suporte ao cálculo das taxas de todos os processos da amostra, assim como os responsáveis pelos mesmos, estes documentos não foram entregues à equipa de auditoria¹⁴², o que determina a impossibilidade de verificação da regularidade do seu cálculo e liquidação;

- vi. Os procedimentos administrativos respeitantes ao controlo prévio dos valores a cobrar relativos a operações urbanísticas, não são instruídos em papel, o que torna demorado o respetivo acesso, sobretudo, quando estão em causa processos já arquivados e dificulta o acesso à informação prestada por cada serviço, por parte dos restantes serviços intervenientes no procedimento, como se verifica pela dificuldade do município apresentar os elementos solicitados. Esta informação nunca chegou à IRAT;
- vii. A falta de validação/conferência do cálculo de taxas e compensações urbanísticas, em prejuízo da prevenção de erros e de eventuais situações de corrupção;
- viii. A falta de instrução dos processos de isenção, limitando-se a listar aqueles que tinham sido objeto de isenção, sem enquadramento legal e/regulamentar, inviabilizando o apuramento da legalidade das mesmas. A falta dos documentos solicitados não permitiu que se efetuasse o rastreamento se os valores isentados se encontravam legalmente aprovados e atribuídos;
- ix. Falta de controlo do correto procedimento de atribuição de isenções, em prejuízo da prevenção de erros e de eventuais situações de corrupção;
- x. Que os sistemas de informação que envolvem vários serviços (jurídico, património, gestão e fiscalização) não são eficientes, denotando-se deficiente/falta de comunicação/articulação, o que origina demora no cumprimento dos prazos processuais e falta de controlo efetivo nomeadamente financeiro, evidenciado pela dificuldade de fornecer os elementos solicitados;
- xi. A ausência de definição de critérios que determinem se o processo corre em suporte físico ou digital, alegadamente por motivo de transição digital iniciada e nunca concluída, o que determina a existência de processos nos dois suportes e ainda, processos que correm nos

¹⁴⁰ Cfr. docs. a fls. 1114 a 1131.

¹⁴¹ Cfr. doc. a fl. 1118 e 1125.

¹⁴² Cfr. docs. a fls. 1114 a 1133 e 2426.

dois sistemas em simultâneo, aumentando a falta de fiabilidade nos processos e o risco na ocorrência, deteção e supressão de eventuais erros;

- xii. A inexistência de fluxogramas relativos aos circuitos da cobrança da receita do urbanismo e respetivos controlos;
- xiii. A ausência de relatórios periódicos sobre os diferentes tipos de processos, designadamente, sobre a evolução da sua situação e as causas dos atrasos registados na sua instrução, incluindo registos sobre a liquidação das taxas inerentes aos processos da respetiva divisão, o que inviabiliza a deteção de erros na liquidação de taxas e/ou não liquidação de taxas em processos;
- xiv. A falta de segregação de funções e a realização de conferências aleatórias que permitam validar a correta contabilização da receita.

Atendendo ao exposto, conclui-se que não foram implementados mecanismos de controlo, daí advindo para a autarquia os inerentes prejuízos, pelo que deve esta reorganizar e estabelecer circuitos e procedimentos que permitam a efetiva verificação e deteção de erros e irregularidades nesta área tão crítica.

A especificidade da área do urbanismo, as situações encontradas nesta unidade da CMAH e o grau de risco que representa para a edilidade no que respeita à prevenção da corrupção, justificam a ponderação de uma eventual ação específica, a realizar nos termos superiormente determinados, o que desde já se propõe.

Em sede de contraditório, [REDACTED] na qualidade de PCM¹⁴³, veio alegar nesta sede, com referência expressa à conclusão formulada (n.º 10), que: "(...) A situação foi totalmente resolvida com a implementação do Sistema de Faturação na Divisão de Urbanismo em fevereiro de 2020. Discorda-se no número iv) do ponto 3.2.6 dado que o RSCI prevê as normas e procedimentos do processo da receita nos artigos 11.º e seguintes.

A maior parte das situações descritas no número v) e seguintes do ponto 3.2.6. ficaram resolvidas com a implementação da faturação no sistema SGF (Sistema de Gestão de Faturação), como referido em fevereiro de 2020.

O artigo 18.º do RSCI já prevê a forma de supervisão dos processos de receita.(...)".

A presente ação, recorda-se, não incidiu sobre o exercício de 2020, mas focou-se em 2018 e em anos no que à matéria em causa diz respeito, pelo que o alegado pode vir a ser evidenciado, com suporte documental adequado, em demonstração posterior da implementação das propostas e/ou em ação inspetiva de acompanhamento e aferição das medidas implementadas ou outra.

¹⁴³ Cfr. docs. a fls. 3671, 3672 e

Relembre-se, contudo, que tanto em sede de trabalhos de campo como em fase de elaboração do relato ou em sede de contraditório a entidade não apresentou os documentos probatórios necessários ao cálculo das referidas taxas, evidenciando as fragilidades dos procedimentos realizados como descrito no relato.




Desta forma, mantêm-se as observações oportunamente formuladas no relato a este propósito.

3.3. ÁREA DA GESTÃO DE STOCKS E ARMAZÉM

Como já aqui foi referido as verificações efetuadas nesta área ficaram bastante comprometidas face a situação pandémica vivida durante a realização da ação. Assim os procedimentos desta área limitaram-se à verificação à data auditada (2018) do estabelecido no artigo 10.º do Regulamento de 19 de abril de 2003 e artigos a 30.º a 46.º do Regulamento n.º 9/2018, de 11 de maio e no ponto 2.9.10.3 do POCAL, constatando-se designadamente que:

- i. Não foram definidas as responsabilidades e métodos de controlo e contabilização de existências;
- ii. A autarquia não procedeu à nomeação dos trabalhadores responsáveis por cada local de armazenagem, situação entretanto colmatada¹⁴⁴;
- iii. As contagens de stocks apresentavam diversas irregularidades e não passaram de meras informações de regularizações de stocks.¹⁴⁵;
- iv. Da pequena verificação efetuada ao armazém de aprovisionamento¹⁴⁶ para testar o procedimento base de requisição e entrega de bens, verificou-se que os trabalhadores do armazém entregam o material sem apresentação de requisições internas devidamente autorizadas, devendo este procedimento ser corrigido e passar a existir um arquivo organizado dos respetivos duplicados (ponto 2.9.10.3.2 do POCAL), pelo que devem os responsáveis desta área passar a fazer as entregas mediante a apresentação de requisições internas devidamente autorizadas.

Esta área revela a necessidade de melhoria dos procedimentos de controlo e registo, nomeadamente no preenchimento de documentos (requisições) e na elaboração das contagens físicas aos armazéns.

¹⁴⁴ Cfr. doc. a fl. 1233 e 2425.

¹⁴⁵ Cfr. docs. a fls. 1251 a 1367 e 1368 a 1434.

¹⁴⁶ Cfr. docs. a fls. 1234 1250.

3.4. ÁREA DO IMOBILIZADO

As verificações efetuadas nesta área através de entrevistas com a responsável do sector permitiram aferir:



- i. A existência de um serviço de património responsável pela inventariação dos bens móveis e imóveis da autarquia;
- ii. A inexistência de manual de procedimentos e de fluxograma dos circuitos administrativos, com base na organização funcional;
- iii. A existência no MAH de uma base de dados para a gestão dos bens do imobilizado efetuada pelo módulo de imobilizado, a operar com as tabelas do CIBE, instituído pela Portaria nº 671/2000, de 17 de abril;
- iv. Que o inventário estava incompleto e desatualizado (registos de bens que já não faziam parte do ativo imobilizado, bens incorretamente designados/classificados e não atualização da respetiva localização/afetação). Refira-se que atualmente se encontra em processo a transição para o SNC-AP;
- v. A inexistência de normas/regulamento para a inventariação, cedência e abate de bens e venda, não obstante existirem formulários e instruções informais);
- vi. A inexistência de verificações físicas e conferência de bens, sistemáticas, bem como falta de regularização de ativos não utilizados;
- vii. A falta de inventariação e/ou valorização de bens;
- viii. A inexistência de procedimentos para identificar as transferências de bens entre serviços/salas;
- ix. No que respeita aos bens móveis, constatou-se que os mesmos não se encontram totalmente inventariados, nem registado;
- x. A falta de etiquetagem dos bens inventariados;
- xi. A ausência de contagem dos inventários existentes;
- xii. A inexistência de segregação de funções;
- xiii. Problemas de valorização que dão origem à opinião com reservas do ROC da autarquia.

Assim, não se encontram implementados procedimentos de controlo com vista a assegurar que todos os elementos do imobilizado, registados nas contas da autarquia, constituem efetivamente um bem ou direito da entidade.

Concluindo não podemos deixar de realçar que as situações descritas no presente Relatório, evidenciam casos de desconformidade e irregularidade com normas e princípios de controlo interno previstos tanto regulamentarmente como legalmente, bem como configuraram irregularidades de caráter técnico e administrativo, que a não serem corrigidas, poderão originar eventuais responsabilidades financeiras a apurar junto do TC, assim como eventuais responsabilidades disciplinares, dos trabalhadores responsáveis das respetivas áreas, pelo que se recomenda que para além da efetiva implementação permanente e eficaz de procedimentos de CI que permitam reforçar e melhorar a utilização de recursos, a salvaguarda dos ativos, a fiabilidade, a exatidão e a fidedignidade da informação financeira e o cumprimento das leis e das normas contabilísticas também, passe o município, a avaliar com a regularidade necessária, se estes procedimentos inicialmente previstos estão ainda de acordo com a realidade atual. Isto é, além da importância associada à prática e implementação de procedimentos adequados de CI, torna-se igualmente importante avaliar se os procedimentos inicialmente identificados como relevantes a efetuar, se mantêm os mesmos, e efetuar as devidas correções de forma a adequar os procedimentos de CI à realidade em que se insere o MAH.

Em sede de contraditório, [REDACTED] eio na qualidade de PCM, no âmbito da conclusão sobre a análise aos procedimentos de controlo interno analisados referir que: *" (...) Embora a CMAH reconheça a existência de oportunidades de melhoria a nível do controlo Interno da organização administrativa e financeira, no ano de 2018 foi implementado o novo regulamento de controlo interno que foi alvo de ajustes nos anos subsequentes e em que os serviços necessitaram de tempo para se aperceberem das alterações a implementar.(...)"*.

Acrescentou ainda que entre outros exemplos dados que: *" (...) alguns dos procedimentos propostos no relatório já estão implementados ou parcialmente implementados. (...) "*.

Nesta sede, tendo ainda em atenção a conclusão 12., as alegações apresentadas em nada contrariam o relatado, mantendo-se as observações oportunamente formuladas no relato a este propósito.

4. PLANO DE GESTÃO DE RISCOS E INFRAÇÕES CONEXAS (PPGRCIC)

Em cumprimento das Recomendações n.º 1/2009, de 1 de julho e n.º 1/2010, de 7 de abril, do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), o MAH elaborou e aprovou por deliberação de 16 de dezembro de 2010 o seu Plano de Prevenção de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPGRCIC), este plano sofreu uma alteração e revisão em 2016¹⁴⁷ em consequência da nova orgânica da CMAH. O PPGRCIC de 2016 foi aprovado e pelo órgão executivo em 11 de

¹⁴⁷ Cfr. doc. a fls. 2321 a 2371 e 2425.

novembro de 2016 e posteriormente remetido à AM que em 18 de novembro tomou conhecimento deste documento.

Das observações efetuadas a este documento destaca-se que:

- i. Não existem evidências do MAH ter promovido a divulgação do PPGRIC tanto internamente como externamente, não havendo evidências da sua publicação, designadamente, no sítio eletrónico da autarquia;
- ii. De igual modo, não há evidência da remessa do PGRIC e da sua revisão ao CPC, e aos órgãos de tutela e controlo, designadamente à IGF, em cumprimento do ponto 1.2. da recomendação do CPC de 1 de julho de 2009¹⁴⁸;
- iii. O PPGRIC identifica riscos das diferentes áreas de atividade da autarquia, indica as medidas a adotar para a sua prevenção, embora não identifique os responsáveis pela implementação de todas as medidas propostas;



Ao nível das medidas específicas relacionadas com o objeto da auditoria e destinadas a prevenir os riscos nas áreas em análise, afiguram-se adequadas, desde que à sua concretização e controlo sejam afetos meios específicos, quer humanos quer financeiros, com exceção das áreas do planeamento territorial, urbanismo e imobilizado, designadamente porque não contempla riscos associados ao planeamento territorial, à instrução e decisão de processos de contraordenação e ao cálculo de taxas urbanísticas;

Acresce referir que no que respeita às atividades conexas com a área do Urbanismo e Edificação, são identificadas situações de risco, como a falta de rotatividade e de segregação de funções, de monitorização de procedimentos, morosidade na sua decisão, mas não são identificados quaisquer riscos para a cobrança da receita inerente a esta área.


- iv. Para efeitos de coordenação das atividades de implementação do plano, não existem evidências da realização de reuniões de acompanhamento e elaboração de relatórios trimestrais e de relatório anual sobre a execução do mesmo, a apresentar ao executivo;
- v. No período de 2018, não existem relatórios de execução anual do PPGRIC, tendo sido apresentados relatórios de execução parciais dos serviços, seguidamente da UCDS, elaborado em 2017, Unidade do Urbanismo (UU) elaborado em 2013, USI elaborado em 2013, Serviço Municipal de proteção Civil e meios operacionais elaborado em 2015, Unidade de Desenvolvimento comunitário elaborado em 2014, Unidade de Proteção Municipal e Cultura elaborado em 2013 e UGFRH elaborado em 2010¹⁴⁹;

¹⁴⁸ Publicada no Diário da República, II série, n.º 140 de 22 de julho de 2009.

¹⁴⁹ Cfr. doc. a fls. 3451 a 3480.

- vi. Na reunião da CM de 15 de novembro de 2019, o órgão executivo deliberou por unanimidade aprovar os Relatórios de Riscos de Corrupção e Infrações conexas do MAH respeitadas aos anos de 2017 e 2018 e remetidos à Assembleia Municipal (AM) para conhecimento¹⁵⁰. 


Pelo que deve o MAH remeter o PPGRIC e os relatórios de execução ao CPC, bem como aos órgãos de superintendência, tutela e controlo, e promover uma eventual revisão, adequando-o à atual estrutura orgânica da autarquia e aos riscos detetados.

Em contraditório,  na qualidade de PCM, refere que: "(...) Nos anexos consta uma proposta de Plano de Combate à Corrupção e Infrações Conexas do Município de Angra do Heroísmo, datada de 2022, na sua redação mais recente e adequado ao modelo orgânico municipal aprovado pelo despacho n.º 6086/2020, com data de 4 de junho de 2020, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 109. (...)". No entanto, não foi rececionado qualquer anexo que potencie agora, em 2022, contraditar o referido no âmbito do período temporal abrangido nesta matéria pela presente ação inspetiva, a saber, o ano de 2018.

Desta forma, mantêm-se as observações oportunamente formuladas no relato a este propósito.

¹⁵⁰ Cfr. doc. a fls. 2372 a 2382.



CAPÍTULO II - DOCUMENTOS DE GESTÃO_2018

1. INSTRUMENTOS PREVISIONAIS DE GESTÃO FINANCEIRA _2018

As AL têm ao seu dispor dois documentos previsionais, nos termos do estabelecido no ponto 2.3 do ponto 2 - Considerações Técnicas do POCAL.

Neste ponto, procedeu-se à análise dos documentos previsionais do MAH do ano de 2018 relativamente à forma como foram elaborados, aprovados, executados, publicitados e remetidos às entidades externas¹⁵¹.

1.1. ELABORAÇÃO DAS GRANDES OPÇÕES DO PLANO (GAP)

As GOP iniciais¹⁵² do município atingiram os 12.483.086,00 €, com 8.735.020 € de financiamento definido e 3.748.066.00 com financiamento não definido. A despesa do plano paga, no exercício, totalizou 10.502.564,34 €.

Da análise efetuada às regras gerais a observar na elaboração das GOP foram identificadas as seguintes situações que merecem registo:

- i. As GOP'S do MAH não estão elaboradas num horizonte móvel de quatro anos, com exceção para 5 projetos;
- ii. O MAH não procedeu à desagregação das GOP nos seus documentos previstos (PPI) e (AMR), inviabilizando uma análise detalhada de cada um destes documentos, designadamente a verificação se do PPI constam apenas projetos e ações que impliquem despesas a realizar por investimentos, situação entretanto corrigida aquando da elaboração dos documentos previsionais dos anos seguintes;
- iii. Nos projetos/ações inscritos, é mencionado o serviço responsável pela sua execução, a data de início e do fim da sua execução, a repartição do investimento a realizar pelos diversos anos e as respetivas fontes de financiamento, em conformidade com o estabelecido no ponto 7.1 do POCAL;
- iv. O campo "Descrição" de um número considerável de projetos apresenta uma designação genérica, que impossibilita a identificação dos investimentos a realizar;

No exercício do contraditório, [REDACTED] na qualidade de PCM¹⁵³, referiu que: "(...) Os mapas de PPI e AMR não eram elaborados individualmente, mas constavam dos mapas

¹⁵¹ Cfr. docs. a fl. 1472 a 2221.

¹⁵² Cfr. docs. a fl. 1553 a 1571.

¹⁵³ Cfr. docs. a fls. 3671, 3676 e 3716.

aprovados de forma consolidada nas Grandes Opções do Plano (GOPS). A situação foi corrigida no decorrer de 2018, por solicitação da DROAP aquando da verificação dos documentos previsionais. (...)”

O alegado em nada altera o relatado pelo que se mantêm as observações oportunamente formuladas no relato a este propósito, em sede dos documentos previsionais.

1.2. ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

O orçamento global da autarquia cifra-se nos 27.082.858,00 €, sendo que 19.394.528,00 € são do MAH e 7.688.330,00 € dos SMAH, como se pode observar do quadro seguinte¹⁵⁴:

QUADRO 17 – ORÇAMENTO GLOBAL DA AUTARQUIA DE ANGRA DO HEROÍSMO

Unidade: euro

Dotações Orçamentais Iniciais do Município de Angra do Heroísmo para 2018				
Entidade	Receitas	Montante	Despesas	Montante
Câmara Municipal	Correntes	14 715 435,00	Correntes	11 664 563,00
	Capital	4 679 093,00	Capital	7 729 965,00
	Total	19 394 528,00	Total	19 394 528,00
Serviços Municipalizados	Correntes	6 037 380,00	Correntes	4 919 497,00
	Capital	1 650 950,00	Capital	2 768 833,00
	Total	7 688 330,00	Total	7 688 330,00
Total Geral		27 082 858,00	Total Geral	27 082 858,00

Fonte: Orçamento MAH 2018

Focalizando a análise no orçamento específico para o MAH e comparando com o ano de 2017, o orçamento de 2018 apresenta um acréscimo de 3,32% face ao orçamento de 2017 (622.805,00€).

QUADRO 18 – EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO GLOBAL DO MUNICÍPIO DE ANGRA DO HEROÍSMO_2017/2018

Unidade: euro

Orçamento									
Receitas	Montante			Cres. (%)	Despesas	Montante			Cres. (%)
	2017	2018	Variação termos absolutos			2017	2018	Variação termos absolutos	
Correntes	14 240 016,00	14 715 435,00	475 419,00	3,34	Correntes	11 698 474,00	11 664 563,00	-33 911,00	-0,29
Capital	4 531 707,00	4 679 093,00	147 386,00	3,25	Capital	7 073 249,00	7 729 965,00	656 716,00	9,28
Total	18 771 723,00	19 394 528,00	622 805,00	3,32	Total	18 771 723,00	19 394 528,00	622 805,00	3,32

Fonte: Orçamentos da CMAH 2017 e 2018

Resumidamente a receita corrente atinge um montante de 14.715.435,00€ que suporta despesa corrente de 11.664.563,00€, enquanto a receita de capital se cifra nos 4.679.707,00€ para uma despesa de capital de 656.716,00€.

¹⁵⁴ Cfr. doc. a fls. 1512 a 1552.

O aumento verificado na receita corrente é de cerca de 475.419,00€, enquanto o aumento na receita de capital é de, aproximadamente, 147.386,00€. Sendo a receita de capital no valor de 4.679.089,00€, e a despesa de capital de 7.729.965,00€, significa que esta despesa é financiada em cerca de 3.050.872,00€ por receitas correntes.

O quadro seguinte apresenta o orçamento detalhado por capítulo económico e pesos percentuais:

QUADRO 19 – RESUMO DO ORÇAMENTO POR CAPÍTULOS_2018

Unidade: euro

Orçamento					
	Valor	%	Despesas	Valor	%
Receitas Correntes	14 715 435,00	75,87	Despesas Correntes	11 664 563,00	60,14
01 Impostos Diretos	552 940,00	2,85	01 Despesas com Pessoal	5 469 153,00	28,20
02 Impostos Indiretos	690 635,00	3,56	02 Aquisição de Bens e Serviços	4 319 897,00	22,27
04 Taxas, Multas e Outras Penalidades	375 859,00	1,94	03 Juros e outros encargos	86 100,00	0,44
05 Rendimentos de Propriedade	109 930,00	0,57	04 Transferências correntes	1 230 368,00	6,34
06 Transferências Correntes	9 520 371,00	49,09	05 Subsídios	210 030,00	1,08
07 Venda de Bens e Serviços Correntes	508 650,00	2,62	06 Outras Despesas Correntes	349 015,00	1,80
08 Outras Receitas Correntes	30 025,00	0,15			0,00
Receitas Capital	4 679 088,00	24,13	Despesas de Capital	7 729 965,00	39,86
09 Venda de bens de investimento	35,00	0,00	07 Aquisição de Bens de Capital	5 726 340,00	29,53
10 Transferências de Capital	3 662 111,00	18,88	08 Transferências de Capital	324 120,00	1,67
11 Ativos Financeiros	1 016 927,00	5,24	09 Ativos Financeiros	5,00	0,00
13 Outras Receitas de Capital	15,00	0,00	10 Passivos Financeiros	1 679 500,00	8,66
Outras Receitas	5,00	0,00		0,00	0,00
15 Reposição Não Abatidas nos Pagamentos	5,00	0,00			0,00
Total Geral	19 394 528,00	100,00	Total Geral	19 394 528,00	100,00

Fonte: Orçamento inicial CMAH 2018

Em 2018, a previsão da receita municipal encontrava-se distribuída por receitas correntes no monte de 14,714 milhões de € (75,87%) e receitas de capital no montante de 4,679 milhões de € (24,13%).

Da análise das componentes da receita orçamentada constata-se que a receita originária na cobrança de Impostos Indiretos e Transferências Correntes constituem as maiores fontes de receita do Município, representando 3,56% e 49,09% respetivamente da receita total.

Por sua vez, como pode ser aferido no quadro supra, o orçamento da despesa é composto por 60,14 % de despesa corrente e 39,86% de despesa de capital.

Da observação das componentes da despesa orçamentada, para o ano de 2018, destacam-se as despesas previstas com a aquisição de bens de investimento (29,53%), seguidas das despesas com pessoal (28,20 %) e das despesas de com aquisição de bens e serviços correntes (22,27%).

1.2.1. OBSERVAÇÃO DAS REGRAS GERAIS A OBSERVAR NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

Da análise efetuada neste âmbito foram identificadas as seguintes situações que merecem as seguintes recomendações:

- i O município recorreu sistematicamente à utilização de rubricas residuais da receita "08 Outras receitas correntes"¹⁵⁵ ou "13 - outras receitas de capital" de verbas que deveriam ser inscritas em rubricas devidamente especificadas no classificador económico;

Por forma a dar cumprimento ao princípio na especificação previsto no ponto 3.1 do POCAL, município deve evitar a inscrição de verbas nas rubricas de carácter residual, permanecendo estas rubricas para o registo das verbas que, efetivamente, não possam ser inscritas nas rubricas existentes;

- ii Inscrição sistemática de dotações da despesa com valores residuais¹⁵⁶ de forma a substituir a necessidade de revisão orçamental por alteração orçamental;
- iii Verificou-se também a não inclusão da informação relativa às responsabilidades contingentes no relatório do orçamento;

O município deve passar a incluir no relatório do orçamento quadro com identificação e descrição das responsabilidades contingentes (alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º do RFALEI). Neste quadro, sugere-se que seja incluída uma estimativa do impacto financeiro que poderá ter lugar no ano a que respeita o orçamento, bem como a indicação do grau de incerteza associado à estimativa.

No exercício do contraditório, [REDACTED] na qualidade de PCM¹⁵⁷, salientou que: "(...) os mapas das responsabilidades contingentes e das entidades participadas sempre integraram a Prestação de Contas do Município, mas serão integrados no futuro também nos documentos previsionais. Acresce mais uma vez que a DROAP nunca referiu estes documentos como estando em falta. (...)".

Na certeza que a coadunação legal do comportamento do município, agora em sede dos documentos previsionais, não depende de aviso ou alerta do serviço de apoio às

¹⁵⁵ Refira-se que a execução desta rubrica assumiu o valor de 69.883,44 € representando 0,43 % da despesa executada.

¹⁵⁶ O município utilizou 46 rubricas de receita onde inscreveu apenas 5 €, chamando-se a atenção que no que respeita à rubrica de CE 09- Venda de bens de investimento toda ela dotada de valores residuais. Por outro lado, utilizou 58 rubricas de despesas dotadas de 5 €.

¹⁵⁷ Cfr. doc. a fls. 3671, 3676, 3677 e 3714.

autarquias locais da região (DROAP)¹⁵⁸, mas sim dos serviços do município exercerem as suas competências em consonância com o previsto na lei e normas aplicáveis, mantêm-se as observações oportunamente formuladas no relato a este propósito, dado que o alegado confirma o exposto nesta sede.

1.2.2. REGRAS ORÇAMENTAIS

Face às exigências previstas no POCAL e posteriormente revistas e reforçadas no RFALEI, procedemos à verificação do cumprimento das regras orçamentais, destacando-se neste âmbito que:

- i. A inscrição orçamental e contabilística da receita e despesa municipal obedeceu ao disposto no classificador económico apresentado no DL n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – Regime Jurídico dos Códigos de Classificação Económica das Receitas e Despesas Públicas, que estabelece alterações ao classificador económico constante do POCAL, sendo agrupadas de acordo com a natureza económica em receitas/despesas correntes, receitas de capital e outras receitas;
- ii. O MAH não aprovou o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para quatro exercícios económicos, nos termos do disposto nos artigos 41.º e 44.º, ambos do RFALEI, na redação da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro em vigor à data dos factos;

Os limites para a despesa do município, bem como as projeções de receitas discriminadas, são vinculativos para o ano do exercício económico do orçamento em causa e indicativos para os restantes exercícios. Conforme dispõe n.º 1 do artigo 44.º do RFALEI, a autarquia deveria ter aprovado o QPPO em simultâneo com a proposta de orçamento, o que não se verificou.

O QPPO é um instrumento importante para garantir a atempada previsão de encargos plurianuais, bem como a receita para os cobrir, garantindo assim que, num quadro de médio prazo, o município terá capacidade para gerar receitas necessárias para cobrir todas as despesas, pelo que deve a autarquia assegurar o seu cumprimento.

Acresce referir que, a autarquia foi alertada pelo seu Revisor Oficial de Contas (ROC) aquando da informação prestada relativa à situação económico, financeira e orçamental do município para o período de seis meses findo a 30 de junho de 2017, nos termos do

¹⁵⁸ Em 2018 a DROAP era um serviço executivo da Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial (VPGECE), com competências nas áreas da administração pública regional e local, encontrando-se a sua orgânica publicada no DRR n.º 7/2013/A, de 11 de julho, alterado e republicado pelo DRR n.º 13/2014/A, de 7 de agosto.



RB

disposto no artigo 77.º do RFALEI¹⁵⁹ para a necessidade e possibilidade do município cumprir esta regra orçamental.

Sobre esta matéria veio o município pronunciar-se em sede de contraditório em alegação subscrita pelo PCM - [REDACTED], pelo VPCM [REDACTED] [REDACTED] no mandato 2017/21 e pela Vereadora no mandato 2017/21 [REDACTED] [REDACTED] bem como pelos vereadores [REDACTED] [REDACTED] e pelos vereadores [REDACTED] [REDACTED] no mandato 2017/21 e ainda pelo Chefe da UGRH J. [REDACTED] e a Técnica Superior [REDACTED] [REDACTED]¹⁶⁰, nos seguintes termos:

"No anexo I junta-se a CIR_82/2016/AG da Associação Nacional de Municípios Portugueses onde se afirma que "não podem os Municípios correr risco de aprovar documentos vinculativos para 2016 cuja regulamentação não existe". A referida circular adapta esta afirmação em 2017 e 2018.

No anexo II, junta-se email da DROAP com verificação dos documentos previsionais de 2018. No referido e-mail nunca é referido, como estando em falta, o QPPO.

O QPPO, previsto na LFL no artigo 44.º, nunca foi regulamentado conforme previsto no artigo 47.º da mesma Lei.

Acresce que no ano 2018 apenas dois Municípios, Anexo III e Anexo IV, da RAA apresentaram um quadro apesar da falta de regulamentação do art.º 47.º da LFL. O quadro apresentado apenas apresenta os totais das Receitas e das Despesas com um factor de atualização anual.

A Softwarehouse AIRC - Associação de Informática da Região Centro que fornece o software da área financeira (módulo SCA em 2018) não tinha disponível até 2021 a possibilidade de elaboração do QPPO.

O Tribunal de Contas nunca notificou o Município pela falta do QPPO. O referido mapa não é solicitado pela DGAL, nem no SIILAL, nem no SISAL.

Pelo exposto, pela falta de enquadramento legislativo, pelo facto da ANMP desaconselhar a elaboração do QPPO, e pelo facto da generalidade dos Municípios não elaborar o referido mapa, discorda-se na integra das Conclusões e propostas dos pontos 17 e 58."

Também [REDACTED] na qualidade de PCM¹⁶¹, veio manifestar a sua discordância nos exatos termos mencionados, embora sem juntar os anexos que enuncia na resposta.

¹⁵⁹ Cfr. doc. a fls. 1591 a 1615.

¹⁶⁰ Cfr. docs. a fls. 3629 a 3639.

¹⁶¹ Cfr. docs. a fls. 3671, 3676, 3677 e 3714.

As alegações efetuadas não contrariam o relatado, devidamente suportado na lei. De resto, a alusão às circulares da Associação Nacional de Municípios (ANMP) não vinga, porque as entidades competentes para prestar apoio técnico às AL são as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional¹⁶², cujo entendimento é contrário ao emanado nas referidas circulares, pois, a título de exemplo, a do Norte (CCDRN), já desde o exercício de 2016 considerava " (...) que os municípios, aquando da elaboração do quadro plurianual que acompanha a proposta de orçamento municipal, deverão prever, no mínimo, os totais de receita e de despesa para o horizonte temporal 2017-2020 (...) "¹⁶³.

Acresce que também a DGAL publicou no seu portal eletrónico uma interpretação¹⁶⁴ que vai no mesmo sentido da referida Comissão, pelo que tendo em conta o exposto, o preceituado na lei - inclusive com o reforço oportuno do ROC da autarquia no parecer referido - se mantém a asserção produzida no relato sobre esta matéria.

Assim, a CMAH encontrava-se em condições de ter suprimido esta irregularidade na preparação do seu orçamento para 2018. Tal não se verificou, pelo que a sua conduta reiterada poderá implicar eventual responsabilidade financeira sancionatória, de harmonia com o previsto na alínea b), do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC, imputável aos membros da Câmara Municipal (PCM), (VPCM), (Vereadora), (Vereador), (Vereador) e (Vereador) membros do órgão competente para a sua elaboração e responsáveis pela deliberação respetiva, nos termos estabelecidos na alínea c) do artigo 33.º do RJJALEIAA, compete a elaboração dos documentos previsionais, e ainda ao trabalhador responsáveis pela elaboração técnica dos documentos previsionais de gestão e respetivas modificações¹⁶⁵, por violação das normas de elaboração orçamental supra referidas, atendendo a que a responsabilidade financeira sancionatória recai, não só sobre os gerentes, dirigentes ou membros dos órgãos de gestão administrativa e financeira ou equiparados, mas também sobre os "funcionários e agentes (...) que não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei", nos termos do artigo 61.º, n.º 3 e 4, por remissão do artigo 67.º, n.º 3, ambos da LOPTC.

- iii. O MAH cumpriu o estabelecido no artigo 42. e 46.º do RFALEI, na redação da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro em vigor à data dos factos, integrando de forma sintética, o

¹⁶² Cfr. Decreto Regulamentar n.º 2/2012, de 16 de janeiro alterado pelo DL n.º 193/2015, de 14 de setembro e pelo Decreto Regulamentar n.º 6/2014, de 10 de novembro, (em especial, as alíneas e) e i), do n.º 2 do artigo 2.º) e a DROAP, na Região, sem entendimento veiculado e percebido nesta IRAT sobre a matéria.

¹⁶³ Nota informativa 1/2016.

¹⁶⁴ Interpretação de 12 de outubro de 2015 e ficha n.º 57.º da reunião do SATAPOCAL.

¹⁶⁵ Cfr. doc. a fs. 1435 e 1436.

total das despesas e receitas previstas para os SMCAH (conforme se pode aferir do quadro 14 supra);

- iv. O orçamento inicial do MAH respeitou o princípio do equilíbrio orçamental consagrado no ponto 3.1.1 do POCAL e no n.º 1 do artigo 40.º do RFALEI, na redação da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro em vigor à data dos factos, que estabelece que o orçamento deve prever os recursos necessários para cobrir todas as despesas e ainda que as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes.

QUADRO 20 – VERIFICAÇÃO DO EQUILÍBRIO GLOBAL ORÇAMENTAL_2018

Unidade: euro

Equilíbrio orçamental			
	Orçamento inicial	Orçamento final	Execução
Receitas Correntes	14 715 435,00	15 714 804,65	16 186 929,19
Despesas correntes	11 664 563,00	12 934 847,89	11 397 497,82
Equilíbrio	3 050 872,00	2 779 956,76	4 789 431,37

Fonte: Orçamento MAH 2018

De igual modo, a proposta do orçamento do município para o ano 2018 encontra-se equilibrada uma vez que as receitas correntes cobrem as despesas correntes acrescidas das amortizações médias dos empréstimos de médio e longo prazo, de acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 40 e 83.º, do RFALEI, na redação da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro em vigor à data dos factos, libertando saldo para as despesas de capital. Apurando-se, nestes termos, uma margem de equilíbrio orçamental no montante de 1.569.495,00 €, como se pode observar do quadro seguinte:

QUADRO 21 – VERIFICAÇÃO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL CORRENTE_2018

Unidade: euro

Equilíbrio orçamental			
Receitas Correntes	14 715 435,00	Despesas Correntes	11 664 563,00
		Amortizações médias de empréstimos (ML prazos)	1 481 377,00
Total ⁽¹⁾	14 715 435,00	Total ⁽²⁾	13 145 940,00
Total ⁽³⁾ = (1) - (2)	1 569 495,00		

Fonte: Dados do MAH, elaboração nossa

- v. As regras previsionais estabelecidas no ponto 3.3 do POCAL para a elaboração do orçamento foram cumpridas pelo município¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Cfr. doc. a fls. 1616 a 1632.

QUADRO 22 – VERIFICAÇÃO DAS REGRAS ORÇAMENTAIS ESPECÍFICAS_2018

Unidade: euros

Rubricas	Limite estabelecido pela Regra da alínea a) do Ponto 3.3.1 do POCAL ⁽¹⁾				
	Cálculos apresentados pela CM(1)	Orçamento inicial ⁽²⁾	Desvio Orçamental Inicial	Execução do Orçamento	Desvio de Execução do Orçamento
Impostos Diretos	3 605 946,85	3 480 010,00	-125 936,85	4 184 424,08	704 414,08
Impostos Indiretos	620 333,87	690 635,00	70 301,13	1 136 456,90	445 821,90
Taxas, Multas e outras Penalidades	424 136,97	375 859,00	-48 277,97	166 383,07	-209 475,93
Total	262 619,37	4 546 504,00		5 487 264,05	153 993,11

(1) Mapas remetidos pela CMa IRAT

(2) Cálculos efetuados pela IRAT com base dos documentos de suporte remetidos (Posição da orçamento enos periodos de 01/10/2015 a 01/12/2015, 01/01/2016 a 31/12/2016 e 01/01/2017 a 30/09/2017.

- vi. O município deu cumprimento às disposições legais em vigor, inscrevendo no orçamento municipal, em rubricas específicas da despesa, os encargos com a AM resultantes do pagamento de senhas de presença, ajudas de custo e despesas de representação;
- vii. O Relatório dos documentos previsionais está instruído com o mapa de pessoal para o ano de 2018;
- viii. Na elaboração da proposta de Orçamento e restantes documentos previsionais, não foram também respeitadas todas as disposições constantes no ponto 2.3 do capítulo 2 do POCAL, bem como, as disposições contidas no artigo 46.º do RFALEI, como melhor se especifica no quadro seguinte¹⁶⁷:

¹⁶⁷ Cfr. doc. a fls. 1442 a 1512.

QUADRO 23 – INSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO GLOBAL DA AUTARQUIA DE ANGRA DO HEROÍSMO

Elementos dos Documentos Previsionais	Suporte Legislativo	Verificação efetuada	OBS:
Grandes Opções do Plano que incluem: - PPI - AMR	Ponto 2.3. do Capítulo 2 do POCAL	Verificado parcialmente	O município não desagregou as suas GOP em mapas individuais de PPI e AMR.
O orçamento municipal inclui, nomeadamente, os seguintes elementos: Relatório com apresentação e fundamentação da política orçamental proposta (que apresenta nomeadamente: - Análise do orçamento e das GOP; - Equilíbrio orçamental; - Previsão da Dívida total; - Autorização genérica de despesa	alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º do RJALEI	✓	
Identificação e descrição das responsabilidades contingentes (ELABORAR QUADRO)	alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º do RJALEI	X	Não foi elaborado
Mapa das receitas e despesas da autarquia local, que inclui, no caso dos municípios, de forma autónoma, as correspondentes verbas dos serviços municipalizados, quando aplicável. (mapa 7.2)	alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJALEI	Verificado parcialmente	Não consta dos documentos os valores referentes serviços municipalizados
Mapa das receitas e despesas, desagregado segundo a classificação económica, a que acresce de forma autónoma, o dos serviços municipalizados, quando aplicável. (mapa 7.2)	alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º do RJALEI	Verificado parcialmente	
Articulado que contem as medidas para orientar a execução orçamental	alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º do RJALEI	✓	
Orçamentos dos órgãos e serviços do município com autonomia financeira	alínea a) do n.º 2 do artigo 46.º do RJALEI	✓	
Orçamentos, quando aplicável, de outras entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município, de acordo com o artigo 75.º.	alínea b) do n.º 2 do artigo 46.º do RJALEI	n.a	
Mapa das entidades participadas pelo município, identificadas pelo respetivo número de identificação fiscal, incluindo a respetiva percentagem de participação e o valor correspondente	alínea c) do n.º 2 do artigo 46.º do RJALEI	X	Não foi elaborado
Informação da previsão das despesas com pessoal e respetivos encargos sociais, bem como a justificação dos montantes indicados		✓	
Mapa pessoal	n.º 1 e 3 do artigo 28.º e n.º 2, do artigo 29.º da LGTFP	✓	
Quadro Plurianual de Programação Municipal, que define os limites para a despesa do município e as projeções da receita, numa base móvel de quatro exercícios, sendo esses limites vinculativos para o ano seguinte ao exercício económico do orçamento e indicativos para os restantes.	Artigo 44.º do RJALEI	X	Não foi elaborado
Outros:			
Fundos Comunitários		✓	
Plano de formação- Recursos humanos		✓	
Venda Parque Habitacional IHRU - Autorização Genérica		✓	
Anexo I - Mapas Habitações Sociais		✓	
Anexo II - Mapas Orçamentais		✓	

Fonte: Elaboração nossa com base Orçamento MAH 2018

1.3. APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS

Em cumprimento do estabelecido na alínea c) do n.º 1 do artigo 33.º e na alínea a) do n.º 1 do artigo 45.º, ambos do RJALEIAA, em articulação com o disposto no artigo 45.º RFALAI, o órgão executivo deve apresentar ao órgão deliberativo as GOP e o Orçamento Municipal para o ano económico seguinte até 31 de outubro de cada ano, a proposta de orçamento municipal.

Refira-se ainda, que no ano de preparação do orçamento para 2018 ocorreram eleições para as autarquias locais¹⁶⁸, pelo que atento ao disposto no n.º 2 do artigo 45.º do RFALAI, na sua atual redação, o qual preconiza que, nos casos em que as eleições para o órgão executivo municipal ocorram entre 30 de julho e 15 de dezembro, a proposta de orçamento municipal para o ano

¹⁶⁸ Cfr. docs a fls. 1438.

económico seguinte é apresentada no prazo de três meses a contar da data da respetiva tomada de posse.

O órgão executivo do MAH, elaborou e aprovou os documentos previsionais de 2018 na reunião ordinária realizada no dia 30 de novembro de 2017 (Ata RC 25/2017)¹⁶⁹, tendo os mesmos sido posteriormente submetidos à aprovação pelo órgão deliberativo, na sessão ordinária realizada a 15 de dezembro de 2017, respeitando as disposições legais estabelecidas nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 33.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º, ambas do RJALEIAA, como se observa no quadro infra:

QUADRO 24 – APRECIAÇÃO E APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_2018

Documentos Previsionais	Montante		Deliberação da CMAH		Deliberação da AMAH	
			Data reunião	Forma de votação		Data reunião
	CMAH	SMAH		Doc. Previsionais da CMAH	Doc. Previsionais da SMAH	
PPI						
AMR						
Total das GOP	8 735 020,00	2 688 833,00				
Receitas correntes	14 715 435,00	6 037 380,00				
Receitas capital	4 679 093,00	1 650 950,00				
Total das Receitas	19 394 528,00	7 688 330,00	30/11/2017	" (...) A Câmara Municipal, por unanimidade, concordou com este documento e deliberou remeter o mesmo à aprovação da Assembleia Municipal, nos citados termos legais. (635/2017/CMAH) (...)",	" (...) A Câmara Municipal, por unanimidade, concordou com este documento e deliberou remeter o mesmo à aprovação da Assembleia Municipal, nos citados termos legais. (637/2017/CMAH) (...)",	15/12/2017
Despesas correntes	11 664 563,00	4 919 497,00				
Despesas de capital	7 729 965,00	2 768 833,00				
Total das despesas	19 394 528,00	7 688 330,00				
Total do Orçamento do MAH	27 082 858,00					

Fonte: Ata n.º 25/2017, Reunião extraordinária do dia 30/11/2017

Das verificações efetuadas à a realçar as seguintes situações:

- O Município cumpriu com as disposições legais previstas na RJALEIAA, aplicáveis à aprovação dos documentos previsionais de 2018;
- A CM procedeu à convocatória para a reunião nos termos previstos da lei¹⁷⁰ como se pode aferir do quadro seguinte:

¹⁶⁹ Cfr. doc a fls. 2416 a 2424.

¹⁷⁰ Cfr. docs a fls. 1646 a 1660, 1712 a 1728, 2383 a 2344.

QUADRO 25 – CONVOCATÓRIAS PARA REUNIÃO DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_2018 PELA

CMAH

P.
RB

Aprovação pelo órgão competente		Convocatória		Remessa da ordem do dia e dos documentos previsionais		Data de aprovação dos documentos previsionais
		Data	N.º de dias	Data	N.º de dias	
CM	GOP e Orçamento	27/11/2017	3	27/11/2017	2	30/11/2017
	1.ª Revisão	12/02/2018	4	12/02/2018	4	16/02/2018
	2.ª Revisão	16/04/2018	3	16/04/2018	3	19/04/2018

Fonte: CMAH

- iii. Na sessão ordinária de 15 de dezembro de 2017, a AM conferiu a autorização prévia para a assunção de compromissos plurianuais até ao montante previsto para cada projeto descrito nas GOP 2018/2021, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 12.º DL n.º 127/2012, de 21 de junho¹⁷¹;
- iv. A convocatória para a sessões da AM, foram efetuadas nos termos previstos da lei¹⁷²173 como se pode aferir do quadro seguinte:

QUADRO 26 – CONVOCATÓRIAS PARA A SESSÃO DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_2018 PELA

AMAH

Aprovação pelo órgão competente		Convocatória		Remessa da ordem do dia e dos documentos previsionais		Edital	Data de aprovação dos documentos previsionais
		Data	Dias	Data	Dias		
AM	GOP e Orçamento	29/11/2018	11	12/12/2017	2	13/2017, de 13 de novembro	15/12/2017
	1.ª Revisão	08/02/2018	18	21/02/2018	3	1/2018, de 1 de fevereiro	26/02/2018
	2.ª Revisão	12/04/2018	18	23/04/2018	3	09/04/2018	27/04/2018

¹⁷¹ Que estabeleceu as normas legais disciplinadoras dos procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, atualizado pela Lei n.º 64/2012, de 20 de dezembro, Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro e pelo DL n.º 99/2015, de 2 de junho.

¹⁷² O n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, dispõe que a convocatória para as sessões ordinárias anuais da AM (abril, junho, setembro e novembro ou dezembro), deve ocorrer com uma antecedência mínima de oito dias por edital e por carta com aviso de receção ou protocolo. Dias corridos, nos termos do artigo 137.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

¹⁷³ Cfr. doc. a fls. 1661 a 1672, 1729 a 1746, 2395 a 2415.

1.4. ESTATUTO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO

O MAH promoveu a observância do direito de oposição nos termos da lei¹⁷⁴ no âmbito da aprovação dos documentos previsionais de 2018¹⁷⁵ como se pode aferir sinteticamente do quadro seguinte.

QUADRO 27 – OBSERVAÇÃO DO ESTATUTO DE DIREITO DE OPOSIÇÃO_2018

Exercício do Direito de Oposição - Linhas orientadoras da proposta de plano e orçamento para 2018	Convocatória			Relatório de avaliação do grau de observância do EDO		
	Ofício		Entregue por protocolo em	Data	CM	AM
	N.º	Data				
Vereador [REDACTED] Partido Social Democrata	4466/GAP	25/10/2017	27/10/2017	11/01/2019	18/01/2019	22/02/2019
Deputado Municipal [REDACTED] CDS-PP - Partido Popular	4469/GAP	25/10/2017	27/10/2017			

Fonte: Ata n.º 25/2017_Reunião extraordinária do dia 30/11/2017

1.5. REMESSA E PUBLICIDADE DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS ÀS ENTIDADES EXTERNAS

O MAH cumpriu as obrigações legais de remessa dos documentos previsionais¹⁷⁶ após a sua aprovação às entidades externas estabelecidas na lei, com exceção da remessa à Direção Regional do Orçamento e Tesouro (DROT), como se pode aferir no mapa seguinte:

QUADRO 28 – REMESSA DOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS_2018

Entidade	Data de aprovação dos documentos previsionais	Remessa dos documentos previsionais 2018		N.º de dias decorridos desde a sua aprovação
		Documento de saída	Data	
Direção Regional de Organização e Administração Pública dos Açores (DROA)	15/12/2017	Mydoc:5215/2017	19/12/2017	4
Serviço Regional de Estatística dos Açores (SREA) ²		na		
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas dos Açores (SRATC) ³		Mydoc:5214/2017	19/12/2017	4
Direção Regional do Orçamento (DROT) ⁴		s/ evidência		
Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) ⁵		Remetida através de aplicação informática SIIAL		

¹ Articulação do n.º 1 do artigo 6.º com artigo 11.º, ambos do POAL.

² Artigo 7.º do POAL.

³ Artigo 7.º do POAL.

⁴ Artigo 8.º do POAL.

⁵ N.º 1 do artigo 78.º do RFALEI.

Fonte elaboração nossa

O MAH procedeu em conformidade com as disposições legais¹⁷⁷ relativas à publicitação da aprovação dos documentos previsionais de 2018¹⁷⁸.

¹⁷⁴ N.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 24/98, de 26 de maio - Estatuto de Direito de Oposição (EDO), conjugado com a alínea yy), do n.º 1 do artigo 33.º do RJALEIAA.

¹⁷⁵ Cfr. doc. a fls. 1633 a 1645.

¹⁷⁶ Cfr. docs. a fls. 2038, 2319e 2320

¹⁷⁷ Artigo 79.º do RFALEI, alíneas a) e b) do artigo 4.º do POAL.

¹⁷⁸ Edital n.º 11/2017, de 15 de dezembro de 2017 e página da CMAH em [Angra do Heroísmo | Câmara Municipal - Uma Capital no Coração do Atlântico \(angradoheroismo.pt\)](http://Angra do Heroísmo | Câmara Municipal - Uma Capital no Coração do Atlântico (angradoheroismo.pt))



2. MODIFICAÇÕES AOS DOCUMENTOS PREVISIONAIS

Neste ponto procedeu-se ao levantamento das modificações efetuadas aos documentos previsionais durante o ano de 2018, tendo por objetivo a verificação da regularidade das mesmas, quanto à sua natureza (alteração ou revisão) e quanto à entidade competente para proceder à sua aprovação¹⁷⁹.

2.1. MODIFICAÇÕES ÀS GOP

As GOP do MAH sofreram 15 alterações¹⁸⁰ e 2 revisões¹⁸¹.

No que concerne às revisões realizadas às GOP, nada há a relatar dado que foram realizadas de acordo com as disposições legais¹⁸² e nos termos sinteticamente já referenciados nos quadros 21 e 22.

No que se refere às alterações elaboradas constatou-se através da verificação documental disponibilizada:

- i. A falta de evidência da aprovação das alterações pelo PCM, ainda que esta se encontre informaticamente registada em alguns dos documentos físicos apresentados. Refira-se que cabia ao PCM a aprovação das alterações dada a competência delegada¹⁸³ efetuada para o efeito, como se observada do quadro seguinte:

¹⁷⁹ Os pontos 8.3.1.2 e 8.3.2.1 do POCAL consagram as revisões e alterações como formas legalmente assumidas com vista à modificação dos documentos previsionais. artigo 46.º - B da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹⁸⁰ Cfr. doc. a fls. 1761 a 1833.

¹⁸¹ Cfr. doc. a fls. 1673, 1747 a 1750.

¹⁸² Cfr. docs. a fls. 2298 a 2318

¹⁸³ Cfr. doc. a fls. 175.

QUADRO 29 – ALTERAÇÕES EFETUADAS GOP_2018

Modificação	Datas			Registo entrada CM		Validação		
	Emissão ^(a)	Despacho PC ^(b)	Deliberação CM ^(c)			Data	Interveniente	Texto
1.ª alteração	19/01/2018	sem evidência	02/02/2018	210	22/01/2018	19/01/2018		"Vamos a isto"
2.ª alteração	21/05/2019	05/02/2018	05/07/2019	1843	13/06/2019	05/02/2018		"Concordo com a alteração"
3.ª alteração	13/03/2018	sem evidência	06/04/2018	787	20/03/2018	15/03/2018		"Valido"
4.ª alteração	22/05/2018	18/05/2018	08/06/2018	1545	01/06/2018			
5.ª alteração	21/05/2019	21/06/2019	05/07/2019	1844	13/08/2019			"(...) Bom dia [redacted] e Dr. [redacted] Podem abrir uma alteração. A maior incidência vai para as coisas das sanjoaninas. O resto depois logo se vê. Depois, mandam para vermos. (...)!"
6.ª alteração	22/06/2018	21/06/2018	sem data	1821	02/07/2018	sem evidência		
7.ª alteração	17/07/2018	sem evidência	03/08/2018	2032	23/07/2018	17/07/2018		"Vamos a isto"
8.ª alteração	19/09/2018	sem evidência	28/09/2018	2435	24/09/2018			
9.ª alteração	21/05/2019	12/10/2018	05/07/2019	849	13/06/2019	12/10/2018		"Valido"
10.ª alteração	sem evidência	09/11/2018	16/11/2018	sem evidência	sem evidência	sem evidência		
11.ª alteração ^{(1) err}	29/11/2018	sem evidência	07/12/2018	3102	03/12/2018	sem evidência		"Valido"
12.ª alteração ⁽²⁾	Documento não disponibilizado		21/12/2018			05/12/2018		"Valido"
13.ª alteração	21/05/2019	sem evidência	05/07/2019	1850	13/06/2019			
14.ª alteração	21/05/2019	13/12/2018	05/07/2019	1370		07/12/2018		"Valido"
15.ª alteração	Documento não disponibilizado							

^(a) Data da emissão do documento.

^(b) Data oposita informativamente no documento.

^(c) Data evidenciada do documento.

⁽¹⁾ A deliberação da CM apresenta incorreções face ao ano, uma vez que a mesma refere o ano de 2019.

⁽²⁾ Foram entregues dois documentos para a mesma alteração divergentes entre si, desconhecendo-se qual o original.

- ii. A autorização para a realização em termos contabilísticos das alterações dos documentos previsionais era efetuada pelo Gabinete de Apoio à Presidência (GAP), sem que existam evidências do conhecimento prévio e formal do PCM¹⁸⁴;
- iii. A UGFRH não assegurou que só procedia ao registo contabilístico das alterações depois de obtida a efetiva aprovação das mesmas pelos órgãos competentes;

Da observação do quadro anterior poderemos verificar que as alterações às GOP foram elaboradas, organizadas pelos serviços e remetidas ao GAP que deu indicação para a sua realização concreta sem que tivesse competências para tal.

As alterações às GOP de 2018 não foram aprovadas pelo PCMAH, como deveriam em virtude da delegação, por unanimidade, da competência do órgão executivo no seu Presidente (n.º 1 do artigo 34.º do RJALEIAA).

¹⁸⁴ Cfr. docs. a fls. 1854 a 2097.

As situações suprarreferidas não evidenciam o cumprimento das regras supracitadas, originando que as mesmas sejam suscetíveis de gerar eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, por contrariarem as normas sobre a elaboração de orçamentos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Contudo tendo o município tomado consciência da incorreção do procedimento que estava a realizar, no decorrer desta inspeção tomou medidas imediatas para suprimir esta irregularidade apresentando nomeadamente evidência desta mesma alteração.

Considerando também que todas as alterações realizadas nos moldes acima descrito, foram apresentadas posteriormente a reunião do executivo, esta irregularidade não será inscrita no mapa de infrações financeiras.

Em sede de contraditório, [REDACTED], na qualidade de PCM¹⁸⁵, veio alegar que: "(...) Este procedimento foi alterado ainda no decorrer da Inspeção sendo implementado um novo circuito documental que assegura o despacho pelo PCM. (...)".

Desta forma, mantêm-se as observações oportunamente formuladas no relato a este propósito.

2.2. MODIFICAÇÕES AO ORÇAMENTO

As revisões orçamentais foram aprovadas pela AM, em conformidade com o disposto na alínea a), do n.º 1 do artigo 25.º do RJALEIAA como se evidenciou nos quadros 21 e 22.

Das observações efetuadas constatou-se que:

- i. Ao orçamento inicial foram realizadas 19 modificações (17 alterações¹⁸⁶ e 2 revisões¹⁸⁷). As alterações efetuadas ao orçamento, apresentam os mesmos constrangimentos relatos no âmbito das alterações às GOP, tendo sido elaboradas, organizadas e aprovadas nos mesmos moldes das alterações às GOP¹⁸⁸ como se pode aferir do quadro seguinte:

¹⁸⁵ Cfr. doc. a fls. 3671, 3677 e 3714.

¹⁸⁶ Cfr. docs. a fls. 1854 a 1930.

¹⁸⁷ Cfr. docs a fls. 1674 1711, 1751 a 1760

¹⁸⁸ Cfr. docs a fls. 1931 a 2097.

QUADRO 30 – ALTERAÇÕES EFETUADAS ORÇAMENTO_2018

Modificação	Datas			Registo entrada CM		Validação		
	Emissão ^(a)	Despacho PC ^(b)	Conhecimento da CM ^(c)			Data	Interviente	Texto
1.ª alteração (receita e despesa)	19/01/2018	sem evidência	02/02/2018	210	22/01/2018	19/01/2018		"Vamos a isto"
2.ª alteração (despesa)	21/05/2019	05/02/2018	05/07/2019	1843	13/06/2019	05/02/2018		"Concordo com a alteração"
3.ª alteração (despesa)	13/03/2018	sem evidência	06/04/2018	787	20/03/2018	15/03/2018		"Valido"
4.ª alteração (despesa)	22/05/2018	18/05/2018	08/06/2018	1545	01/06/2018	17/05/2018		"Validado"
5.ª alteração (despesa)	21/05/2019	21/06/2019	05/07/2019	1844	13/08/2019			"(...) Bom dia [redacted] e Dr. [redacted]. Podem abrir uma alteração. A maior incidência vai para as coisas das sanjoaninas. O resto depois logo se vê. Depois, mandam para vermos. (...)!"
6.ª alteração	22/06/2018	21/06/2018	sem data	1821	02/07/2018	sem evidência		
7.ª alteração (receita e despesa)	17/07/2018	sem evidência	03/08/2018	2032	23/07/2018	17/07/2018		"Vamos a isto"
8.ª alteração (despesa)	21/05/2019	28/08/2018	05/07/2019	1845	13/06/2019			
9.ª alteração	19/09/2018	sem evidência	28/09/2018					
10.ª alteração ^(d)	21/05/2019	12/10/2018	05/07/2019	849	13/06/2019	12/10/2018		"Valido"
11.ª alteração ⁽¹⁾ erro	sem evidência	09/11/2018	16/11/2018	sem evidência		sem evidência		
12.ª alteração ⁽²⁾ erro	29/11/2018	sem evidência	07/12/2018	3102	03/12/2018	sem evidência		"Valido"
13.ª alteração	21/05/2019	05/12/2018	05/07/2019	1850	13/06/2019	sem evidência		
14.ª alteração ⁽³⁾ (despesa)	21/05/2019	13/12/2018	05/07/2019	1370	18/01/2019	07/12/2018		"Valido"
15.ª alteração ⁽³⁾	14/12/2018	13/12/2018	21/12/2018	3238	17/12/2018	sem evidência		
16.ª alteração	21/05/2019	19/12/2018	05/07/2019	1852	13/06/2019	sem evidência		
17.ª alteração	21/05/2019	21/12/2018	05/07/2019	1853	13/06/2019	sem evidência		"Aprovo"

^(a) Data de emissão do documento.

^(b) Data oposta informativamente no documento.

^(c) Data evidenciada do documento.

^(d) Documento faz referência ao ano 2019

^(e) Documento faz referência ao ano 2019

^(f) Foram entregues à RAT dois documentos com diferenças, pelo que Documento faz referência ao ano 2019

- ii. As modificações ocorridas originaram um orçamento de receita no montante de 22.240.223,29 € que corresponde a uma execução de 98,40% e de despesa no montante de 22.224.159,21 €, que corresponde uma execução anual de 85,30%, como se pode observar sinteticamente no quadro seguinte¹⁸⁹.

QUADRO 31 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA_2018

Evolução anual das Despesas	2018		Variação (%)		Taxa de Execução %
	Orc. Inicial	Orc. Final		Execução	
Despesas Correntes	11 664 563,00	12 934 846,89	10,89	11 397 497,82	88,11
Despesas de Capital	7 729 965,00	9 289 312,32	20,17	7 561 076,94	81,40
Total Geral	19 394 528,00	22 224 159,21	20,17	18 958 574,76	81,40

Fonte: Orçamento inicial e Controlo orçamental despesa_2018

¹⁸⁹ Cfr. docs a fls. 2099 a 2111.

QUADRO 32 – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA_2018

Unidade: euros

Evolução anual das Receitas	2018		Variação (%)	Execução	Taxa de Execução %
	Orc. Inicial	Orc. Final			
Receitas Correntes	14 715 435,00	15 714 804,65	6,79	16 159 721,72	102,83
Receitas de Capital	4 679 088,00	5 084 003,70	8,65	4 275 121,71	84,09
Outras Receitas	5,00	1 441 414,94	28 828 198,80	1 451 360,31	100,69
Total Geral	19 394 528,00	22 240 223,29	8,65	21 886 203,74	98,41

Fonte: Orçamento inicial e Controlo orçamental receita_2018

- iii. Os somatórios dos valores das Inscrições/Reforços e Diminuições/Anulações dos quadros supra, são coincidentes com os valores inscritos nos mapas 8.3.1.1 – Modificações ao Orçamento da Receita, e 8.3.1.2 – Modificações ao Orçamento da Despesa, constantes dos documentos de prestação de contas de 2018;
- iv. A inexistência de aprovação das alterações orçamentais pelo PCM, dada a delegação da competência no PCM origina uma situação de eventual responsabilidade financeira, contudo e de acordo com o exposto no ponto anterior não será também aqui a mesma inscrita no Anexo I de responsabilidade financeira do presente relato.

3. PRESTAÇÃO DE CONTAS_2018

A análise dos documentos de prestação de contas incidiu, essencialmente, na verificação formal do cumprimento das considerações técnicas inseridas no ponto 2 do POCAL sobre a elaboração dos documentos de prestação de contas, bem como sobre as “Instruções para a organização e documentação das contas das Autarquias Locais e entidades equiparadas abrangidas pelo POCAL”, aprovadas pela Resolução do Tribunal de Contas n.º 4/2001, de 18 de agosto – 2.ª Secção¹⁹⁰.

3.1. PRESTAÇÃO CONTAS INDIVIDUAIS_2018

A CMAH está sujeita ao regime previsto no POCAL e à prestação de contas ao TC nos termos das Instruções n.º 1/2001 da 2ª Secção.

A prestação de contas de 2018 foi apresentada em suporte eletrónico, na plataforma do TC, dentro do prazo legal estabelecido, e instruída com todos os documentos obrigatórios¹⁹¹.

¹⁹⁰ A Resolução n.º 4/2001 foi alterada pela Resolução n.º 6/2013 – 2.º Secção, de 14 de novembro, publicada no DR com a indicação de Resolução n.º 26/2013.

¹⁹¹ Cfr. doc. a fls. 2117 e 2118.

Das verificações efetuadas realçam-se as seguintes situações:

- i. A elaboração técnica das demonstrações financeiras é da responsabilidade dos técnicos [REDACTED] da UGFRH, [REDACTED] ambas da GT - GFRH, estando a cargo de [REDACTED] Adjunto GAP a responsabilidade pela sua apresentação e divulgação¹⁹².
- ii. Depois de finalizado o processo de elaboração das contas não existem evidências das mesmas serem reverificadas por pessoa ou pessoas da UGFRH que não tenham participado na fase anterior. Esta reverificação deve ter em conta, para além das questões atinentes à correta elaboração dos documentos, a sua consistência, regularidade e ainda as Resoluções anuais e as Instruções de prestação de contas do TC;
- iii. Os documentos de prestação foram tempestivamente elaborados e aprovados pela CMAH e pela AMAH, em observância do legalmente estabelecido⁽¹⁹³⁾.

QUADRO 33 – APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS INDIVIDUAIS

Documentos de Prestação de Contas	Deliberação da CM		Deliberação da AM	
	Data	Forma de votação	Data	Forma de votação
2018	05/04/2019	A Câmara Municipal, por unanimidade, aprovou estes documentos e deliberou remeter os mesmos à Assembleia Municipal, para apreciação e votação. (231/2019/CMAH9 (...))	15/04/2014	Após a apresentação e discussão dos documentos de Prestação de Contas, e não havendo nada a observar, a Assembleia votou tendo-se obtido o seguinte resultado: onze votos a favor e treze abstenções. (Ata n.º 5)

Obs.: As deliberações tomadas na reunião de 05/04/2019, foram aprovadas em minuta.
Fonte: Elaboração nossa com base nas atas da CM e AM

- iv. O presidente CMAH, no uso da competência própria, conferida pela alínea m) do n.º 1 do artigo 35.º do RJALEIAA, procedeu ao envio da ordem do dia, bem como da respetiva da documentação da reunião ordinária a realizar no dia 5 de abril de 2019¹⁹⁴ dentro do prazo legalmente estabelecido para tal (n.º 2 do artigo 53.º do RJALEIAA).

QUADRO 34 – CONVOCATÓRIA PARA REUNIÃO DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS INDIVIDUAIS_2018

Aprovação pelo órgão competente	Data de aprovação dos documentos prestação de contas	Edital	Convocatória		Remessa da ordem do dia e dos documentos de prestação de contas	
			Data	N.º de dias	Data	N.º de dias
CM	05/04/2019	Sem evidência	Sem evidência		02/04/2019	3

Fonte: Elaboração nossa com base nas atas da CM Edital e convocatórias

¹⁹² Cfr. doc. a fl. 2112.

⁽¹⁹³⁾ É da competência do órgão executivo a elaboração e aprovação dos documentos de prestação de contas e ainda submete-los à apreciação e votação da AM. De acordo com a alínea i) do n.º 1 do artigo 33.º, cabe à AM a sua apreciação e votação nos termos da alínea l) do n.º 2 do artigo 25.º todos do RJALEIAA. A apreciação e votação dos documentos de prestação tem lugar na sessão ordinária a realizar no mês de abril do ano seguinte àquele a que respeitam (n.º 2 do artigo 27.º RJALEIAA e n.º 1 do artigo 76.º da RFALAI). Cfr. Doc. a fls. 2081 a 2119 a 2170 e 2176 a 2193.

¹⁹⁴ Cfr. docs. a fls. 2117 a 2138, 2295 e 2296.

- v. A legislação referenciada na minuta do texto das deliberações tomadas na reunião de 5 de abril de 2019 e da respetiva ata não corresponde à base legal que suporta a deliberação¹⁹⁵ de igual modo também as referências legislativas efetuadas da ata da sessão estão mal identificadas;
- vi. O presidente AMAH no uso da competência própria conferida pela alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RJALEIAA, procedeu à convocatória, por protocolo, de todos os membros da AM dentro do prazo estabelecido pelo n.º 1 do artigo 27.º do mesmo diploma, bem como ao envio da ordem do dia e respetiva da documentação da reunião ordinária a realizar no dia 15 de abril de 2019¹⁹⁶, dentro do prazo legalmente estabelecido para tal (n.º 2 do artigo 53.º do RJALEIAA).

QUADRO 35- CONVOCATÓRIA PARA SESSÃO DE APROVAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS INDIVIDUAIS_2018

Aprovação pelo órgão competente	Sessão	Edital	Convocatória		Remessa da ordem do dia e dos documentos de prestação de contas		Data de aprovação dos documentos prestação de contas	Edital
			Data	N.º de dias	Data	N.º de dias		
AM	15/04/2019	3/2019, de 21 de março	01/04/2019	14	10/04/2019	5	15/04/2019	4/2019, de 15 de abril

Fonte: Elaboração nossa com base nas atas da AM Edital e convocatórias

- vii. A ata da aprovação dos documentos de prestação de contas pela CM permite aferir a certificação legal das contas e o parecer emitido pelo auditor externo sobre as mesmas ainda que não exista evidência que os mesmos acompanharam os documentos de prestação de contas a serem aprovados, como se encontra legalmente estabelecido⁽¹⁹⁷⁾.

QUADRO 36- CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS_2018

Data	Opinião Certificação Legal das Contas	
	Demonstrações Financeiras	Relatório de Gestão
05/04/2019	<p>Opinião com Reservas " (...) Em nossa opinião, exceto quanto aos possíveis efeitos da matéria referida na secção "Bases para opinião com reservas", as demonstrações financeiras anexas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira do MUNICÍPIO DE ANGRA DO HEROÍSMO em 31 de dezembro de 2018, o seu desempenho financeiro, os fluxos de caixa e a execução orçamental relativos ao ano findo naquela data de acordo com o Plano Oficial das Autarquias Locais (POCAL). (...) "</p> <p>Base para opinião com Reservas " (...) A natureza dos bens de imobilizado associada à sua grandeza e características específicas da Administração Local, assim como o processo de introdução dos subsídios para investimento no sistema de património do Município constituem em si mesmos uma limitação ao âmbito do nosso trabalho no que diz respeito à plenitude e valorização das rubricas de Imobilizado corpóreo e Bens de domínio público e correspondentes amortizações, assim como dos subsídios para investimento incluídos na rubrica de Proventos diferidos e a sua imputação em resultados. Consequentemente, não podemos concluir sobre a razoabilidade dos saldos evidenciados naquelas rubricas a 31 de dezembro de 2018. (...) "</p>	<p>" (...) Em nossa opinião, o relatório de gestão foi preparado de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis em vigor e a informação nele constante é coerente com as demonstrações financeiras auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais. (...) "</p>

Fonte: Elaboração nossa com base na ata da CM

¹⁹⁵ Está referenciada a alínea a) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que corresponde à competência da AM, sob proposta da CM de aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respetivas revisões quando deveria estar referida a alínea l) do n.º 2 do artigo 33.º todos do RJALEIAA (Cfr. docs. a fls. 2141 a 2175, 2166 a 2200 e 2295 a 2296).

¹⁹⁶ Cfr. docs. a fls. 2201 a 2221.

⁽¹⁹⁷⁾ N.º 3 do artigo 73.º do RJALEIAA. Cfr. docs. a fls. 2166 a 2200 e 2234 a 2238.

- viii. A verificação efetuada ao cumprimento das normas técnicas estabelecidas nas Instruções do TC permitiu concluir que:

QUADRO 37- VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA APLICAÇÃO DAS TÉCNICAS DAS INSTRUÇÕES DO TC

Nota Técnica	Descrição	Verificação
Documento 12	a) Montante dos Fundos Geral e de Coesão Municipal e Fundo de Financiamento de Freguesias, atribuídos respetivamente ao município e à freguesia no ano a que se reporta a gerência em apreciação;	✓
	b) Montante dos pagamentos relativos a investimentos realizados pelo município no ano anterior ao da gerência em apreciação;	✓
	c) Indicação das ações inspetivas levadas a efeito por órgãos de controlo interno (IGF e IGAT), com incidência na gerência e nos três anos anteriores;	✓
	d) Indicação da quota parte das amortizações e encargos financeiros resultantes de empréstimos contraídos pelas associações de municípios em que a entidade participe e ou empresas públicas municipais.	Sem evidência
Documento 30	Deve ser enviada a ata completa, com indicação das presenças, do sentido de voto e declarações de voto, quando as houver, devendo constar de forma expressa que os documentos de prestação de contas elencados no anexo I se encontram integralmente elaborados (nos casos negativos deve constar a justificação para tal), foram presentes à correspondente reunião e encontram-se devidamente arquivados, estando disponíveis para consulta quando para tal forem solicitados.	A ata de aprovação dos documentos de prestação de contas não se encontra elaborada nos termos solicitados.
Documento 33	Este documento, que constitui o anexo IV das presentes instruções, destina-se a sintetizar as reconciliações bancárias das diversas contas de que a entidade for titular, devendo ser enviado em singelo, sem prejuízo, porém, da existência em arquivo daqueles documentos, devidamente suportados com as certidões ou extratos bancários, listagem de cheques em trânsito e de outros movimentos justificativos das divergências eventualmente existentes entre os saldos bancários e os saldos contabilísticos.	Verificado parcialmente
Documento 34	Este documento, que constitui o anexo V, destina-se a possibilitar o conhecimento integral das despesas efetuadas pelos diversos titulares de fundos de maneo, podendo ser substituído por qualquer outro que faculte o mesmo tipo de informação, designadamente conta-corrente de entidades.	✓
Documento 35	À relação de emolumentos notariais e de custas das execuções fiscais, que constitui o anexo VI, deve ser anexada cópia do despacho do presidente do órgão executivo através do qual foi designado o funcionário que serve de notário privativo do município para lavrar os atos notariais expressamente previstos pelo Código do Notariado.	n.a
Documento 36	À relação de acumulação de funções, que constitui o anexo VII, no caso de existência de funcionários que acumulem funções, quer públicas quer privadas, com as que desempenham na entidade, deve ser anexada cópia do correspondente requerimento e despacho sobre o mesmo exarado.	Verificado parcialmente

Fonte: Elaboração nossa

- ix. Os documentos previsionais GOP incluídos na prestação de contas correspondem as GOP de 2019¹⁹⁸;
- x. Os documentos de prestação de contas foram remetidos atempadamente às entidades legalmente previstas na lei como se pode aferir do quadro seguinte¹⁹⁹:

QUADRO 38- REMESSA DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS INDIVIDUAIS_2018

Data de aprovação dos documentos prestação de contas		Remessa dos documentos prestação de contas 2018		
CMAH	AMAH	Entidade	Documento de saída	Data
05/04/2019	15/04/2019	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas dos Açores (SRATC) ⁽¹⁾	Remetida através de aplicação informática	26/04/2019
		Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) ⁽²⁾	Remetida através de aplicação informática SIAL	
		Direção Regional de Organização e Administração Pública (DROAP) ⁽³⁾	A entidade informou que a partir de 2015 só é enviado um mail a informar que o relatório já se encontra no site do município. (falta evidência)	
		Serviço Regional de Estatística dos Açores ⁽⁴⁾⁽⁵⁾	na	

⁽¹⁾ Nos termos da alínea ww), n.º 1 do artigo 33.º do RJAEIAA, e alínea m), n.º 1, artigo 51.º e n.º 4, artigo 52.º da LOPTC, os documentos devem ser remetidos até 30 de abril.

⁽²⁾ Nos termos do n.º 1 e 8 do artigo 78.º do RFALEI, devem ser remetidos os documentos no prazo de 30 dias.

⁽³⁾ Nos termos da conjugação do n.º 1 do artigo 6.º com o artigo 11.º ambos do POAL, os documentos de prestação de contas devem ser remetidos até 30 dias após a sua aprovação.

⁽⁴⁾ Nos termos do artigo 7.º do POAL.

⁽⁵⁾ Circular SAI-VPR/2007/1650, de 2 de fevereiro

¹⁹⁸ Cfr. Doc. a fls. 1553 a 1590 (foram remetidas duas versões diferentes).

¹⁹⁹ Cfr. Docs. a fls. 2114 a 2116, 2287 a 2290 e 2443 a 2445.

- xi. O MAH não respeitou o estabelecido na lei em termos de publicitação dos seus documentos de prestação de contas como se indica no quadro seguinte, designadamente não publicitou as contas consolidadas do Município²⁰⁰.

QUADRO 39- PUBLICIDADE DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS_2018

Publicidade dos documentos de prestação de contas	Publicidade	
	Base legal	Evidência da publicitação
2018	Artigo 4.º do POCAL	As autarquias locais devem publicar nos 30 dias posteriores à aprovação pelo órgão executivo os documentos constantes da prestação de contas, nomeadamente: Fluxos de cais; Balanço; Demonstração de Resultados; Relatório de Gestão. Site (https://angradoheroismo.pt/prestação-de-contas/)
	N.º 1 do artigo 79.º do RFALEI	Estabelece que as autarquias locais devem disponibilizar, quer em formato de papel visível os edifícios da CM e da AM, quer na página principal do sítio eletrónico os seguintes documentos: Mapa resumo das despesas e das receitas segundo classificação económica e funcional; O montante total das dívidas desagregado por rubricas e individualizado; Mao de empréstimos Bancários (alínea f); O n.º 2 estabelece que devem ainda ser disponibilizados na página da Internet: Os relatórios de atividades dos últimos dois anos; Os relatórios de gestão, os balanços e a demonstração de resultados, inclusive a consolidado o, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, dos últimos dois anos; os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais. Site (com exceção das contas consolidadas)
	N.º 1 e 2 do artigo 56.º do RFALEI	As deliberações dos órgãos das autarquias locais devem ser publicitadas em edital afixado nos lugares de estilo durante cinco dos dez dias subsequentes à tomada da deliberação e publicitadas no sítio da AM Edital n.º 4/2019, de 15 de abril de 2019

Obs: As deliberações tomadas na reunião de 05/04/2019, foram aprovadas em minuta.
Fonte: Elaboração nossa

Em sede de contraditório, [REDACTED], na qualidade de PCM²⁰¹, veio confirmar o descrito referindo que: “ (...) Com a mudança do Website houve informação que estava no servidor partilhado com o antigo site e que deixou de estar no novo Website. Neste momento o problema está resolvido como se pode constatar no link (<https://angra.doheroismo.pt/prestação-de-contas/>).

Desta forma, mantêm-se as observações oportunamente formuladas no relato a este respeito.

3.2. PRESTAÇÃO CONTAS CONSOLIDADAS_2018

O grupo Municipal do Concelho de Angra do Heroísmo é composto pela participação e controlo de 100% e 60% nos Serviços Municipalizados (SM) e na empresa Teramb, respetivamente²⁰².

²⁰⁰ Cfr. Doc. a fl. 2113., 2239 e 2287 e 2432 a 2437.

²⁰¹ Cfr. docs. a fls. 3671, 3677 e 3714.

²⁰² Cfr. Docs. a fls. 2114 a 2116.

O MAH consolida as contas nos termos da lei²⁰³. Os documentos de prestação de contas consolidadas de 2018 do MAH²⁰⁴ foram aprovados em reunião da CMAH de 6 de junho²⁰⁵.

JB
DR

A conta consolidada do MAH de 2018 foi apresentada em suporte eletrónico, na plataforma do TC, dentro do prazo legal estabelecido²⁰⁶.

Das observações efetuadas regista-se:

- i. A elaboração técnica, apresentação e divulgação das demonstrações financeiras consolidadas é da responsabilidade do técnico [REDACTED] da CUGFRH²⁰⁷;
- ii. Não foram presentes os documentos individuais²⁰⁸ de elaboração obrigatória e indicados na guia de entrega das contas, designadamente: Balanço consolidado, Demonstração consolidada dos resultados por natureza e mapa de fluxos de caixa consolidado de operações orçamentais relativos ao ano findo naquela data, e o anexo às demonstrações financeiras consolidadas que inclui um resumo das políticas contabilísticas significativas, mas apenas o Relatório de Gestão –Contas consolidadas onde são apresentados estes documentos, pelo que, não se pode certificar a elaboração e aprovação individual dos mesmos;
- iii. Igualmente da ata n.º 11/2019, de 6 de junho, da CMAH referente à aprovação das contas consolidadas, apenas existe referência à aprovação do Relatório de Gestão. Da ata não consta de forma expressa que os documentos de prestação de contas consolidados se encontram integralmente elaborados (nos casos negativos deve constar a justificação para tal), foram presentes à correspondente reunião e encontram-se devidamente arquivados, estando disponíveis para consulta quando para tal forem solicitados;
- iv. O ROC do município elaborou a certificação legal das contas consolidadas em 6 de junho de 2019, em cumprimento do n.º 3 do artigo 76.º do RFALEI, como se afere do quadro seguinte. Acresce referir que foi apresentada ao ROC declaração do órgão de gestão a pedido deste:

²⁰³ Ver n.º 1 do artigo 75.º do RFALEI.

²⁰⁴ Cfr. doc. a fls. 2241 a 2268.

²⁰⁵ Cfr. Doc. a fls. 2269 a 2286.

²⁰⁶ Nos termos da alínea m), do n.º 1, do artigo 51.º e do n.º 4, do artigo 52.º ambos da LOTPC (Cfr. doc. a fl. 2240).

²⁰⁷ Cfr. doc. a fl. 2113.

²⁰⁸ Cfr. docs. a fl. 2291 a 2294.

QUADRO 40- CERTIFICAÇÃO LEGAL DE CONTAS CONSOLIDADAS _2018

Data	Opinião	
	Demonstrações Financeiras Consolidadas	Relatório de Gestão
06/06/2019	<p>Opinião com Reservas</p> <p>" (...) Em nossa opinião, exceto quanto aos possíveis efeitos da matéria referida na secção "Bases para opinião com reservas", as demonstrações financeiras consolidadas anexas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materiais, a posição financeira do MUNICÍPIO DE ANGRA DO HEROÍSMO em 31 de dezembro de 2018, o seu desempenho financeiro, os fluxos de caixa e a execução orçamental relativos ao ano findo naquela data de acordo com o Plano Oficial das Autarquias Locais (POCAL)</p> <p>Base para opinião com Reservas</p> <p>" (...) A natureza dos bens de imobilizado associado à sua grandeza e características específicas da Administração Local, assim como o processo de introdução dos subsídios para investimento no sistema de património do Município constituem em si mesmos uma limitação ao âmbito do nosso trabalho no que diz respeito à plenitude e valorização das rubricas de imobilizado corpóreo e Bens de domínio público e correspondentes amortizações, assim como dos subsídios para investimento incluídos na rubrica de Provedos diferidos e a sua imputação em resultados. Consequentemente, não podemos concluir sobre a razoabilidade dos saldos evidenciados naquelas rubricas a 31 de dezembro de 2018."</p>	<p>" (...) Em nossa opinião, o relatório de gestão foi preparado de acordo com as leis e regulamentos aplicáveis em vigor e a informação nele constante é coerente com as demonstrações financeiras auditadas, não tendo sido identificadas incorreções materiais."</p>

Fonte: Elaboração nossa, com base na CLC

- v. Não existem evidências da publicitação das contas consolidadas no Site do Município. Solicitados os devedores esclarecimentos a autarquia informou que: "(...) As mesmas foram publicitadas no nosso site, mas houve um problema com o site e alguns documentos desapareceram, neste momento o nosso serviço de comunicação encontra-se a resolver o assunto) – Em anexo segue um email do serviço de Comunicação com a indicação que o site esteve com problemas."²⁰⁹.

²⁰⁹ Cfr. doc. a fl.2287.

CAPÍTULO III – CONTRATAÇÃO PÚBLICA ATÉ AO LIMAR DA REMESSA AO TRIBUNAL DE CONTAS

De acordo com a informação prestada pela entidade inspecionada, no ano de 2018 foram celebrados ou estavam em curso 31 ajustes diretos simplificados para a realização de empreitadas, 1 ajuste direto simplificado para aquisição de serviços, 8 ajustes diretos em regime normal para a realização de empreitadas, 5 para aquisição de bens e 14 para a aquisição de serviços e, ainda, um concurso público²¹⁰.

Considerando o exposto, foram analisados os procedimentos para formação do contrato de empreitada de melhoramento da zona balnear da Prainha, no valor de 21.906,10€, bem como para aquisição de serviços de certificação de contas MAH e SMAH – triénio 2018/2019/2020, no valor de 30.000,00€, nos termos abaixo descritos.

1. EMPREITADA DE MELHORAMENTO DA ZONA BALNEAR DA PRAÍNHA

O procedimento, descrito pelo chefe da UUIM²¹¹, iniciou-se com informação de técnico superior, de 13 de abril de 2018, dando nota da necessidade de se proceder a intervenções na zona balnear da Prainha, quer para o seu melhoramento quer para corrigir danos causados pelas marés de inverno, para o efeito juntando mapa de quantidades com o valor estimado de 21.906,10€ e propondo o procedimento de ajuste direto simplificado, com convite à empresa Cartor, para execução da empreitada no prazo de 30 dias²¹².

Efetivamente, de acordo com o artigo 45.º, n.º 1, do RJCPRAA, no caso de se tratar de ajuste direto para a formação de um contrato de empreitada de obras públicas, cujo preço contratual não seja superior a 25.000,00€, a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre uma fatura ou documento equivalente apresentado pela entidade convidada.

A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar (artigo 38.º, do CCP), ou seja, ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato (artigo 36.º, n.º 1, do CCP).

De acordo com o previsto no artigo 18.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho²¹³, a autorização desta despesa competiria ao PCMAH.

²¹⁰ Cfr. doc. a fl. 2474 a 2479.

²¹¹ Cfr. doc. a fl. 2480.

²¹² Cfr. doc. a fls. 2481 a 2483.

²¹³ Alterado pelos Decretos-Lei n.º 245/2003, de 7 de outubro, n.º 1/2005, de 4 de janeiro, n.º 43/2005, de 22 de fevereiro, n.º 18/2008, de 29 de janeiro, n.º 40/2011, de 22 de março, pela Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril e pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

No caso, a decisão de contratar foi assumida pelo Vereador [REDACTED], a 19/04/2018²¹⁴.

Conforme já analisado no ponto 5.1.2., da Parte I supra, no período em análise, e atenta a qualidade de Vice-Presidente, competia-lhe substituir o PCM nas suas faltas e impedimentos, tendo-lhe sido também delegada competência, quer para “promover a execução por administração direta ou empreitada, das obras, bem como proceder à aquisição de bens e serviços, no âmbito das funções e áreas atribuídas”, quer para autorizar despesas até ao montante de 50.000,00€²¹⁵, termos porque consideramos que a mesma foi devidamente autorizada.

Não há evidência de que este contrato tenha sido publicitado no portal base, porquanto a pesquisa efetuada por entidade adjudicante e adjudicatária não reflete o mesmo, nem tão pouco a mesma seria exigível, atenta a dispensa de formalidades prevista no artigo 45.º, n.º 3, do RJCPRAA.

Atendendo ao procedimento adotado para a formação do contrato, também não era exigível a redução a escrito do contrato de empreitada (vd. artigo 41.º, n.º 1, alínea a), do RJCPRAA).

O processo de despesa pode ser resumido do seguinte modo:

QUADRO 41 – PROCESSO DE DESPESA EMPREITADA DA PRAIA

EMPREITADA DE MELHORAMENTO DA ZONA BALNEAR DA PRAIA																					
Requisição interna			Cabimento			Compromisso			Requisição externa				Fatura			Ordem de pagamento			Pagamento		
N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	Fornecedor	N.º	Data	Valor	N.º	Data	Valor	Data	Responsáveis	
			2949	30/04/2018	22 782,34 €	33417	15/05/2018	22 782,34 €	P/Phydoc_1054/2018	15/05/2018	22 782,34 €	Canal - Sociedade de Construções Lda	FACT CPT 18/183	01/06/2018	22 782,34 €	3665	18/06/2018	22 782,34 €	22/06/2018		

Atento o quadro supra, é possível verificar que o processo de despesa obedeceu ao ciclo da despesa.

Salientar, contudo, que a empreitada apenas foi dada por concluída a 01/02/2019²¹⁶, quando o seu pagamento havia já ocorrido há mais de 6 meses.

Em sede de contraditório, esclareceu o PCM que a informação relativa ao término da obra é “apenas uma mera informação interna tendo em conta que todo o procedimento é tramitado em fase de obra pelo nosso programa de gestão de empreitadas (SCE)”, comprometendo-se a analisar internamente na unidade de urbanismo e infraestruturas municipais, de forma a ser sempre agilizada esta fase de informação interna²¹⁷.

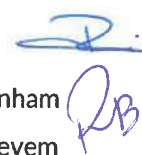
²¹⁴ Vd. movimento 5, do MyDoc 1054/2018, a fls. 2484 a 2486.

²¹⁵ Cfr. doc. a fl. 187.

²¹⁶ Vd. movimento 21, MyDoc 1054/2018, a fls. 2484 a 2486.

²¹⁷ Cfr. docs. a fls. 3671, 3678 e 3714.

2. CERTIFICAÇÃO DE CONTAS MAH E SMAH – TRIÉNIO 2018/2019/2020



De acordo com os artigos 75.º, 76.º e 77.º do RFALEIAA, as contas dos municípios que detenham serviços municipalizados ou a totalidade do capital de entidades do setor empresarial local, devem ser certificadas por auditores externos, nomeadamente por Revisores Oficiais de Contas, conforme informação inicial prestada pelo Chefe da Unidade de Gestão Financeira e Recursos Humanos.

De acordo com o n.º 1, do artigo 76.º da RFALEI, o auditor externo, responsável pela certificação legal de contas, é nomeado por deliberação do órgão deliberativo, sob proposta do órgão executivo, de entre revisores oficiais de contas ou sociedades de revisores oficiais de contas.

De acordo com a ata da 2.ª Sessão Ordinária da AMAH, de 28/04/2017 (ponto 1.12.), foi autorizada, por unanimidade, a nomeação como auditor externo da empresa Ana A. Santos, C. Sousa Gois & Associado, SROC, Lda.²¹⁸.

Em conformidade, da informação disponibilizada pela entidade inspecionada, apenas verificamos referências dispersas sobre decisão de contratar, autorização da despesa e demais elementos do procedimento em movimentos distintos do MyDoc 4052/2016²¹⁹, concretamente, movimentos 63 e 66. Contudo, é possível perceber que os despachos do PCM não vão de encontro à informação inicial²²⁰, atenta a proposta de ajuste direto e a opção por concurso público, não constando dos despachos quaisquer fundamentos, conforme determinado no artigo 38.º, do CCP²²¹.

Assim, a 24/10/2017, determinou o PCMAH a realização de concurso público, com vista à adjudicação do contrato para prestação de serviços de certificação de contas da CMAH e SMAH, para o triénio 2018-2020²²².

Esta necessidade foi transposta para a requisição interna n.º 3, de 05/12/2017²²³, prevendo um valor anual com IVA de 15.340,00€, prevendo o Caderno de Encargos um preço base de 39.000,00€²²⁴.

O procedimento, relembra-se, para aquisição de serviços para certificação de contas relativas ao triénio 2018-2020, foi publicado em DR a 14 de agosto de 2018²²⁵ e em Jornal Oficial da Região

²¹⁸ Cfr. doc. a fls. 2497 a 2542.

²¹⁹ A distribuição MyDoc 4052/2016, não foi disponibilizada na íntegra à equipa Inspetiva, nem em sede de trabalhos de campo nem, depois, em sede de contraditório, conforme havia sido solicitado no Projeto de Relatório. Cfr. doc. a fls. 2543 a 2545.

²²⁰ Cfr. doc. a fl. 2546.

²²¹ Convidada a suprir a falta de evidência em sede de contraditório, a entidade não juntou qualquer referência ou documento relativo a esta questão.

²²² Vd. etapa 66, da distribuição MyDoc 4052/2016, a fls. 2543 a 2545.

²²³ Cfr. doc. a fls. 2547.

²²⁴ Cfr. doc. a fls. 2548 a 2602.

²²⁵ II Série, Parte L-Contratos Públicos, n.º 156, Anúncio de Procedimento n.º 6719/2018. Cfr. doc. a fls. 2603 a 2605.

Autónoma dos Açores (JORAA) a 17 de agosto de 2018²²⁶ e tramitou na plataforma SaphetyGov²²⁷.

[Handwritten signature]

A ata da 5.ª Sessão Ordinária da AMAH, de 23/11/2018 (ponto 1.12)²²⁸, evidencia a nomeação, por maioria, do auditor externo para certificação de contas, mas relativamente ao triénio 2019/2021, da empresa Santos Vaz, Trigo de Moraes & Associados, tendo ocorrido a adjudicação a 29/11/2018 à empresa Santos Vaz, Trigo de Moraes & Associados, pelo valor de 30.000,00€²²⁹, bem sabendo que o concurso, tardiamente iniciado, não permitiria a prestação do serviço no ano de 2018.

Em sede de contraditório, veio o Município, nas alegações subscritas pelo PCM – [REDACTED] pelo chefe da UGRH – [REDACTED], referir que “a ata da AM de 23/11/2018 contém de facto um erro, dado que o triénio é 2018/2020, conforme consta das peças do procedimento, e não 2019/2021, conforme consta da ata”, salientando que já foi lançado e adjudicado novo procedimento para 2021/2023²³⁰.

Pelo PCM foi ainda referido que “A aprovação das peças e da despesa ocorreu a 03/08/2018 pelo Presidente em exercício, sendo complementado pelo despacho dado a 07/08/2018 referente à aprovação dos anúncios, tendo as publicações sido posteriores aos despachos”, sendo que o facto da ata da 5.ª Sessão Ordinária da AMAH referir triénio 2019/2021 se tratou de um erro grosseiro de escrita²³¹.

O referido em sede de contraditório não altera a análise efetuada pela IRAT.

O contrato foi reduzido a escrito e outorgado a 29/11/2018²³² e publicado no Portal Base a 04/12/2018²³³.

Pelo PCM foi referido, em sede de contraditório que “O procedimento foi publicado no Portal Base cumprindo o prazo de 20 dias úteis, conforme alínea j), do artigo 8.º, da Portaria 57/2018, de 26 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 284/2019, de 2 de setembro. Acresce que a publicação no portal base em nada contende com a legalidade da contratação ou com o prazo estabelecido, convocando, sim, questões de eficácia, nomeadamente em vista de pagamentos – cfr. o art. 127º/nº3 do CCP”²³⁴.

O exposto em nada colide com o suprarreferido em sede de Projeto de Relatório.

²²⁶ II Série, n.º 158, Anúncio n.º 201/2018. Cfr. doc. a fls. 2606 a 2609.

²²⁷ Cfr. doc. a fls. 2610 a 2655.

²²⁸ Cfr. doc. a fls. 2656 a 2688.

²²⁹ Cfr. doc. a fl. 2652.



²³⁰ Cfr. docs. a fls. 3640 e 3641.

²³¹ Cfr. docs. a fls. 3678 e 3679.


²³² Cfr. doc. a fls. 2689 a 2696.

²³³ Cfr. doc. a fls. 2697.

²³⁴ Cfr. docs. a fls. 3679.



Se nos termos da alínea d), do n.º 1, do artigo 77.º, do RFALEI, compete ao auditor externo remeter  semestralmente aos órgãos executivo e deliberativo da entidade informação sobre a respetiva situação económica e financeira e se este procedimento visava a aquisição de serviços para certificação de contas no triénio 2018/2019/2020, nunca poderia ter sido observado o disposto no referido artigo 77.º, no ano económico 2018, se o procedimento apenas foi publicado em agosto e o respetivo contrato assinado a 29 de novembro de 2018. 

Pelo mesmo motivo, não se compreende como poderia ter sido observada a cláusula 9.ª do Caderno de Encargos²³⁵, que previa que no prazo de 10 dias seguidos, a contar da entrega dos elementos referentes a cada fase do contrato (elementos a produzir ao abrigo do contrato), deveria o Município proceder à respetiva análise, com vista a verificar se os mesmos reúnem as características, especificações e requisitos técnicos definidos como condições e especificações técnicas, concretamente na cláusula 24.ª, do Caderno de Encargos.

De acordo com a cláusula 7.ª, n.º 1, do Caderno de Encargos, era gestor do contrato o Chefe da UGRFH, , nos termos do artigo 290.º-A, do CCP.

Não foram remetidas quaisquer evidências de que, em 2018, tenham sido remetidos quaisquer relatórios semestrais²³⁶. De facto, relativamente ao triénio a que corresponde o contrato em análise, apenas foi evidenciada remessa de um relato semestral, datado de 03/12/2019, não havendo evidência de que tenha havido algum registo deste incumprimento²³⁷, nomeadamente interpelação ao adjudicatário, conforme prevista na cláusula 9.ª, n.º 3, do Caderno de Encargos.

De acordo com o disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, constitui eventual responsabilidade financeira sancionatória, a violação de normas legais ou regulamentares relativas à gestão e controlo orçamental, de tesouraria e de património, como seja a vertida no artigo 77.º, n.º 1, alíneas d) e l), do RFALEI, sendo responsáveis os membros do órgão executivo, no valor de 11.800,00€.

Em sede de contraditório, veio o Município, nas alegações subscritas pelo PCM -  e pelo chefe da UGRFH - , juntar parecer do ROC sobre o trabalho realizado referente a 2018, "sendo perçetível que o ano foi certificado, pelo próprio, na íntegra e a totalidade do ano auditado, não tendo sido remetido o relatório semestral por

²³⁵ Cfr. doc. a fls. 2588 a 2602.

²³⁶ Vd. cláusula 24.ª, n.º 1, alínea e), do Caderno de Encargos: "no exercício da revisão legal das contas, compete ao revisor oficial de contas ou à sociedade de revisores oficiais de contas, elaborar o relatório semestral de auditoria sobre as demonstrações financeiras, objeto de exame". Também o n.º 4, alínea d), refere que "competem também ao auditor externo que procede anualmente à revisão legal das contas Remeter semestralmente aos órgãos executivo e deliberativo da entidade informação sobre a respetiva situação económica e financeira".

²³⁷ De acordo com a cláusula 24.ª, n.º 1, alínea c), do Caderno de Encargos, "no exercício da revisão legal das contas, compete ao revisor oficial de contas ou à sociedade de revisores oficiais de contas, elaborar quaisquer outros relatórios decorrentes de exigência legal ou estatutária, em conformidade com as normas ou as recomendações emanadas da Ordem".

extemporâneo”²³⁸. Neste relatório, vem o ROC referir que “não houve possibilidade material de *Remeter semestralmente aos órgãos executivo e deliberativo da entidade informação sobre a respetiva situação económica e financeira*” referente ao exercício de 2018, conforme previsto na al. d) do n.º 2 do art.º 77 do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, Lei 73/2013 de 3 de setembro de 2013”²³⁹.

Ainda nesse parecer, refere o ROC que:

“O trabalho de auditoria culmina com a emissão da Certificação Legal das Contas (CLC) referente a um determinado exercício, mas desta emissão decorre a necessidade de realizar trabalho sobre todo o ano, portanto, para a emissão da CLC referente ao exercício findo a 31 de dezembro de 2018, foi necessário efetuar trabalho sobre todo o ano de 2018 e não apenas sobre o segundo semestre.

A não emissão de parecer sobre a situação económica e financeira do município referente ao primeiro semestre de 2018, não inibe o trabalho efetuado sobre as operações efetuadas pelo município nesse período.

(...) Os trabalhos realizados durante o primeiro semestre de 2019, foram todos eles dirigidos emissão de opinião sobre as contas de 2018, quer ao nível da análise em termos de trabalho de campo, quer levantamento de controlo interno quer ainda ao nível da análise em termos de trabalho de campo, quer levantamento de controlo interno quer ainda ao nível das demonstrações financeiras consolidadas.

*(...) consideramos que a referida remessa sobre a situação económica e financeira é apenas uma das competências do auditor e não substitui o trabalho que é necessário realizar para permitir a emissão da certificação Legal das Contas. O facto de não ter sido possível realizar esta remessa não significa que o trabalho não tenha sido efetuado. Apenas que, por uma questão de tempestividade, foi realizado em momento posterior implicando uma maior alocação de tempo e recursos aos trabalhos realizados posteriormente.”*²⁴⁰.

Refere ainda o Município, nas alegações subscritas pelo PCM – [REDACTED] e pelo chefe da UGRH – [REDACTED] que, “no momento da adjudicação já seria evidente que o relatório semestral não poderia ser elaborado de forma tempestiva, mas o referido relatório não é o fundamental nesta prestação de serviços. O fundamental desta prestação de serviços é Certificação Legal de Contas do ano e esta foi emitida atempadamente”²⁴¹.

Alega que adjudicações e respetivos contratos ocorridos no final do ano a certificar, ou mesmo no ano seguinte, são situações recorrentes, juntando como evidência exemplos retirados do portal BASE relativos a serviços de Certificação Legal de Contas de Municípios e outras entidades em

²³⁸ Cfr. docs. a fl. 3640.

²³⁹ Cfr. docs. a fl. 3642.

²⁴⁰ Cfr. docs. a fl. 3642, 3643 e 3645.

²⁴¹ Cfr. doc. a fls. 3640.

que isso aconteceu²⁴². Entendimento também vertido no parecer do ROC, onde refere que “é *comum os procedimentos de contratação pública referentes à aquisição de serviços de Certificação Legal das Contas, serem realizados no final do ano ou até no ano seguinte, uma vez que, sempre se atribuiu à Certificação Legal das Contas, a importância primordial neste processo, uma vez que é o documento que acompanha as contas de gerência na remessa ao Tribunal de Contas*”²⁴³. *QB*

Este entendimento foi também perfilhado pelo PCM²⁴⁴.

Atendendo ao exposto, cumpre ressaltar que, não obstante a certificação legal de contas ter efetivamente ocorrido e abranger as contas relativas a todo o ano de 2018 (o que não se questiona), a verdade é que a remessa semestral aos órgãos executivo e deliberativo da entidade de informação sobre a situação económica e financeira é uma imposição legal, concretamente determinada pela alínea d), do n.º 1, do artigo 77.º, do RFALEI, independentemente do que se julgue ser a maior ou menor relevância desta obrigação, até porque a ausência de envio desta informação ao órgão deliberativo, coarta o exercício das suas funções de apreciação e fiscalização.

Não colhe o argumento de que situações de adjudicação tardia, com as devidas consequências na execução do contrato, sejam frequentes, inclusive relativamente a outros Municípios, porquanto esse facto não releva para efeitos de ponderação da observância, ou não, da lei.

Termos porque somos a manter a análise efetuada em sede de Projeto de Relatório

Por outro lado, o pagamento²⁴⁵ do valor devido pela execução do contrato no ano de 2018 foi efetuado na íntegra quando, na realidade, o contrato não foi completamente observado, designadamente no que concerne à apresentação de relatórios semestrais, pelo que, atendendo a que foi efetuado um pagamento sem que ao mesmo correspondesse a contraprestação devida, em violação do disposto no artigo 17.º, n.º 1, do CCP, consubstanciando, na medida do incumprimento, eventual pagamento indevido e, em conformidade, eventual responsabilidade reintegratória, nos termos do artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC, no valor de 11.800,00€, nos termos melhor descritos no anexo I a este relato.

A situação de contratação extemporânea repete-se, novamente, no que diz respeito à aquisição de serviços de certificação legal de contas do Município para o triénio 2021-2023²⁴⁶, adjudicada à empresa Santos Vaz, Trigo de Moraes & Associados, atendendo a que a sua publicação no portal

²⁴² Cfr. docs. a fls. 3641.

²⁴³ Cfr. docs. a fls. 3645.

²⁴⁴ Cfr. docs. a fls. 3679 e 3680.

²⁴⁵ Cfr. doc. a fls. 3534 a 3540.

²⁴⁶ Situação devidamente alertada à dirigente da Unidade de Gestão Financeira e Recursos Humanos a 09/09/2020, sendo que, de acordo com a Distribuição MyDoc 16292/2020, o procedimento parece só ter sido iniciado a 30/10/2020. Cfr. doc. a fls. 2698 a 2703.

base só aconteceu a 12/05/2021 e, portanto, em momento bastante posterior à data em que este contrato deveria estar já em vigor²⁴⁷.



Em sede de contraditório, esclareceu o PCM que “na aquisição de serviços de certificação legal de contas para o triénio 2021/2023 foi autorizada a abertura do procedimento a 02/11/2020 pelo PCM, na qualidade de órgão competente para a decisão de contratar, tendo sido tramitado o processo respeitando os prazos legais e seguindo toda a tramitação inerente ao mesmo, como a nomeação do auditor externo em sessão da Assembleia Municipal em 27/04/2021”²⁴⁸.

Atendendo a que o presente procedimento continuou os seus trâmites sem mais acompanhamento por parte da IRAT, não nos é possível aferir se a obrigação de remessa de informação semestral suprarreferida foi observada. Não obstante, mantém-se a chamada de atenção relativamente à tempestividade do procedimento e à necessidade de observância do disposto no artigo 77.º, n.º 1, alínea d), do RFALEI.

²⁴⁷ Cfr. doc. a fls. 2704 e 2705.

²⁴⁸ Cfr. docs. a fl. 3680.



CAPÍTULO IV – REMUNERAÇÕES E OUTROS ABONOS

1. ELEITOS LOCAIS

Consideram-se eleitos locais os membros dos órgãos deliberativos e executivos, quer dos municípios quer das freguesias (artigo 1.º, do EEL).

Os membros destes órgãos podem exercer funções em regime de permanência, meio tempo ou em regime de não permanência, em exclusividade ou em acumulação com outras funções privadas ou públicas (artigo 3.º, do EEL) atento, contudo, o limite estabelecido pelo artigo 58.º, do Regime Jurídico dos Órgãos Autárquicos (RJOA)²⁴⁹.

Os presidentes das câmaras municipais, os presidentes das juntas de freguesia, em regime de tempo inteiro, e os vereadores a tempo inteiro, são classificados em regime de permanência (artigo 2.º, do EEL).

Os membros das assembleias deliberativas, quer dos municípios quer das freguesias, bem como os vereadores e os vogais das juntas de freguesia que não estejam nem em regime de tempo inteiro nem em regime de meio tempo, são considerados em regime de não permanência.

De acordo com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a), b), c), d), e) e r)²⁵⁰, do Estatuto dos Eleitos Locais (EEL)²⁵¹, são direitos dos eleitos locais, entre outros, uma remuneração ou compensação mensal, despesas de representação, dois subsídios extraordinários anuais, senhas de presença, ajudas de custo, subsídio de transporte, segurança social e subsídio de refeição, a abonar nos termos e quantitativos fixados para a Administração Pública.

Os direitos inscritos nas alíneas a), b), e r), do referido preceito, apenas são concedidos aos eleitos em regime de permanência (vd. artigo 5.º, n.º 2). No ano a que se reportam os trabalhos desta inspeção (2018), o direito à segurança social também só era atribuído aos eleitos em regime de permanência, sendo que o Orçamento de Estado para 2020 (OE 2020)²⁵² veio alargar este direito também aos eleitos em regime de meio tempo.

²⁴⁹ Aprovado pela Lei n.º 169/99, de 18 de setembro e alterado pelas Leis n.ºs 5-A/2002, de 11 de janeiro e 67/2007, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pelas Leis n.ºs 75/2013, de 12 de setembro 7-A/2016, de 30 de março e pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro.

²⁵⁰ Atendendo a que o âmbito temporal da presente Inspeção se reporta ao ano civil 2018, salienta-se que, nessa data, a redação agora constante da alínea r), do n.º 1, do artigo 5.º, do EEL, se encontrava vertida na alínea t) do mesmo preceito.

²⁵¹ Aprovado pela Lei n.º 29/87, de 30 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 97/89, de 15 de dezembro, 1/91, de 10 de janeiro, 11/91, de 17 de maio, 11/96, de 18 de abril, 127/97, de 11 de dezembro, 50/99, de 24 de junho, 86/2001, de 10 de agosto, 22/2004, de 17 de junho, 52-A/2005, de 10 de outubro e 53-F/2006, de 29 de dezembro e 2/2020, de 31 de março.

²⁵² Aprovado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, alterada pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, pelas Leis n.º 13/2020, de 7 de maio, 27-A/2020, de 24 de julho, 75-B/2020, de 31 de dezembro e pela Declaração de Retificação n.º 6/2021, de 24 de fevereiro.

R
RB

1.1. REMUNERAÇÃO MENSAL E SUBSÍDIOS EXTRAORDINÁRIOS

Os eleitos locais em regime de permanência têm direito a remuneração mensal, bem como a dois subsídios extraordinários, de montante igual àquela, em junho e novembro. Já os eleitos locais em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados para os respetivos cargos em regime de tempo inteiro.

O valor base das remunerações dos presidentes das câmaras municipais é fixado por referência ao vencimento base atribuído ao Presidente da República. A 31 de dezembro de 2017, o Município de Angra do Heroísmo contava com 33.129 eleitores²⁵³, pelo que a remuneração do Presidente da Câmara seria fixada em 45% do valor base atribuído ao Presidente da República.

Por seu turno, a remuneração dos vereadores em regime de permanência corresponde a 80% do montante do valor base da remuneração a que tenham direito os presidentes dos respetivos órgãos (vd. artigo 6.º, n.º 3, do EEL).

Ao exposto acresce o disposto no artigo 11.º, da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho²⁵⁴, segundo a qual, o vencimento mensal ilíquido dos titulares de cargos políticos é reduzido, a título excecional, em 5%, para o efeito se considerando como titulares de cargos políticos, quer o Presidente da República, quer o presidente e vereador a tempo inteiro das câmaras municipais.

Em conformidade, a remuneração mensal e subsídios extraordinários devidos ao Presidente da Câmara e vereadores a observar, em 2018, era a seguinte:

QUADRO 42 – REMUNERAÇÃO MENSAL E SUBSÍDIOS EXTRAORDINÁRIOS EL_2018

Remunerações EL_2018			
Remuneração do Presidente da República	Remuneração mensal e subsídios extraordinários Municípios com n.º eleitores >10.000 e <40.000		
7 248,81 €	Permanência		Meio tempo
	Presidente	Vereadores	Vereadores
	3 261,97 €	2 609,57 €	1 304,78 €

De acordo com a informação prestada pela entidade inspecionada, na CMAH, todos os eleitos locais em regime de permanência exercem exclusivamente funções autárquicas, pelo que as respetivas remunerações são abonadas na sua totalidade, atento o disposto no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do EEL.

Sobre as remunerações e subsídios extraordinários incidiram as retenções, para a Caixa Geral de Aposentações, ADSE e Segurança Social, nos termos previstos no Estatuto da Aposentação²⁵⁵,

²⁵³ Vd. Mapa n.º 1/2018, de 1 de março, da Secretaria-Geral da Administração Interna, publicado em Diário da República, n.º 43, 2.ª Série.

²⁵⁴ Alterada pelas Leis n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 83-C/2013, de 31 de dezembro.

²⁵⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 498/72, de 9 de dezembro, na redação em vigor à data.

Regime de Proteção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE)²⁵⁶ e no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social²⁵⁷.



1.2. DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO

De acordo com o artigo 6.º, n.º 4, do EEL, os eleitos locais em regime de permanência nas câmaras municipais têm direito às despesas de representação correspondentes a 30% das respetivas remunerações, no caso do presidente, e 20% para os vereadores, as quais serão pagas 12 vezes por ano.

As despesas de representação destinam-se a *“compensar os encargos extraordinários que resultem do exercício do cargo, tendo por isso o carácter de um abono indemnizatório que, como tal, deve reverter a favor de quem, estando legalmente investido no cargo, ficou sujeito a despesas determinadas pelo exercício da função para ocorrer às quais a lei o atribuiu”*²⁵⁸. As despesas de representação não integram o conceito de remuneração base, sendo, portanto, um suplemento remuneratório de carácter indemnizatório²⁵⁹.

Atendendo, contudo, a que os montantes das despesas de representação foram congelados nos anos de 2006 e 2007²⁶⁰, atualizadas no ano 2008 em 2,1% sobre os valores abonados em 2007²⁶¹ e atualizadas no ano de 2009 em 2,9% sobre os valores abonados em 31 de dezembro de 2008²⁶², o valor abonado a título deste suplemento remuneratório não corresponde, na atualidade, à percentagem fixada pelo EEL²⁶³.

Apesar deste abono ser indexado às respetivas remunerações e estas terem sido sujeitas a redução em 5% pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, conforme já acima se disse, esta redução não é aplicável às despesas de representação, porquanto se limita expressamente ao vencimento mensal.

²⁵⁶ Aprovado pelo DL n.º 118/83, de 25 de fevereiro, alterado pelos DL n.º 90/98, de 14 de abril, n.º 279/99, de 26 de julho e n.º 234/2005, de 30 de dezembro, pelas Leis n.º 53-D/2006, de 29 de dezembro, n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro, n.º 3-B/2010, de 28 de abril, n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelos DL n.º 105/2013, de 30 de julho e n.º 161/2013, de 22 de novembro, pelas Leis n.º 30/2014, de 19 de maio e 82-B/2014, de 31 de dezembro, pelos DL n.º 33/2018, de 15 de maio e n.º 124/2018, de 28 de dezembro e, agora, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

²⁵⁷ Aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, alterado pela Lei n.º 119/2009 de 30 de dezembro, pelo DL n.º 140-B/2010, de 30 de dezembro, pelas Leis n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 20/2012, de 14 de maio, 66-B/2012, de 31 de dezembro, 83-C/2013, de 31 de dezembro, 82-B/2014, de 31 de dezembro, 23/2015, de 17 de março e 42/2016, de 28 de dezembro, pelo DL n.º 93/2017, de 1 de agosto, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pelo DL n.º 2/2018, de 9 de janeiro, pela Declaração de Retificação n.º 9/2018, de 9 de março, e pelas Leis n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e as mais recentes 93/2019, de 4 de setembro, 100/2019, de 6 de setembro e 2/2020, de 31 de março.

²⁵⁸ Parecer da PGR n.º 40/98, publicado no Diário da República, n.º 90, II Série, de 17/04/1999.

²⁵⁹ “O suplemento para despesas de representação continua a assumir natureza indemnizatória e destina-se a compensar o funcionário ou agente do acréscimo de despesas determinado pelo exercício de funções inerentes aos respetivos cargos”, Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 10/2011, publicado no Diário da República, II Série, de 28/09/2011.

²⁶⁰ Cfr. artigo 2.º, da Lei n.º 43/2005, de 29 de agosto e artigo 1.º, da Lei n.º 53-C/2006, de 29 de dezembro.

²⁶¹ Cfr. artigo 119.º, n.º 9, da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro e Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de janeiro.

²⁶² Cfr. artigo 22.º, da Lei n.º 67-A/2008, de 31 de dezembro, Portaria n.º 1553-D/2008, de 31 de dezembro.

²⁶³ Mesmo após a atualização destes valores em 0,3%, determinada pelo Decreto-Lei n.º 10-B/2020, de 20 de março.

Por seu turno, a Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro veio, pelo seu artigo 2.º, n.º 9, alínea j), determinar a redução das remunerações totais líquidas, para o efeito se considerando “as que resultam do valor agregado de todas as prestações pecuniárias, designadamente remuneração base, subsídios, suplementos remuneratórios, incluindo emolumentos, gratificações, subvenções, senhas de presença, abonos, despesas de representação e trabalho suplementar, extraordinário ou em dias de descanso e feriados” (artigo 2.º, n.º 4, alínea a), da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro). Esta redução foi progressivamente revertida durante o ano de 2016, conforme determinado pela Lei n.º 159-A/2015, de 30 de dezembro.

Atento o exposto, o valor a abonar por despesas de representação aos eleitos locais em 2018 (cujo valor se manteve igual ao de 2017) é o que consta do quadro seguinte:

QUADRO 43 – DESPESAS DE REPRESENTAÇÃO EL₂₀₁₈

Despesas de representação EL 2018		
Municípios com n.º eleitores >10.000 e <40.000		
Presidente	Exclusividade	999,88 €
	Não exclusividade	499,94 €
Vereadores	Exclusividade	533,27 €
	Não exclusividade	266,64 €

Fonte: Mapa dos abonos dos eleitos locais em 2017²⁶⁴

Concretamente, no Município de Angra do Heroísmo, verificou-se que, no ano de 2018, as despesas de representação foram abonadas, quer ao PCMAH quer aos VCMAH, nos respetivos valores constantes do quadro supra, por 12 vezes, conforme atestam os recibos de vencimento²⁶⁵.

1.3. SENHAS DE PRESENÇA

Os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respetivo órgão e das comissões a que compareçam e participem (vd. artigo 10.º, n.º 1, do EEL).

O valor de cada senha de presença corresponde a 3% (97,86€), 2,5% (81,55€) e 2% (65,24€) do valor base da remuneração do presidente da câmara municipal, respetivamente, para o presidente, secretários, restantes membros da assembleia municipal e vereadores.

Em 2018, o valor a abonar a título de senhas de presença era de 103,01€ para os presidentes da Assembleia Municipal, 85,84€ para os secretários da Assembleia Municipal e 68,67€ para

²⁶⁴ Cfr. doc. a fl. 2706.

²⁶⁵ Cfr. docs. a fls. 2707 a 2755.

e P.
RB

QUADRO 44 – PAGAMENTO SENHAS DE PRESEÇA AMAH 2018

NOME	CARGO	26/ fev	27/ abr	11/ mai	18/ jun	21/ set	23/ nov	VALOR	N.º SESSÕES	TOTAL
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro					P	P	68,67 €	2	137,34 €
	Membro	P	P	P	P			68,67 €	4	274,68 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro					P		68,67 €	1	68,67 €
	Membro	P			P	P	P	68,67 €	4	274,68 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P		P	68,67 €	5	343,35 €
	Membro	P	P	P				68,67 €	3	463,53 €
	Secretário				P	P	P	85,84 €	3	
	Membro	P	P					68,67 €	2	137,34 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro					P		68,67 €	1	68,67 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P		P	68,67 €	5	343,35 €
	Membro	P	P	P	P		P	68,67 €	5	343,35 €
	Membro		P					68,67 €	1	68,67 €
	Membro	P					P	68,67 €	2	137,34 €
	Membro						P	68,67 €	1	68,67 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro			P	P	P	P	68,67 €	4	274,68 €
	Membro	P	P			P	P	68,67 €	4	274,68 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P		P	68,67 €	4	274,68 €
	Membro		P	P	P			68,67 €	3	206,01 €
	Membro	P				P		68,67 €	2	137,34 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Presidente	P	P	P	P	P	P	103,01 €	6	618,06 €
	Membro				P	P		68,67 €	2	137,34 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro		P	P	P	P		68,67 €	4	274,68 €
	Membro					P	P	68,67 €	2	137,34 €
	Secretário	P	P	P	P	P	P	85,84 €	6	515,04 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Secretário	P	P	P				85,84 €	3	257,52 €
	Membro						P	68,67 €	1	68,67 €
	Membro	P	P	P	P	P		68,67 €	5	343,35 €
	Membro		P	P				68,67 €	2	137,34 €
	Membro					P		68,67 €	1	68,67 €
	Membro		P	P	P			68,67 €	3	206,01 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P	P		68,67 €	5	343,35 €
	Membro						P	68,67 €	1	68,67 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P					P	68,67 €	2	137,34 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €
	Membro	P	P	P	P	P		68,67 €	5	343,35 €
	Membro	P			P	P	P	68,67 €	4	274,68 €
	Membro						P	68,67 €	1	68,67 €
	Membro	P	P	P	P	P		68,67 €	5	343,35 €
	Membro	P	P	P	P	P	P	68,67 €	6	412,02 €

Através da análise da documentação disponibilizada foi possível verificar que²⁶⁶:

²⁶⁶ Cfr. docs. a fls. 2782 a 2836.

- a) A generalidade das senhas de presença foi paga no mês seguinte ao da realização da reunião, com exceção da respeitante à sessão extraordinária que decorreu no dia 11 de maio que foi paga no próprio mês e à sessão do dia 23 de novembro que, da informação disponibilizada, não é possível verificar em que mês foi abonada²⁶⁷;
- b) O membro [REDACTED], apenas recebeu as senhas respeitantes às reuniões dos dias 26/fev., 27/abr., 11/mai. e 18/jun. no mês de agosto de 2018;
- c) O membro [REDACTED], apenas recebeu a senha respeitante à reunião de 21/set. em dezembro de 2018;
- d) O membro [REDACTED], apenas recebeu as senhas respeitantes às reuniões dos dias 27/abr. e 11/mai. no mês de agosto seguinte;
- e) O membro [REDACTED], apenas recebeu a senha respeitante à reunião de 23/nov. em fevereiro de 2019;
- f) [REDACTED], secretário, compareceu a 3 reuniões deste órgão, concretamente, ocorridas a 26 de fevereiro, 27 de abril e 11 de maio de 2018. Atendendo a que senha de presença atribuída aos secretários corresponde a 85,84€, devia ter recebido 257,52€ e recebeu 240,35€, portanto, menos 17,17€²⁶⁸, pelo que deve a CMAH proceder à regularização do valor em apreço.

Atento o exposto, é possível concluir que, na generalidade, as senhas de presença abonadas aos membros do órgão deliberativo do Município foram devidamente pagas.

Relativamente às senhas de presença devidas aos membros do órgão executivo pela sua presença em reuniões, as mesmas podem ser resumidas no seguinte quadro:

²⁶⁷ Convidada a suprir a falta de evidência em sede de contraditório, a entidade não juntou qualquer referência ou documento relativo a esta questão.

²⁶⁸ Convidada a suprir a falta de evidência em sede de contraditório, a entidade não juntou qualquer referência ou documento relativo a esta questão.

QUADRO 45 – SENHAS DE PRESENÇA CMAH_2018

NOME	CARGO	Reuniões Ordinárias												VALOR	N.º SESSÕES	TOTAL
		5/jan	02/fev	02/mar	06/abr	04/mai	08/jun	06/jul	03/ago	07/set	04/out	02/nov	07/dez			
	Vereador	P	P	P	P		P	P	P		P	P	P	68,67 €	10	686,70 €
	Vereador	P	P				P			P	P	P		68,67 €	6	412,02 €
	Vereador	P	P	P	P	P	P	P		P	P	P	P	68,67 €	11	755,37 €
	Vereador			P	P	P		P	P				P	68,67 €	6	412,02 €
	Vereador													68,67 €	0	0,00 €
	Vereador								P					68,67 €	1	68,67 €
		Reuniões Públicas Mensais														
		19/jan	16/fev	16/mar	19/abr	22/mai	21/jun	20/jul	20/ago	28/set	19/out	16/nov	21/dez			
	Vereador		P	P	P	P	P	P	P	P		P	P	68,67 €	10	686,70 €
	Vereador	P		P	P		P	P	P	P	P			68,67 €	9	618,03 €
	Vereador	P				P	P	P	P	P		P	P	68,67 €	8	549,36 €
	Vereador		P	P	P	P					P		P	68,67 €	6	412,02 €
	Vereador		P											68,67 €	1	68,67 €
	Vereador													68,67 €	0	0,00 €
		Reuniões Extraordinárias														
		jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ag	set	30/out	nov	dez			
	Vereador													68,67 €	0	0,00 €
	Vereador										P			68,67 €	1	68,67 €
	Vereador										P			68,67 €	1	68,67 €
	Vereador													68,67 €	0	0,00 €
	Vereador													68,67 €	0	0,00 €
	Vereador													68,67 €	0	0,00 €
		Reuniões AMAH														
		jan	26/fev	mar	27/abr	11/mai	18/jun	jul	ag	21/set	30/out	23/nov	dez			
	Vereador		P		P	P	P			P		P		68,67 €	6	412,02 €
	Vereador				P	P				P				68,67 €	3	206,01 €
	Vereador		P			P	P			P		P		68,67 €	5	343,35 €
	Vereador		P		P		P					P		68,67 €	4	274,68 €
	Vereador													68,67 €	0	0,00 €
	Vereador													68,67 €	0	0,00 €
TOTAL														6 042,96 €		

Foram detetadas as incongruências identificadas no quadro seguinte²⁶⁹. A diferença relativa ao Vereador [REDACTED] uma vez que o Município evidenciou que este não foi ressarcido pela reunião a que compareceu, a pedido seu²⁷⁰:

²⁶⁹ Convidada a suprir a falta de evidência em sede de contraditório, a entidade não juntou qualquer referência ou documento relativo a esta questão.

²⁷⁰ Cfr. doc. a fl. 2771.

QUADRO 46 – INCONGRUÊNCIAS SENHAS DE PRESENÇA CMAH_2018

NOME	N.º SESSÕES	TOTAL	N.º SESSÕES PAGAS	TOTAL	DIFERENÇA
	26	1 785,42 €	23	1 579,41 €	- 206,01 €
	19	1 304,73 €	19	1 304,73 €	- €
	25	1 716,75 €	22	1 510,74 €	- 206,01 €
	16	1 098,72 €	13	892,71 €	- 206,01 €
	1	68,67 €	1	68,67 €	- €
	1	68,67 €	0	- €	- 68,67 €
				TOTAL	-686,70 €

1.4. AJUDAS DE CUSTO

As ajudas de custo têm por objetivo compensar as despesas acrescidas de alimentação e de dormida dos eleitos locais, quando se deslocam por motivos de serviço, ou dos eleitos locais em regime de não permanência, quando se deslocam para assistir às sessões ou reuniões dos seus órgãos.

Só haverá este direito se a deslocação em serviço se efetuar para fora da área municipal, em deslocações diárias (realizadas num período de 24 horas), se se realizarem para além de 20km dos limites autárquicos, e nas deslocações por dias sucessivos, se ocorrerem para além de 50km desses limites, conforme determinado pelo disposto no Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril²⁷¹.

Caso a deslocação seja realizada para o estrangeiro, tem aplicação o disposto no Decreto-Lei n.º 192/95, de 28 de julho²⁷².

Para efeitos de determinação do domicílio, deve ser considerado o domicílio voluntário definido pelo artigo 82.º, n.º 1, do Código Civil²⁷³, ou seja, o lugar da residência habitual.

De acordo com a informação disponibilizada pelo Município, concretamente da análise dos recibos de vencimento de janeiro a dezembro, foi possível verificar que no ano de 2018 houve lugar ao pagamento de ajudas de custo ao executivo, no valor total de 2.934,52€ (656,66€ pagos aos PCMAH, 655,42€ pagos ao VPCMAH, 299,91€ pagos ao Vereador [REDACTED] e 1.322,53€ pagos à Vereadora [REDACTED]).

²⁷¹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro, pelas Leis n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro e 82-B/2014, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio.

²⁷² Alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2010, de 28 de dezembro.

²⁷³ Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 496/77, de 25 de novembro, 262/83, de 16 de junho, 267/94, de 25 de outubro e 163/95, de 13 de julho, pelas Leis n.ºs 84/95, de 31 de agosto, 31/2003, de 22 de agosto, 6/2006, de 27 de fevereiro, 40/2007, de 24 de agosto, 61/2008, de 31 de outubro, 24/2012, de 9 de julho, 137/2015, de 7 de setembro, 143/2015, de 8 de setembro, 8/2017, de 3 de março, 24/2017, e 24 de maio, 48/2018, de 14 de agosto, 13/2019, de 12 de fevereiro e 65/2020, de 4 de novembro.

Atendendo a que a entidade, convidada a juntar os boletins de itinerário correspondentes às ajudas de custo suprarreferidas em sede de contraditório não o fez, não nos foi possível realizar análise diferente da aqui constante.




1.5. SUBSÍDIO DE TRANSPORTE

A atribuição do subsídio de transporte tem por fundamento compensar os eleitos locais do acréscimo de despesas que representam as deslocações, por motivos de serviço ligados à sua qualidade de autarcas, sem que utilizem viaturas da autarquia, ou compensar os autarcas em regime de não permanência e os membros da assembleia municipal, quando se deslocarem do seu domicílio para assistirem às reuniões ordinárias e extraordinárias dos respetivos órgãos (vd. Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, *ex vide* do artigo 12.º, do EEL).

Salienta-se que, de acordo com o disposto no artigo 18.º, do Decreto-Lei n.º 106/98, de 24 de abril, a regra é a de que o ente público deve facultar veículos de serviço para as deslocações em serviço devendo, na sua falta, utilizar-se preferencialmente transportes coletivos de serviço público.

Na falta ou impossibilidade de recurso a estes meios, devem utilizar-se, preferencialmente, os transportes coletivos de serviço público, permitindo-se, em casos especiais, o uso do automóvel próprio do funcionário ou agente ou o recurso ao automóvel de aluguer, sem prejuízo da utilização de outro meio de transporte que se mostre mais conveniente desde que em relação a ele esteja fixado o respetivo abono.

Não obstante o exposto, atendendo ao âmbito temporal da presente inspeção e à documentação disponibilizada pela entidade inspecionada, verificou-se que, durante o ano de 2018, não foram feitos quaisquer abonos a título de subsídio de transporte, em inobservância do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea d), do EEL, situação que deve ser corrigida pelo MAH²⁷⁴.

²⁷⁴ Convidada a suprir a falta de evidência em sede de contraditório, a entidade não juntou qualquer referência ou documento relativo a esta questão, pelo que não nos foi possível fazer análise diferente da aqui constante.



CAPÍTULO V – DENÚNCIAS ENT-IRAP-N.º645/2017 E 518/2018

1. DENÚNCIA ENT-IRAP 645/2017

A 27 de outubro de 2017, deu entrada na (então) IRAP o ofício 1375/2017, de 26 de outubro, remetido pela Inspeção Geral de Finanças (IGF), remetendo denúncia efetuada junto do Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), relativa à CMAH²⁷⁵.

Pela OS n.º 9/2019²⁷⁶, foi esta denúncia inserida na Inspeção que ora se relata.

O denunciante invoca alegado benefício concedido pela CMAH à empresa Só Festas, Lda., motivado pela realização das festas Sanjoaninas, em contrapartida de um preço contratual que não reflete o verdadeiro valor do contrato por excluir, nomeadamente, “a totalidade da bilheteira, adjudicações de bares e (...) a totalidade das verbas dos patrocinadores”, quer no ano de 2017 (ano da denúncia), quer no ano de 2016.

Atendendo a que, em sede de análise documental e trabalhos de campo, foi possível verificar que o referido contrato, celebrado com o fornecedor invocado, seguia, regra geral, os mesmos trâmites ano após ano, tornou-se relevante alargar o âmbito temporal, desta análise em concreto, também aos anos 2018 e 2019²⁷⁷.

Em conformidade, foram analisados os procedimentos para:

1. “Aquisição de Serviços de Produção Musical e Disponibilização dos Meios Humanos e Materiais do Cartaz Musical das Festividades Sanjoaninas 2016”²⁷⁸;
2. “Aquisição de Serviços de Produção, Aluguer de Som e Iluminação para as Festas Sanjoaninas – 2016”²⁷⁹;
3. “Aquisição de Serviços de Produção, Meios Humanos e Materiais do cartaz Musical Festividades Sanjoaninas 2017”²⁸⁰;
4. “Aquisição de serviços de produção, aluguer de som e iluminação para as festas Sanjoaninas – 2017”²⁸¹;
5. “Aquisição de Serviços de Produção Musical e Disponibilização dos Meios Humanos e Materiais do Cartaz Musical das Festividades Sanjoaninas 2018”²⁸²;

²⁷⁵ Cfr. doc. a fls. 2837 a 2840.

²⁷⁶ Cfr. doc. a fl. 0001.

²⁷⁷ Cfr. etapas 5 e 10, da distribuição SGC0030/2019/13303, a fls. 2841 a 2848.

²⁷⁸ Cfr. doc. a fls. 2837 a 2912 e 3548 a 3605.

²⁷⁹ Cfr. doc. a fls. 2913 a 2979.

²⁸⁰ Cfr. doc. a fls. 2980 a 3015.

²⁸¹ Cfr. doc. a fls. 3016 a 3079.

²⁸² Cfr. doc. a fls. 3080 a 3152.



6. “Aquisição de serviços aluguer de som, iluminação e backline para as festas Sanjoaninas 2018”²⁸³;
7. “Aquisição de Serviços de Produção Musical e Disponibilização dos Meios Humanos e Materiais do Cartaz Musical das Festividades Sanjoaninas 2019”²⁸⁴; e
8. “Aquisição de serviços aluguer de som, iluminação e backline para as festas Sanjoaninas 2019”²⁸⁵;

resumidamente apresentados no seguinte quadro, no que agora interessa:

²⁸³ Cfr. doc. a fls. 3153 a 3229.

²⁸⁴ Cfr. doc. a fls. 3230 a 3281.

²⁸⁵ Cfr. doc. a fls. 3282 a 3354.

QUADRO 47 – PROCEDIMENTOS PARA AQUISIÇÃO DO CARTAZ E SOM PARA AS FESTAS SANJOANINAS 2016 A 2019

RB

	Objeto do contrato	Entidades convidadas	Preço base	Propostas	Ajudicatário	Valor do contrato
2016	Serviços de produção musical e disponibilização ao Município dos meios humanos e materiais do "Cartaz Musical das Festividades Sanjoaninas 2016", designadamente através da contratação e agenciamento, pelo próprio produtor adjudicatário, das bandas, DJ's e outros artistas e animadores que componham aquela produção musical das festas concelhias de Angra do Heroísmo, a realizar-se entre 17 e 26 de junho de 2016, tudo em obediência às condições descritas nas cláusulas técnicas especiais do caderno de encargos.	Azorwaves; Projaçor; One Love; Só Festas; Pinknoise; Paulo Borba; MIA; Associação Cultural e de Juventude Açores em Movimento	74 000,00 €	Só Festas, Unipessoal, Lda; Projaçor - Consultadoria, Estudos e Projectos, Lda; MIA Produção e Gestão de Eventos, Lda.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	72 000,00 €
	Serviços de produção, aluguer de som e iluminação para os espetáculos musicais das festas Sanjoaninas 2016, que terão lugar no recinto do Bailão, palco do Pátio da Alfândega e da Praça Velha, da cidade de Angra do Heroísmo, de acordo com o previsto no anexo I ao caderno de encargos.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	43 500,00 €	Só Festas, Unipessoal, Lda.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	43 500,00 €
	TOTAL					115 500,00 €
2017	Serviços de Produção Musical e Disponibilização ao Município dos Meios Humanos e Materiais do "Cartaz Musical das Festividades Sanjoaninas 2017", designadamente através da contratação e agenciamento, pelo próprio produtor adjudicatário, das bandas, DJ's e outros artistas e animadores que componham aquela produção musical das festas concelhias de Angra do Heroísmo entre 22 de junho e 1 de julho, de acordo com o previsto nas cláusulas técnicas especiais do caderno de encargos.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	73 000,00 €	Só Festas, Unipessoal, Lda.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	72 900,00 €
	Serviços de produção, aluguer de som e iluminação para os espetáculos musicais das festas Sanjoaninas 2017, que decorrem entre 22 de junho e 2 de julho do mesmo ano, de acordo com o previsto nas cláusulas técnicas especiais e rider técnico previstos no anexo I do caderno de encargos.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	43 500,00 €	Só Festas, Unipessoal, Lda.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	43 500,00 €
	TOTAL					116 400,00 €
2018	Serviços de Produção Musical e Disponibilização ao Município dos Meios Humanos e Materiais do "Cartaz Musical das Festividades Sanjoaninas - 2018", designadamente através da contratação e agenciamento, pelo próprio produtor adjudicatário, das bandas, DJ's e outros artistas e animadores que componham aquela produção musical das festas concelhias de Angra do Heroísmo entre 22 de junho e de 30 de junho, de acordo com o previsto nas cláusulas técnicas especiais do presente caderno de encargos.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	72 900,00 €	Só Festas, Unipessoal, Lda.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	72 900,00 €
	Serviços de Aluguer de Som, Iluminação e Backline para as Festas Sanjoaninas 2018, que decorrem entre 22 de junho e de 1 de julho, inclusive, do mesmo ano, de acordo com o previsto nas cláusulas técnicas especiais e rider técnico previstos no anexo I do caderno de encargos e aquisição dos serviços de montagem e disponibilização do som de rua e de som móvel.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	43 500,00 €	Só Festas, Unipessoal, Lda.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	43 500,00 €
	TOTAL					116 400,00 €
2019	Serviços de produção musical e disponibilização dos meios humanos e materiais do cartaz musical das festividades sanjoaninas 2019, designadamente através da contratação e agenciamento, pelo próprio produtor adjudicatário, das bandas, DJ's e outros artistas e animadores que componham aquela produção musical das festas concelhias de Angra do Heroísmo entre 21 e 30 de junho, conforme descrito nas cláusulas técnicas especiais previstas no anexo I do caderno de encargos.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	72 900,00 €	Só Festas, Unipessoal, Lda.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	72 900,00 €
	Aquisição de serviços de aluguer de som, iluminação e backline para as festas Sanjoaninas 2018, que decorrem entre 22 de junho e 1 de julho, inclusive, do mesmo ano, de acordo com o previsto nas cláusulas técnicas especiais e rider técnico do caderno de encargos, bem como aquisição dos serviços de montagem e disponibilização do som de rua e de som móvel.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	43 500,00 €	Só Festas, Unipessoal, Lda.	Só Festas, Unipessoal, Lda.	43 500,00 €
	TOTAL					116 400,00 €

A contratação analisada apresenta, regra geral, os mesmos trâmites em todos os anos.

Concretamente, o procedimento para aquisição de serviços de produção musical e disponibilização dos meios humanos e materiais do cartaz musical das festividades Sanjoaninas foi, em regra, realizado com recurso a ajuste direto, iniciado na sequência de despacho de decisão de contratar e autorização da correspondente despesa, determinado pelo PCMAH²⁸⁶, em observância do disposto nos artigos 36.º do CCP e 18.º, n.º 1, alínea a), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

²⁸⁶ Cfr. docs. a ffs. 2854 e 2855.

Esta afirmação parece também valer para o procedimento de produção, aluguer de som e iluminação de 2016, contudo, não foi disponibilizada à IRAT evidência da mesma, apenas constando de informação de adjudicação referência ao despacho de abertura do procedimento emanado do PCMAH, datado de 15 de junho²⁸⁷.

A requisição interna 122, de 31/05/2016, faz menção a autorização do PCM a 15/06/2016, contudo não se encontra devidamente assinada pelo mesmo, pelo que não é possível aferir da sua fiabilidade.

De igual modo, não consta da documentação remetida despacho de adjudicação proferido pelo órgão competente para a decisão de contratar²⁸⁸.

Também no ano de 2016, a decisão de contratar para aquisição de serviços de produção musical e disponibilização dos meios humanos e materiais do cartaz musical previa autorização de despesa no valor do preço base de 74.000,00€, com possibilidade de adiantamento até 30% do preço contratual, após assinatura do contrato, isento de prestação de caução, ao abrigo do disposto no artigo 292.º, n.º 3, do CCP, prevendo ainda convite às empresas Azorwaves – Produção de Espetáculos Lda., Projaçor – Consultadoria, Estudos e Projetos, Lda., One Love Unipessoal, Lda., Só Festas Unipessoal, Lda., Pinknoise, Paulo Borba, MIA – Produção e Gestão de Eventos, Lda. e Associação Cultural e de Juventude Açores em Movimento (7 entidades), efetivamente, a 29/02/2016, apenas foram enviados convites, via plataforma SaphetyGov, às empresas Azorwaves – Produção de Espetáculos Lda., Projaçor – Consultadoria, Estudos e Projetos, Lda., One Love Unipessoal, Lda., Só Festas Unipessoal, Lda., MIA – Produção e Gestão de Eventos, Lda. e Associação Cultural e de Juventude Açores em Movimento (6 entidades).

Já no procedimento adotado para aquisição de serviços de som, a entidade recorreu diretamente à empresa Só Festas, Unipessoal, Lda.

De 2017 em diante, apenas foi remetido convite à empresa Só Festas, “considerando a experiência e aptidão” demonstrada por esta empresa, “no que concerne à prestação de serviços relacionada com a produção musical e disponibilização dos meios humanos e materiais do cartaz musical das festividades das Sanjoaninas (...), dando-se desta forma continuidade à produção musical das Sanjoaninas (...)”²⁸⁹.

²⁸⁷ Convidada a suprir a falta de evidência em sede de contraditório, a entidade não juntou qualquer referência ou documento relativo a esta questão.

²⁸⁸ Convidada a suprir a falta de evidência em sede de contraditório, a entidade não juntou qualquer referência ou documento relativo a esta questão.

²⁸⁹ Vd. informação inicial submetida à consideração pela Chefe de Divisão da Unidade de Cultura e Desenvolvimento Socioeconómico e MyDoc 364, a fls. 3230 a 3232 e 3355 a 3362.

Não obstante a análise supra, os dois contratos, anualmente celebrados, para prestação do serviço de produção musical do cartaz e aluguer de som e iluminação dos palcos, suscitam dúvidas de maior monta, conforme abaixo melhor se descreve.



1.1. VALOR ESTIMADO DO CONTRATO

A denúncia aqui analisada está diretamente relacionada com o apuramento do valor estimado do contrato, por contraposição com o custo do contrato para a entidade adjudicante/preço base.

De acordo com o artigo 17.º, n.º 1, do CCP, “o valor do contrato a celebrar é o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto”, integrando esse cálculo, não só o preço a pagar pela entidade adjudicante ou por terceiros, mas também o valor de quaisquer contraprestações a efetuar em favor do adjudicatário, e ainda o valor das vantagens que decorram diretamente para este da execução do contrato e que possam ser configuradas como contrapartida das prestações que lhe incumbem (vd. n.º 2 do mesmo preceito).

Pretende este normativo regular os elementos a ter em conta no momento da estimativa do valor monetário do contrato para, desse modo, se poder definir o custo ou o encargo que o contrato a celebrar determina para a entidade adjudicante.

E importa distinguir deste “valor do benefício económico do contrato para o adjudicatário”, o “valor do custo do contrato para a entidade adjudicante”, ou valor estimado do contrato, conceito introduzido no CCP pela revisão de 2017²⁹⁰.

O valor estimado do contrato consiste, em regra, no valor monetário que a entidade adjudicante projeta vir a pagar em contrapartida das prestações a efetuar pelo adjudicatário²⁹¹ e irá determinar, por exemplo, a escolha do procedimento (artigo 18.º, do CCP), o órgão competente para a autorização da despesa e o envio (ou não) do anúncio para publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) (artigo 474.º, CCP).

Este valor confunde-se com o conceito de preço base, na medida em que, quer os componentes quer os critérios para a respetiva determinação coincidem entre ambos.

Preço base, na aceção vertida no artigo 47.º, n.º 1, do CCP, “é o montante máximo que esta entidade [entidade adjudicante] se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato (...)”.

²⁹⁰ Veja-se, a este propósito, “Direito dos Contratos Públicos”, Pedro Costa Gonçalves, 3.ª Edição, vol.1, Almedina, 2018 (p. 436).

²⁹¹ Vd. artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE, que refere: “o cálculo do valor estimado de um contrato baseia-se no montante total a pagar, sem IVA, estimado pela autoridade adjudicante (...)”.

Na prática, pode não existir coincidência entre os montantes do valor estimado e do preço base, o que sucede, nomeadamente, nos contratos em que, ao preço a pagar pela entidade adjudicante, se junta o preço a pagar por terceiros, caso em que o valor estimado do contrato deve contar com as receitas provenientes de terceiros e com os pagamentos da entidade adjudicante²⁹².

JB

Para o cálculo do valor estimado do contrato, há que ter em conta as seguintes regras²⁹³:

- a) O método de cálculo não pode ser escolhido com o intuito ou com o resultado²⁹⁴ de desonerar a entidade adjudicante do cumprimento de exigências legais (vd. artigo 17.º, n.º 8, do CCP). O fracionamento pressupõe, no caso dos serviços (para a análise que aqui nos interessa), a definição prévia de um objeto unitário, determinado “pela conjugação entre a unidade funcional do serviço e a natureza e qualidade das prestações”²⁹⁵;
- b) O valor tem de representar a soma do preço (montante total a pagar pela entidade adjudicante) com outras prestações, como seja o valor total dos bens móveis e serviços que são postos à disposição do adjudicatário ou o valor de pagamentos de terceiros²⁹⁶;
- c) A fixação do valor do contrato deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, utilizando, como referência preferencial, os custos médios unitários de prestações do mesmo tipo adjudicadas em anteriores procedimentos promovidos pela entidade adjudicante (vd. artigo 17.º, n.º 7, do CCP).

Em conformidade com o exposto supra, e atenta a informação disponibilizada pelo Município, concretamente da análise das cláusulas técnicas especiais que integram o caderno de encargos, é possível verificar que os procedimentos em análise preveem outras contraprestações a efetuar a favor do adjudicatário, além do preço, como sejam, e por referência ao caderno de encargos de 2016 (mas que são reproduzidas nos cadernos de encargos respeitantes aos anos 2017, 2018 e 2019):

- a) Estruturas dos palcos disponibilizadas e montadas pela entidade adjudicante (cláusula n.º 2, ponto 1., das Cláusulas Técnicas Especiais);
- b) Bilheteira do Recinto do Bailão (cláusula n.º 2, ponto 2., das Cláusulas Técnicas Especiais);
- c) Patrocínios do Recinto do Bailão (cláusula n.º 2, ponto 2., das Cláusulas Técnicas Especiais);

²⁹² Vd. “Direito dos Contratos Públicos”, Pedro Costa Gonçalves, 3.ª Edição, vol.1, Almedina, 2018 (p. 439).

²⁹³ Vd. “Direito dos Contratos Públicos”, Pedro Costa Gonçalves, 3.ª Edição, vol.1, Almedina, 2018 (p. 439).

²⁹⁴ Atendendo a que a operação de fracionamento abusivo não tem de ser intencional, in “Direito dos Contratos Públicos”, Pedro Costa Gonçalves, 3.ª Edição, vol.1, Almedina, 2018 (p. 439).

²⁹⁵ In, “Direito dos Contratos Públicos”, Pedro Costa Gonçalves, 3.ª Edição, vol.1, Almedina, 2018 (p. 441).

²⁹⁶ De acordo com a Diretiva 2014/24/UE, mesmo que eventuais, esses pagamentos, para poderem ser feitos, têm de estar cobertos pelo procedimento de adjudicação.

- d) Patrocínios do Recinto do Pátio da Alfândega (cláusula n.º 2, ponto 3., das Cláusulas Técnicas Especiais);
- e) Venda, pelos meios físicos²⁹⁷ e eletrónicos da entidade adjudicante, de bilhetes de ingresso para o Recinto do Bailão (cláusula n.º 2, ponto 4., das Cláusulas Técnicas Especiais);
- f) Isenção de licenciamento do Recinto do Bailão (cláusula n.º 2, ponto 5., das Cláusulas Técnicas Especiais);
- g) Isenção de licenciamento do Recinto do Pátio da Alfândega (cláusula n.º 2, ponto 6., das Cláusulas Técnicas Especiais);
- h) Cinco estruturas no Recinto do Bailão a ser utilizadas como bar, incluindo acesso à eletricidade, água e saneamento, isento de quaisquer custos (cláusula n.º 2, ponto 7., das Cláusulas Técnicas Especiais);
- i) Até seis estruturas no Recinto do Pátio da Alfândega, a ser utilizadas como bar, incluindo acesso à eletricidade, água e saneamento, isento de quaisquer custos (cláusula n.º 2, ponto 8., das Cláusulas Técnicas Especiais);
- j) Limpeza dos Recintos do Bailão e Pátio da Alfândega, bem como dos respetivos WC's²⁹⁸ (cláusula n.º 2, ponto 9., das Cláusulas Técnicas Especiais);
- k) Custos com a eletricidade dos palcos do Bailão e do Pátio da Alfândega (cláusula n.º 2, ponto 12., das Cláusulas Técnicas Especiais).

Relativamente à bilheteira, não foi possível apurar com detalhe o valor estimado do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário entre os anos 2016 a 2019, sendo certo, porém, que os preços dos ingressos no Recinto do Bailão, foram fixados no máximo de 15€ na modalidade diária e de 30€ para o conjunto dos espetáculos do período festivo.

Relativamente aos patrocínios dos recintos, não foram remetidas evidências de que estes tenham sido sujeitos a expressa autorização prévia da entidade, conforme previsto no caderno de encargos. Pelo Vereador [REDACTED] foi, contudo, referido, em sede de trabalhos de campo que, por conhecimento direto, sabe que os patrocínios concedidos para o interior do Recinto do Bailão rondarão os 2.500,00€/3.000,00€, enquanto os concedidos para instalação de publicidade no palco do Pátio de Alfândega rondarão os 3.000,00€/3.500,00€.

²⁹⁷ A partir de 2017 já não aconteceu a disponibilização pela entidade adjudicante dos seus meios para venda física de ingressos para o Recinto do Bailão.

²⁹⁸ Em 2019, a abertura e limpeza dos WC's do Recinto do Bailão passou a ser da responsabilidade do adjudicatário, mantendo-se os do Recinto do Pátio da Alfândega da responsabilidade da entidade adjudicante.

Relativamente às estruturas disponibilizadas no interior dos dois recintos a ser utilizadas como bar, a partir de 2017 passou para 4 estruturas no Bailão, mantendo-se o Pátio da Alfândega com um máximo de 6. D.
PB

O custo de montagem dos recintos de espetáculo corre por conta do Município, tirando o adjudicatário proveito (financeiro) das infraestruturas aí disponibilizadas²⁹⁹.

Considerando o acima exposto, e ainda que não nos seja possível quantificar com certeza o valor dos benefícios atribuídos ao adjudicatário deste contrato, além do preço, verificamos fortes indícios de que os mesmos não tenham sido contabilizados para efeitos de cálculo do valor estimado do contrato.

Ao exposto acresce a informação elaborada pela jurista do Município, elaborada a 2 de abril de 2019 e remetida via MyDoc 364/2019³⁰⁰, onde salienta que “(...) tais contrapartidas devem ser devidamente contabilizadas e incluídas no preço base (...)”, sendo que “(...) o ajuste direto, em regra, apenas permite a celebração de contratos de valor inferior a €75 000 (...). Nestes termos, caso se verifique um acréscimo do preço base do presente procedimento – na sequência da contabilização das contrapartidas acima descritas – em que seja ultrapassado o limite acima referido, a escolha do procedimento de formação do contrato visado deverá ser reequacionada, devendo, nesse caso, ser adotado o concurso público (...)”.

Em resposta a esta informação, pronunciou-se a Chefe da Unidade de Cultura e Apoio Social, [REDACTED] informando que “a UCAS apenas se pode pronunciar no que concerne à contabilização decorrente da venda de ingressos, situação essa que só pode ser apurada no final das festas. No que concerne ao restante teor do email, solicito orientações do executivo em relação ao solicitado, em virtude de desconhecer os valores acordados para efeitos de exploração de estruturas”³⁰¹.

Os movimentos supra mereceram a seguinte análise por parte do Vereador [REDACTED] “no caso em concreto e na presente data esta contratação já foi equacionada e ponderada face ao total do valor inerente à mesma, assim sendo, urge despachar este processo nos moldes definidos anteriormente, sendo certo que de futuro deverá ser equacionado o informado pelo GJ no email em anexo”³⁰².

²⁹⁹ Veja-se, a este propósito, o afirmado pelo Vereador [REDACTED] em sede de entrevista à “Açores Magazine”, no âmbito das festas Sanjoaninas 2016, onde afirma que “o município prepara o recinto, instalando as infraestruturas necessárias, mas é ao produtor musical que cabe toda a gestão artística e os pormenores logísticos dos espetáculos”, assumindo que o produtor de espetáculos é também responsável, por consequência, da disponibilização do som para a realização dos mesmos – disponível em <https://www.acorianooriental.pt/files/multimedia/docs/127.pdf>, consultada a 16/06/2021 e junta a fls. 2969 a 2976.

³⁰⁰ Anexo 4, referido no movimento 34, MyDoc 364/2019, a fls. 3355 a 3362.

³⁰¹ Vd. movimento 36, MyDoc 364/2019, a fls. 3355 a 3362.

³⁰² Vd. movimento 38, MyDoc 364/2019, a fls. 3355 a 3362.

Já em procedimentos de anos anteriores (concretamente em 2016), o Chefe da Unidade de Gestão Financeira e Recursos Humanos havia alertado o executivo no sentido de que “em futuros procedimentos, em minha opinião, dever-se-á equacionar a possibilidade/obrigatoriedade de juntar este procedimento [produção, aluguer de som e iluminação para espetáculos musicais das Festas Sanjoaninas], ao cartaz musical”³⁰³.

A ser assim, o procedimento de formação do contrato adotado (ajuste direto), não se coaduna com o valor estimado do procedimento, atendendo a que o preço base fixado (74.000,00€ em 2016, 73.000,00€ em 2017, 72.900,00€ em 2018 e 72.900,00€ em 2019) é inflacionado por estas outras prestações a favor do adjudicatário, ultrapassando o valor máximo admitido para o recurso ao ajuste direto.

Em sede de contraditório, o PCM clarificou que os benefícios/contrapartidas municipais para o adjudicatário não resultavam de modo direto para o adjudicatário, para efeitos de aferição do valor estimado do contrato, referindo que “*essas alegadas contrapartidas não se traduziam (i) nem em encargos que a entidade adjudicante houvesse de pagar ao adjudicatário, (ii) nem eram as mesmas imediatamente mensuráveis/quantificáveis (...)*”, referindo ainda que:

“*- As estruturas dos palcos e de bares improvisados e mesmo os meios físicos e eletrónicos da entidade adjudicante, foram adquiridos há muitos anos e estão ao serviço geral da população, servindo (não só mas também) os espetáculos de animação, locais ou internacionais, consoante a natureza e dimensão daquelas mesmas estruturas em todo o período do ano (...)*

- A bilheteira do Recinto do Bailão e os patrocínios não são claramente densificáveis a priori (...) porquanto, desde logo pelo simples facto de nem sequer se conseguir antever a real dimensão da afluência de público. Basta as condições atmosféricas serem adversas – como é, de resto, usual suceder – para a afluência de público ser quase nula (...). O que sobressai, isso sim, para o presente efeito, é que o adjudicatário corre os riscos do contrato, no caso, até de um “benefício zero”, para o efeito das “contrapartidas” municipais (...)

*- Quanto a “isenções de licenciamento”, nem sequer deveriam ter sido referidas nas peças procedimentais, por inócuas, já que decorrem da natureza dos eventos e da adjudicação, em si mesma, ou seja, não deparamos com “licenciamentos-tipo” de recintos; antes é o próprio contrato que já induz a utilização dos espaços em causa pelo adjudicatário – e o mesmo se diga dos custos com eletricidade (de resto não mensuráveis, por não destacáveis especialmente dos encargos municipais nesta matéria) (...).”*³⁰⁴.

³⁰³ Vd. movimento 12, MyDoc 1917/2016, a fls. 2977 a 2979.

³⁰⁴ Cfr. docs. a fls. 3689 e 3690.

Do exposto não resultam elementos que permitam, com rigor, alterar a análise efetuada pela IRAT em sede de Projeto de Relatório, termos porque se mantém a análise efetuada.



Relativamente aos procedimentos encetados para os anos 2016 e 2017, determinava o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do CCP (na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho) que “a escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior 75.000,00€”, à semelhança do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea a), do Regime dos Contratos Públicos na Região Autónoma dos Açores (RJCPRAA)³⁰⁵.

Já no que diz respeito aos procedimentos contratuais levados a cabo para os anos 2018 e 2019, já se encontrava em vigor a redação do artigo 20.º, do CCP, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, segundo a qual o procedimento que permite a celebração de contratos até 75.000,00€ é o procedimento de consulta prévia, com convite a pelo menos 3 entidades, sendo o ajuste direto apenas admitido para contratos até 20.000,00€. Por seu turno, o RJCPRAA, manteve inalterado o referido artigo 20.º, n.º 1, alínea a) e, portanto, manteve, para a aquisição de serviços, a possibilidade de recorrer a juste direto para celebração de contratos até 75.000,00€.

Apesar do RJCPRAA contrariar o CCP nos termos referidos, sempre deverá prevalecer o disposto naquele, atento o princípio da supletividade do direito estadual, tal como previsto no artigo 228.º, n.º 2, da CRP.

Não obstante, sempre se dirá, em consonância com a posição do Tribunal de Contas que, “a atividade legiferante a implementar pela Assembleia Legislativa da RAA em matéria de contratação pública subordina-se, obrigatoriamente, a princípios e normas de proveniência europeia e de natureza constitucional”, nomeadamente, princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, que são estruturantes da contratação pública³⁰⁶, termos porque se deverá ponderar a revisão do RJCPRAA.

O referido nos dois parágrafos supra não afasta, contudo, a conclusão que já havia sido enunciada de que o valor estimado do contrato para aquisição do cartaz musical para as festas Sanjoaninas 2016, 2017, 2018 e 2019, não integrou na sua contabilização todas as contraprestações atribuídas a favor do adjudicatário, o que determinou a escolha de um procedimento para a formação do contrato menos exigente do que deveria.

De acordo com o artigo 65.º, n.º 1, alínea l), da LOPTC, constitui eventual infração financeira sancionatória a violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública, no caso, o artigo 20.º, n.º 1, do RJCPRAA, no valor total de 290.700,00€, sendo responsáveis os

³⁰⁵ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro e alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 3/2017/A, de 13 de abril.

³⁰⁶ Vd. Acórdão n.º 17/2017 - 26 de abril - 1ª Secção/PL, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2017/ac017-2017-1spl.pdf>, consultado a 17/06/2021.

membros do executivo responsáveis pela decisão de contratar, conforme melhor descrito no Anexo I a este relato.



Ao exposto acresce, segundo a posição defendida por Maria João Estorninho³⁰⁷, a não realização de concurso público quando seja exigido por lei, consubstancia a preterição de uma formalidade essencial, que viola de forma grave princípios fundamentais em nome dos quais o concurso é exigido, tais como o princípio da legalidade, o princípio da imparcialidade ou o princípio da prossecução do interesse público³⁰⁸.

Em conformidade, e atento o disposto no artigo 163.º, n.º 1, do CPA, são anuláveis os atos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou outras normas jurídicas aplicáveis, para cuja violação se não preveja outra sanção.

O ato anulável produz efeitos jurídicos, que podem ser destruídos com eficácia retroativa se o ato vier a ser anulado por decisão proferida pelos tribunais administrativos ou pela própria Administração (artigo 163.º, n.º 2, do CPA), podendo ser impugnado perante a própria Administração ou perante o tribunal administrativo competente, dentro dos prazos legalmente estabelecidos.

Em conformidade, deve o presente relato ser remetido ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, para efeitos de apreciação da eventual invalidade dos presentes contratos administrativos, bem como ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, para efeito de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras nos termos suprarreferidos.

1.2. FRACIONAMENTO DO CONTRATO

Da documentação disponibilizada pela entidade e no decurso dos trabalhos de campo, foi possível verificar que o MAH celebrou, nos anos aqui em análise, com a empresa Só Festas, por motivo das festas Sanjoaninas, dois contratos por ajuste direto, um destinado à aquisição de serviços de produção musical e disponibilização dos meios humanos e materiais do cartaz musical das festividades Sanjoaninas e outro destinado à prestação de serviços de produção, aluguer de som e iluminação para as mesmas festas, ambos abrangendo os palcos do Recinto do Bailão e do Pátio da Alfândega³⁰⁹.

Sucede que o contrato para disponibilização dos meios humanos e materiais do cartaz musical, não só não exclui do seu objeto o som e iluminação dos palcos onde os artistas contratados irão atuar,

³⁰⁷ "Curso de Direito dos Contratos Públicos, Por uma contratação pública sustentável", Almedina, 2012, pág. 455.

³⁰⁸ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte Processo: 00320/12.1BEVIS, 09/10/2015.

³⁰⁹ De salientar que o contrato de produção, aluguer de som e iluminação abrange também o palco da Praça Velha. Contudo, no que aqui nos interessa, e atenta a reduzida dimensão deste palco por comparação com os restantes abrangidos por este contrato, vamos limitar-nos a essa análise.

como refere que é celebrado na modalidade de “chave na mão” (veja-se, neste sentido, o caderno de encargos deste procedimento correspondente ao ano de 2016, quando refere, no seu objeto, a “disponibilização dos meios humanos e materiais do cartaz musical” e a obrigação do adjudicatário recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam essenciais e adequados à execução dos serviços objeto do contrato, na sua cláusula 6.ª, n.º 2 e, expressamente, na cláusula técnica n.º 1, que “o adjudicatário fica imperativamente incumbido de proceder à contratação das bandas, DJ’s e outros artistas e/ou animadores, em regime de “chave na mão”).

O conceito “chave na mão” aparece, nos mesmos termos, referido no caderno de encargos respeitante ao procedimento encetado em 2017, em 2018 e em 2019, tendo sido por diversas vezes referido por trabalhadores do Município em sede de trabalhos de campo.

Este termo pressupõe, s.m.o., que o serviço é disponibilizado à entidade adjudicante sem qualquer acréscimo de responsabilidade/despesa, isto é, como um “produto pronto a consumir”.

O objeto contratual destes dois contratos parece, pois, confundir-se.

Em sede de contraditório, veio o PCM referir que os objetos contratuais não se confundem:

“(…) Desde logo, a contratação do som e iluminação só pode ser efetivada depois de conhecido o “Cartaz Musical” (…)

A aquisição “chave na mão” do “cartaz musical” não inclui, nem podia, factualmente, incluir, o som e a iluminação. E, por isso, tal não resulta nem dos contratos celebrados, nem das peças procedimentais. “Chave na mão” significa, isso sim, que o adjudicatário, no âmbito da disponibilização dos artistas, em concreto, tem de recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam adequados à execução do objeto contratual (ir ao aeroporto recolher os artistas e seus acompanhantes, encaminhá-los para os hotéis, levá-los a jantar ou a almoçar, providenciar por flores, bebidas ou outras exigências do artista (…)

Aliás, é nisto mesmo que reside a distinção dos objetos contratuais em apreciação, pois é pelo facto do som e da iluminação não serem, in casu, “concebidos e realizados como criações artísticas (…) que são distintos dos espetáculos abrangidos pelo “Cartaz Musical”. Não há unidade do objeto, ao contrário do que conclui a IRAT.

(…) o contrato destinado à prestação de serviços de produção, aluguer de som e iluminação para as festividades sanjoaninas abrangeu os palcos do Recinto do Bailão, do Pátio da Alfândega e da Praça Velha, mais precisamente, e por ser pertinente informa-se que nos anos de 2016/2017 esta prestação de serviços foi contratada para o “Bailão”, “Pátio da Alfândega” e “Praça Velha”, sendo que em 2018, esta última foi contratada para “Bailão”, “Pátio da Alfândega”, “Praça Velha” e “Prior do Crato”, por último, no ano de 2019, foi contratada a prestação de serviços ora em apreço para “Bailão”, “Pátio da Alfândega”, “Praça Velha”, “Prior do Crato” e “Adro da Sé”.

Ora, o adjudicatário, no hiato de tempo supra referido apenas contratou artistas para atuarem no “Bailão” e “Pátio da Alfândega” (...).



Aliás, precisamente para evitar que continuasse o intérprete aplicador do direito a confundir-se com os respetivos âmbitos é que o legislador, com a mais recente evolução legislativa nesta matéria, conferida ao artigo 24º do CCP pela Lei nº 30/2021, de 21 de maio, veio finalmente esclarecer que, no caso da contratação de artistas, incluem-se todos os bens, serviços ou obras conexos com a obra ou espetáculo a adquirir, designadamente:

- a) A criação, execução e interpretação de obras;
- b) Os materiais, equipamentos, transporte e processos produtivos de suporte às artes do espetáculo ou do audiovisual;
- c) A produção, realização e divulgação de artes do espetáculo ou do audiovisual, incluindo de valorização e divulgação das obras e dos artistas.

Mas, sempre, em qualquer caso, como bem refere Pedro Costa Gonçalves, como acima vimos, se ainda se descortinar, aí sim, uma unidade funcional, “espetáculos de luz e som” quando concebidos e realizados, como criações artísticas”, em si mesmas (...)

Se assim não se entender (...) sempre se dirá, então, que, substantivamente, a autarquia haverá de beneficiar do tratamento mais favorável, porquanto sempre poderia ter logo recorrido ao regime do ajuste direto em função de critérios materiais, ou seja, independentemente do valor (...) ³¹⁰.

Conclui o PCM, relativamente a esta matéria que se há unidade de objeto, “então estão reunidos os pressupostos, de facto e de direito, para, em função de critérios materiais, realizar toda a despesa agregada, ab initio (“cartaz musical” e “som e iluminação”), de modo global, independentemente do valor. Ora, se assim for, também deste ponto de vista, como se comprova, é inócuo continuar a falar-se, por consequência, em “fracionamento de despesas”.

Acresce que a entidade adjudicante nunca optou por recorrer ao ajuste direto em função de critérios materiais, agregando a contratação de cada artista ao som e iluminação, porque tal é tecnicamente impossível. Nas festividades Sanjoaninas, considerando apenas o palco do Bailão, ocorrem dois a três espetáculos por noite e mais de uma vintena de espetáculos num espaço de dez dias, o que torna evidente a impossibilidade técnica de montar e desmontar toda a logística de som e iluminação entre cada espetáculo” ³¹¹.

De facto, de acordo com o disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), subalínea i) e n.º 6, do CCP, pode adotar-se o ajuste direto quando as prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade pelo facto de o objeto do procedimento ser a criação ou

³¹⁰ Cfr. docs. a fls. 3690 e 3691.

³¹¹ Cfr. docs. a fl. 3692.

aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico, o que inclui todos os bens, serviços ou obras conexos com a obra ou o espetáculo a adquirir, designadamente: a criação, execução e interpretação de obras; os materiais, equipamentos, transporte e processos produtivos de suporte às artes do espetáculo ou do audiovisual, bem como a produção, realização e divulgação de artes do espetáculo ou do audiovisual, incluindo de valorização e divulgação das obras e dos artistas.



RB

Contudo, e conforme referido em sede de contraditório, esta medida apenas passou a estar prevista com a alteração ao CCP introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com início de vigência em 20 de junho de 2021 e, portanto, em momento bastante posterior ao dos procedimentos aqui em análise.

Além disso, para que se verifique o fundamento material do artigo 24.º, é necessário que no mercado "*apenas exista um operador técnica, artística e juridicamente capaz de realizar as prestações do contrato a celebrar*"³¹², o que não nos parece ser claro neste caso (considerando que o convite não é dirigido ao artista em concreto) nem tão pouco foi fundamentado nesse sentido pela entidade adjudicante (veja-se, a justificação já referida supra no ponto 1. para convite a apenas uma entidade).

Apesar da entidade referir que não há unidade do objeto, ao aventar a possibilidade de recurso ao ajuste direto nos moldes agora preconizados pelo artigo 24.º, verdadeiramente está a reconhecer uma efetiva unidade do objeto o que, atento o acima exposto relativamente ao requisito do operador nem seria, *s.m.o.*, o único requisito para a invocação de critérios materiais para recurso ao ajuste direto.

Termos porque se mantém a análise anteriormente efetuada.

A lei não impede o fracionamento do objeto do contrato, contudo, a unidade do objeto não deverá ser comprometida. No caso dos serviços, a unidade do objeto determinar-se-á, em regra, pela conjugação entre a unidade funcional do serviço e a natureza e qualidade das prestações.

Verificando-se tamanha interdependência entre a produção musical do cartaz e o fornecimento de som para os mesmos espetáculos, parece-nos que o fracionamento deste objeto tem implicações ao nível da sua unidade funcional, pelo que se apresenta com indícios de artificialidade.

Ao exposto acresce o valor atribuído a cada contrato. Conforme já acima se viu, os valores atribuídos ao contrato de produção musical facilmente seriam superiores se calculados também com base na obrigação de fornecimento de som, o que determinaria a obrigatoriedade de recurso a um procedimento de formação do contrato mais exigente, em função do valor.

³¹² Vd. "Direito dos Contratos Públicos", Pedro Costa Gonçalves, 3.ª Edição, vol.1, Almedina, 2018 (p. 509).

Partindo do pressuposto, já referido, de que a lei não impede o fracionamento ou a subdivisão de contratos, sempre será de referir que esse fracionamento não pode ser motivado por intenções de “fuga” ao cumprimento das exigências legais (vd. artigo 17.º, n.º 8, do CCP e 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho), termos porque a lei determina regras para a agregação dos valores de cada contrato isolado, levando a que, “se a entidade adjudicante tem a intenção de dividir ou fracionar o contrato de aquisição de uma obra, de um serviço ou de um bem – através da cisão da aquisição do bem, do serviço ou da obra por vários contratos -, deverá aplicar, em cada procedimento e, portanto, para cada contrato (que tem por objeto uma parte de uma obra, de um serviço ou de um fornecimento)”, as regras que seriam aplicáveis em função do somatório de todos os procedimentos ou contratos já celebrados nesse sentido (artigo 22.º, n.º 1, do CCP)³¹³.

Conforme já acima se viu, os dois contratos totalizaram 115.500,00€ em 2016 e 116.400,00€ em 2017, 2018 e 2019.

Não obstante a análise do fracionamento supra efetuada, a verdade é que a definição do objeto não é suficientemente clara, de modo a permitir afirmar com certezas que não está em causa duplicação da despesa, atendendo a que, por um lado, temos no contrato de fornecimento do cartaz musical o conceito de “chave na mão” e, por outro, um contrato de aluguer de som para os palcos onde esses artistas atuarão, sem esse sem o qual não o podem fazer.

Verificando-se duplicação de despesa, podemos estar perante eventual responsabilidade financeira reintegratória, conforme determina o artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC, atendendo a que um dos pagamentos perde, assim, fundamento legal, considerando-se pagamento indevido para efeitos de reposição, na medida em que causam dano para o erário público, no valor da soma dos 4 contratos para aquisição do serviço de aluguer de som, ou seja, 174.000,00€.

No caso, a responsabilidade pela reposição dos respetivos montantes recai sobre o agente ou agentes da ação (vd. artigo 61.º, n.º 1, da LOPTC) o que, conjugado com o disposto no artigo 80.º-A, do RFALEI, determina a responsabilidade do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecido por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente, ou ainda sobre os trabalhadores ou agentes que, nas suas informações para o órgão executivo, seus membros ou dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

³¹³ “Direito dos Contratos Públicos”, Pedro Costa Gonçalves, 3.ª Edição, vol.1, Almedina, 2018 (p. 449).

2. DENÚNCIAS ENT-IRAP 518/2018, 52/2021 E 54/2021

Pelo ofício SAI-DRAC/2018/2376, de 7 de agosto, deu entrada na (então) IRAP, a 9 de agosto, com a referência n.º 518³¹⁴, denúncia remetida pela Direção Regional da Cultura (DRC), visando a CMAH, relativamente à requalificação do acesso pedonal à Prainha, por alegadamente ter realizado os trabalhos ao arrepio do disposto no artigo 24.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, que dispõe que “quaisquer trabalhos de obras públicas, incluindo os promovidos por entidades concessionárias de obras ou serviços públicos, a realizar em imóveis classificados, ou em imóveis inseridos em conjuntos classificados, ou em vias de classificação como tal, ou em imóveis inseridos em zonas de proteção de imóveis ou conjuntos classificados, independentemente da sua natureza ou extensão, apenas poderão ser executados após despacho favorável do membro do Governo Regional com competência em matéria de cultura”.

A 17 de abril de 2018, a CMAH remeteu àquela Direção Regional, para efeitos de emissão de parecer, os elementos referentes à requalificação levada a cabo no acesso pedonal à Prainha (fotografia do local e peça desenhada com corte da muralha)³¹⁵. Na sequência desse ofício, a DRC solicitou, por ofício datado de 14 de maio³¹⁶, o envio dos elementos desenhados e escritos, nomeadamente memória descritiva e justificativa das opções construtivas/ materiais/ formais etc., com o devido enquadramento nos planos de ordenamento do território aplicáveis, bem como os elementos desenhados: plantas, cortes, perfis de conjunto etc., devidamente legendados e cotados, com indicação dos materiais, cores, etc.

Em resposta, o Município informou, a 6 de junho seguinte que: “não existe qualquer tipo de projeto nem desenhos. Considerando as várias reclamações por parte dos utilizadores desta praia, vai-se proceder apenas à correção do patamar de chegada antes da areia da zona balnear, com recurso a argamassa de cimento”³¹⁷.

Pela informação INT-DRAC/2018/554, de 13 de junho, os técnicos da área da arquitetura e da arqueologia salientam que esta intervenção não se encontra prevista nas intervenções propostas do PPSAH, que nessa data, e por análise visual direta, foi possível verificar que as obras já estavam a finalizar, tendo a rocha sido totalmente coberta por uma “armadura de ferros e betão”, sendo que “a argamassa de cimento, pressupõe uma fina camada de alisamento, o que não é o caso”, e que “o executado contraria todos os pressupostos de salvaguarda e valorização de uma cidade classificada como Monumento Nacional e Património Mundial da UNESCO. Sendo uma

³¹⁴ Cfr. doc. a fls. 14 a 29.

³¹⁵ Cfr. doc. a fls. 3363 a 3367.

³¹⁶ Cfr. doc. a fls. 3368.

³¹⁷ Cfr. doc. a fls. 3369 e 3370.

reabilitação deveriam ter sido utilizados materiais, técnicas e sistemas construtivos compatíveis com o existente”³¹⁸.



No seguimento do supra exposto, os referidos técnicos informam que a intervenção em análise “contraria a alínea a), do n.º 2, alínea l), do n.º 3, do artigo 3.º, e alínea b), do n.º 1, do artigo 76.º, do Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2015/A, de 20 de abril. Contraria ainda o n.º 1, e n.º 2, do artigo 24.º, e a alínea a) e i) do artigo 28.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro”, termos porque propõem a emissão de parecer desfavorável e invocam “negligência, perante o estipulado pelo ponto 3, do artigo 76.º, da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro”, parecer que foi comunicado ao Município pelo ofício SAI-DRAC/2018/2322, de 27/07/2018³¹⁹.

De acordo com a denúncia remetida a esta Inspeção, a DRC alega ainda que “a CMAH realizou estas obras em incumprimento do estabelecido no artigo 21.º, quanto à obrigatoriedade de os projetos serem elaborados e subscritos por arquiteto legalmente habilitado, (...) e no artigo 32.º, sobre demolições, todos do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro”.

Já pelo ofício SAI-DRAC/2021/422, de 16 de fevereiro³²⁰, que deu entrada na IRAT a 25 de fevereiro, registo de entrada n.º 54, vem a DRC, denunciar “a falta de comunicação, por parte do município de Angra do Heroísmo, das licenças concedidas na área de intervenção do Plano de Pormenor de Salvaguarda de Angra do Heroísmo, conforme dispõe o n.º 5 do artigo 17.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, bem como o n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro”.

A DRC acrescenta que o município “não tem dado resposta às comunicações desta direção regional quando são solicitadas as licenças e respetivos projetos de obras que se encontram em curso na área de intervenção do referido plano de pormenor, ou que essa resposta ocorre, numa fase em que o avançado estado da obra torna extemporânea a apreciação destes serviços, sendo que, por vezes os imóveis já apresentam alterações morfológicas significativas e de carácter irreversível, que contrariam as regras que integram o sistema de proteção do património previsto no Plano de Pormenor de Salvaguarda”.

A DRC invoca ainda que “estão a ser promovidas pela autarquia intervenções nos espaços públicos do centro urbano (arruamentos e passeios), sem que os respetivos projetos sejam objeto de despacho favorável do membro do Governo Regional com competência em matéria da cultura, com alterações que não respeitam o desenho tradicional, conforme previsto no n.º 3 do artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A de 4 de fevereiro”.

³¹⁸ Cfr. doc. a fls. 3371 a 3377.

³¹⁹ Cfr. doc. a fls. 3378.

³²⁰ Cfr. doc. a fls. 35, 36 e 3379 a 3384.

Alega, em suma, que as obras particulares correspondentes ao processo MyDoc1127/2021 e aos processos SPO 13/2014/211/0, 13/2020/7/0, 13/2018/262/0, 13/2018/134/0, 13/2019/135/0 e 13/2017/75/0³²¹, padeceram dos suprarreferidos vícios.

Pelo ofício com a referência SAI-DRAC/2021/484, de 22 de fevereiro, remetido ao Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo, e à IRAT pelo correio eletrónico datado de 22/02/2021 registo de entrada n.º 52³²², a denunciante solicita novamente resposta a ofícios, evidenciando também a data da insistência na resposta, no caso, referindo especificamente as obras particulares correspondentes aos processos SPO 24/2020/4/0, 13/2018/201/0, 13/2019/104/0, 13/2018/47/0, 13/2017/298/0, 13/2018/23/0, 13/2016/102/0, 13/2016/163/0 e 13/2019/10/0³²³.

A DRC remeteu ainda, a acrescer às denúncias anteriores, ofício SAI-DRAC/2021/1563, de 23 de abril, com o registo de entrada n.º 125, comunicando licenciamento ilegal por parte da CMAH (demolição integral do imóvel, a contrariar o indeferimento determinado pelo auto de vistoria conjunta), a que acresce a falta de comunicação do licenciamento, conforme previsto no artigo 17.º, n.º 5 e 23.º, alínea c), do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, relativamente ao processo SPO 13/2019/164³²⁴.

O exposto pela DRC pode ser resumido nas seguintes questões essenciais:


1. Ausência de despacho favorável do membro do Governo Regional com competência em matéria de cultura, em violação do disposto no artigo 24.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro;
2. Incumprimento quanto à obrigatoriedade de os projetos serem elaborados e subscritos por arquiteto legalmente habilitado, como previsto no artigo 21.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro;
3. Utilização nas intervenções de reabilitação de materiais e técnicas diversos dos determinados pelo artigo 28.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro;
4. Violação do disposto no artigo 32.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, sobre demolições;
5. Violação do artigo 3.º e 76.º, do PPSAH;

³²¹ Cfr. Anexo II – MAPA RESUMO OBRAS PARTICULARES.

³²² Cfr. doc. a fls. 33 e 34.

³²³ Cfr. Anexo II – MAPA RESUMO OBRAS PARTICULARES.

³²⁴ Cfr. Anexo II – MAPA RESUMO OBRAS PARTICULARES.

6. Violação dos deveres especiais das entidades públicas em relação ao património arqueológico, de acordo com o artigo 76.º, n.º 3, da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro; 
7. Incumprimento dos artigos 54.º, n.º 2, da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro e 17.º, n.º 5, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, por falta de comunicação por parte do município de Angra do Heroísmo, das licenças concedidas na área de intervenção do Plano de Pormenor de Salvaguarda de Angra do Heroísmo;
8. Falta de resposta às comunicações da DRC quando são solicitadas licenças e respetivos projetos de obras que se encontram em curso na área de intervenção do PPS ou resposta em momento em que a apreciação da DRC se tornaria extemporânea, sendo que, por vezes os imóveis já apresentam alterações morfológicas significativas e de carácter irreversível, em violação das regras estabelecidas no PPS.

Atento o disposto no artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento das Ações Inspetivas e de Auditoria, o presente processo foi ainda instruído com autos de vistoria³²⁵, bem como inscrições do registo predial³²⁶, cópias dos alvarás³²⁷ e principais pareceres, informações, ofícios e decisões administrativas³²⁸. Esta tarefa revelou-se de dificuldade extrema, atendendo a que os processos relativos a operações urbanísticas não se encontram devidamente organizados, tramitando, quer em físico quer em digital, sendo mesmo de difícil localização, situação para a qual, desde já, se alerta a entidade inspecionada.

Atendendo à informação disponibilizada e ao resultado dos trabalhos de campo, salienta-se o seguinte:

2.1. AUSÊNCIA DE DESPACHO FAVORÁVEL DO MEMBRO DO GOVERNO REGIONAL COM COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE CULTURA

De acordo com o artigo 24.º, n.º1, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, quaisquer trabalhos de obras públicas, incluindo os promovidos por entidades concessionárias de obras ou serviços públicos, a realizar em imóveis classificados, ou em imóveis inseridos em conjuntos classificados, ou em vias de classificação como tal, ou em imóveis inseridos em zonas de proteção de imóveis ou conjuntos classificados, independentemente da sua natureza ou extensão, apenas poderão ser executados após despacho favorável do membro do Governo Regional com competência em matéria de cultura.

³²⁵ Cfr. docs. a fls. 3481 a 3494.

³²⁶ Cfr. docs. a fls. 3391 a 3426.

³²⁷ Cfr. docs. a fls. 3496 a 3533.

³²⁸ Cfr. docs. a fls. 3427 a 3450.

Da análise efetuada, não resulta que a execução da empreitada da Prainha, concretamente, tenha aguardado o referido despacho favorável, apesar de ter sido efetivamente solicitado a 19/04/2018³²⁹, uma vez que da análise do correspondente processo de despesa, o pagamento ocorreu a 22/06/2018³³⁰, pelo que consideramos que a mesma terá sido concluída, pelo menos, nessa data.

Após solicitação de elementos, que obteve resposta aparentemente a 05/06/2021, o despacho desfavorável da DRC, datado de 26/06/2018, foi comunicado ao Município, a 27/07/2018³³¹.

Atendendo a que o despacho aqui em análise assume a natureza de parecer, determina o artigo 91.º, do CPA que, os pareceres legalmente previstos consideram-se obrigatórios e não vinculativos, o que acontece com a espécie de parecer aqui previsto, s.m.o., atendendo a que não se conhece disposição expressa em contrário.

Assim, não se nos afigura que o parecer aqui em análise se caracterize como vinculativo.

Não obstante, na falta de disposição especial, os pareceres são emitidos no prazo de 20 dias (vd. artigo 92.º, n.º 3, do CPA)³³², sendo que, há data do procedimento, o prazo era de 30 dias.

Ainda que se considere o parecer vinculativo, a sua não emissão dos prazos previstos nos termos do parágrafo anterior, não impede a prossecução do procedimento e a respetiva decisão sem o parecer, salvo disposição legal expressa em contrário.

Não obstante o exposto, a empreitada foi autorizada pelo VPCMAH a 18/04/2018³³³, e apesar do despacho ter sido efetivamente solicitado, ressalva-se a insuficiência do conteúdo da informação inicial submetida a aprovação, de onde não resultava qualquer referência à necessidade desse despacho do membro do Governo Regional com competência em matéria de cultura, nem tão-pouco foi referida pelo Chefe da UUIM, [REDACTED] aquando da proposta de despacho favorável à informação.

O exposto é suscetível de evidenciar eventual violação do dever de zelo e, consequentemente, eventual responsabilidade disciplinar, conforme definido no artigo 73.º, n.º 2, alínea e) e n.º 7, da LTFP, competindo ao superior hierárquico a ponderação da instauração de processo disciplinar, nos termos do artigo 196.º, da LTFP.

³²⁹ Cfr. doc. a fls. 3363 a 3365.

³³⁰ Cfr. doc. a fls. 2495 e 2496.

³³¹ Cfr. doc. a fl. 3378.

³³² Atenta a redação introduzida pela Lei n.º 72/2020, de 16 de novembro.

³³³ Cfr. doc. a fls. 3385 a 3387.

2.2. OBRIGATORIEDADE DE OS PROJETOS SEREM ELABORADOS E SUBSCRITOS POR ARQUITETO LEGALMENTE HABILITADO

De acordo com o disposto no artigo 21.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, os estudos e projetos para quaisquer obras ou intervenções em imóveis classificados, ou em imóveis inseridos em conjuntos classificados, ou em vias de classificação como tal, ou em imóveis inseridos em zonas de proteção de imóveis ou conjuntos classificados, são obrigatoriamente elaborados e subscritos por arquiteto legalmente habilitado, o qual poderá assumir a direção técnica da obra.

Da informação disponibilizada pela entidade inspecionada não resulta a existência de estudo ou projeto elaborado por arquiteto legalmente habilitado, relativamente às obras realizadas na Prainha, nem tão pouco da informação inicial submetida a aprovação, resultava qualquer referência à necessidade desse projeto, ou foi referida pelo Chefe da UUIM, [REDACTED], aquando da proposta de despacho favorável à informação.

O exposto é suscetível de evidenciar eventual violação do dever de zelo e, consequentemente, eventual responsabilidade disciplinar, conforme definido no artigo 73.º, n.º 2, alínea e) e n.º 7, da LTFP, competindo ao superior hierárquico a ponderação da instauração de processo disciplinar, nos termos do artigo 196.º, da LTFP.

Em sede de contraditório, veio o PCM referir que³³⁴:

“Tendo em conta que a intervenção foi de manifesta simplicidade, tratando-se somente de reparação e manutenção de uma estrutura já existente há muitos anos, não se afigurou necessária a elaboração de projeto. Assim sendo não se afigurou a necessidade de intervenção de arquiteto ou engenheiro. Deste modo julga-se que não foi violado o dever de zelo e nem nenhuma regra urbanística (...)”.

Ainda assim, e dada a localização da obra, somos do entendimento de que não foi observado o disposto no artigo 21.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro.

A violação das regras urbanísticas acima referidas é suscetível de eventual responsabilização criminal do titular de cargo político³³⁵ que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, com as consequências previstas no artigo 18.º-A, n.º 1, da Lei n.º 34/87, de 16 de julho³³⁶.

³³⁴ Cfr. docs. a fls. 3692 e 3693.

³³⁵ Para efeitos da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, considera-se cargo político o de membro de órgão representativo de autarquia local [artigo 3.º, n.º 1, alínea i)].

³³⁶ Alterada pelas Leis n.º 108/2001, de 28 de novembro, 30/2008, de 10 de julho, 41/2010, de 3 de setembro, 4/2011, de 16 de fevereiro, 4/2013, de 14 de janeiro e 30/2015, de 22 de abril.

Termos porque deve o presente relato ser enviado ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, para análise do exposto e apuramento de eventuais responsabilidades por violação de regras urbanísticas.



2.3. UTILIZAÇÃO NAS INTERVENÇÕES DE REABILITAÇÃO DE MATERIAIS E TÉCNICAS ILEGAIS

Atendendo à especialidade técnica das matérias aqui em causa, invocadas a propósito das obras com os números de processo SPO 13/2018/201/0 (alteração de vãos e cobertura), 13/2018/47/0 (alteração desequilibrada do desenho da cobertura e da fachada), 13/2017/298/0 (cobertura e vãos dos anexos), 13/2019/10/0 (mansardas e caixilharias), 13/2020/7/0 (volumetria e caixilharias), 13/2018/262/0 (toda a construção) e 13/2019/135/0 (construção de cave, volumetria, caixilharias e desenho dos vãos), detalhadas, nomeadamente, no artigo 28.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro e 71.º do PPSAH, a equipa inspetiva não se pronunciará sobre as mesmas.

Sobre esta matéria há, contudo, que considerar o despacho do PCMAH de 12/03/2021³³⁷, relativo à “utilização de caixilharias em PVC, nas cores identificadas no artigo 78.º, do Regulamento do Plano de Pormenor de Salvaguarda de Angra do Heroísmo” que, considerando a evolução da qualidade e características dos materiais e técnicas de produção das caixilharias em PVC desde a elaboração do plano, sendo muitas vezes estas confundidas com as tradicionais caixilharias em madeira, admite a utilização de caixilharias em PVC, nas situações aí determinadas.

Do mesmo modo, o despacho do PCMAH de 30/11/2015³³⁸, esclarece a interpretação dos artigos 29.º, n.º 3, 72.º e 73.º, do PPSAH.

Em sede de contraditório, veio o PCM juntar informações referentes aos processos aqui elencados³³⁹. Da análise das informações agora aduzidas, e relativamente à matéria concretamente analisada neste ponto, entendemos ser de relevar as relativas ao processo SPO 13/2017/298/0, informando o PCM que as desconformidades invocadas são anteriores ao processo.

No que diz respeito ao processo SPO 13/2019/10/0, informa que não foram autorizadas as caixilharias em PVC.

O requerente no processo SPO 13/2020/7/0, foi notificado para corrigir o projeto de acordo com o parecer da DRC de 13/07/2020.

Referente ao acima exposto não foram juntas quaisquer evidências documentais, termos porque se mantém a análise inicialmente efetuada.

³³⁷ Cfr. doc. a fls. 3427.

³³⁸ Cfr. doc. a fls. 3433 e 3434.

³³⁹ Cfr. docs. a fls. 3693 a 3714.

Sem prejuízo do exposto, sempre se dirá que a violação de regras urbanísticas, é suscetível de eventual responsabilização criminal do titular de cargo político que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, com as consequências previstas no artigo 18.º-A, n.º 1, da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.




Termos porque deve o presente relato ser enviado ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, para apuramento de eventuais responsabilidades por violação de regras urbanísticas.

2.4. DEMOLIÇÕES

Sem prejuízo de melhor opinião, e atendendo a que a este propósito, foi invocado o artigo 32.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, relativo a concessão de licença para obras de demolição, total ou parcial, de edifícios, não entendemos que a construção demolida na Prainha, sobre a qual recai esta afirmação, se possa classificar como edifício, por recurso à definição de prédio (conceito descrito na lei mais aproximado ao de edifício), conforme consta do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, na sua atual redação, concretamente no artigo 2.º, termos porque esta exigência não nos parece aplicável ao caso.

Sobre esta matéria, a DRC invoca ainda, a propósito da obra identificada com o processo SPO 13/2019/164/0, que a demolição integral do imóvel foi realizada, após indeferimento determinado pelo auto de vistoria conjunta.

A violação de regras urbanísticas é suscetível de eventual responsabilização criminal do titular de cargo político que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste, neste, informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, com as consequências previstas no artigo 18.º-A, n.º 1, da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

Termos porque deve o presente relato ser enviado ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, para apuramento de eventuais responsabilidades por violação de regras urbanísticas.

2.5. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 3.º E 76.º, DO PPSAH

Não obstante a tecnicidade da matéria, sempre se dirá que, da análise da documentação disponibilizada pelo Município, concretamente, do mapa de quantidades anexo à informação inicial relativa à empreitada da Prainha, é feita referência a “fornecimento e aplicação de betão C30/37 classe de exposição XS3 em pavimento de betão incluindo todos os trabalhos necessários para um bom acabamento (acabamento rugoso)”³⁴⁰, informação que nos parece contrária à referida no ofício 6840/2018³⁴¹, em que é informado à Diretora de Serviços do Património da Direção Regional da Cultura que “vai-se proceder apenas à correção do patamar de chegada antes da areia da zona balnear, com o recurso a argamassa de cimento”, bem como à vertida na Informação técnica prestada pela DRC³⁴².

A este propósito, foram ainda identificadas as obras relativas aos processos SPO 13/2016/102/0 e 13/2016/163/0.

Em sede de contraditório, veio o PCM juntar informações referentes ao processo aqui elencados³⁴³, sem, contudo, juntar evidências documentais que permitam alterar a análise efetuada pela IRAT.

Salienta-se, a este propósito que, no exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé, conforme determinado pelo artigo 10.º, do CPA.

Sem prejuízo do exposto, sempre se dirá que a violação de regras urbanísticas é suscetível de eventual responsabilização criminal do titular de cargo político que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, com as consequências previstas no artigo 18.º-A, n.º 1, da Lei n.º 34/87, de 16 de julho.

Termos porque deve o presente relato ser enviado ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, para apuramento de eventuais responsabilidades por violação de regras urbanísticas.

2.6. VIOLAÇÃO DOS DEVERES ESPECIAIS DAS ENTIDADES PÚBLICAS EM RELAÇÃO AO PATRIMÓNIO ARQUEOLÓGICO

De acordo com o artigo 76.º, n.º 3, da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, “constituem particulares deveres da Administração Pública competente no domínio do licenciamento e


³⁴⁰ Cfr. doc. a fls. 3388 a 3390.

³⁴¹ Cfr. doc. a fls. 3369.

³⁴² Cfr. doc. a fls. 3371 a 3377.

³⁴³ Cfr. docs. a fls. 3693 a 3714.

autorização de operações urbanísticas: a) certificar-se de que os trabalhos por si autorizados, que envolvam transformação de solos, revolvimento ou remoção de terreno no solo, subsolo ou nos meios subaquáticos, bem como a demolição ou modificação de construções, estão em conformidade com a legislação sobre a salvaguarda do património arqueológico; b) dotar-se de meios humanos e técnicos necessários no domínio da arqueologia ou recorrer a eles sempre que necessário”.



Da documentação disponibilizada pela entidade não foi possível verificar que a intervenção realizada na zona balnear da Prainha tenha sido precedida de qualquer estudo de impacto arqueológico ou similar, quer permitisse salvaguardar o património arqueológico.

Atendendo a que a violação de regras urbanísticas é suscetível de eventual responsabilização criminal do titular de cargo político³⁴⁴, nos termos já acima enunciados, deve o presente relato ser enviado ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, para apuramento de eventuais responsabilidades criminais.

2.7. DA FALTA DE COMUNICAÇÃO DAS LICENÇAS CONCEDIDAS NA ÁREA DE INTERVENÇÃO DO PPS

De acordo com o artigo 54.º, n.º 2, da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, após a entrada em vigor do PPS, podem os municípios licenciar as obras projetadas em conformidade com as disposições daquele, sem prejuízo do dever de comunicar à administração do património cultural competente, no prazo máximo de 15 dias, as licenças concedidas.

Também o artigo 69.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 309/2009, de 23 de outubro, determina esse dever de comunicação à direção regional da cultura territorialmente competente, após a entrada em vigor do plano de pormenor de salvaguarda, dos alvarás concedidos para licenciamento de operações urbanísticas, admitir comunicação prévia ou emitir autorização de utilização, no prazo de 15 dias a contar da data da sua concessão.

Nos mesmos moldes, determina o artigo 17.º, n.º 5, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro que a remessa de comunicação das licenças concedidas deve ser feita à direção regional competente em matéria de cultura, no caso, a DRC, atento o disposto no artigo 28.º, do Decreto Regulamentar Regional n.º 8/2013/A, de 17 de julho.

Esta irregularidade foi invocada pela DRC a propósito das obras com o número de processo SPO 24/2020/4/0, 13/2018/201/0, 13/2017/298/0, 13/2018/262/0 e MyDoc 1127/2021.

³⁴⁴ Lembra-se que o pelouro do “património histórico, cultural e arqueológico” foi atribuído ao VT [REDACTED] durante o mandato 2017-2021.

Da documentação disponibilizada pela entidade, não foi possível verificar que estas licenças tenham sido comunicadas pela CMAH à DRC, nos termos suprarreferidos.

Em sede de contraditório, veio o PCM juntar informações referentes aos processos aqui elencados³⁴⁵, sem, contudo, juntar evidências documentais que permitam alterar a análise efetuada pela IRAT, nem tão-pouco aferir o prazo em que as licenças foram remetidas à DRC.

Não obstante, refira-se que o PCM invoca que a comunicação do alvará de construção relativo ao processo SPO 13/2017/298/0, foi remetido à DRC a 16/07/2020. Além disso, relativamente ao processo SPO 13/2018/262/0, a CMAH terá comunicado àquela que o alvará de obras n.º 109/2019 estaria disponível na nuvem.

Determina expressamente o referido artigo 54.º, n.º 3, da Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, que os atos administrativos praticados em violação desse preceito, padecem do vício de nulidade.

De acordo com o artigo 161.º, n.º 1, do CPA, são nulos os atos para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade.

O ato nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente da declaração de nulidade (artigo 162.º, n.º 1, do CPA), podendo a nulidade ser invocável a todo o tempo por qualquer interessado ou conhecida por qualquer autoridade e declarada pelos tribunais administrativos ou pelos órgãos administrativos competentes para a anulação.

Em conformidade, deve o presente relato ser enviado ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, para conhecimento de eventuais nulidades conforme suprarreferidas.

2.8. FALTA DE RESPOSTA ÀS COMUNICAÇÕES DA DRC NO ÂMBITO DE OBRAS NA ÁREA DE INTERVENÇÃO DO PPS

Na sequência do exposto e atendendo à exceção vertida no artigo 13.º, n.º 2, do RJUE, a entidade externa que deve emitir parecer, autorização ou aprovação sobre o pedido tem que ser consultada pelo gestor do procedimento, devendo a mesma pronunciar-se no prazo de 20 dias a contar da disponibilização do processo (artigo 13.º, n.º 5, do RJUE).

Dispõe ainda o artigo 13.º-A, n.º 5, alínea a), do RJUE que, quando as entidades consultadas verificarem que existem omissões ou irregularidades no requerimento e nos elementos instrutórios cuja junção é obrigatória devem, no prazo de 8 dias (e por uma única vez), convidar o requerente a supri-las, no prazo de 15 dias, retomando o seu curso com a receção pela entidade consultada dos elementos adicionais solicitados ou com o indeferimento do requerimento de aperfeiçoamento.

³⁴⁵ Cfr. docs. a fls. 3693 a 3714.

Por outro lado, determina o artigo 82.º, n.º 1 e 3, do CPA, que os interessados têm o direito de ser informados pelo responsável pela direção do procedimento, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos que lhes digam diretamente respeito, bem como o direito de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas, no prazo máximo de 10 dias.

Na ausência de resposta, prevê o Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), nos artigos 104.º e seguintes, a possibilidade do interessado na informação intentar ação de “intimação para a prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões”, segundo a qual este pode requerer intimação da entidade, quando não seja dada integral satisfação a pedidos formulados no exercício do direito à informação procedimental ou do direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, medida adequada à prossecução das finalidades da DRC e que determinaria a obrigatoriedade da CMAH prestar a informação devida.

2.9. NOTAS FINAIS

De acordo com o artigo 25.º, n.º 3, o Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro, os espaços públicos dentro das áreas classificadas e respetivas zonas de proteção devem respeitar e manter os elementos, materiais e desenho dos pavimentos originais/ tradicionais.

Nesse mesmo sentido, determina o artigo 39.º, do PPS de Angra do Heroísmo, que, “na concretização das obras de pavimentação utilizam-se o desenho e materiais que estabeleçam uma relação enriquecedora com o ambiente urbano onde se integram nomeadamente ao nível da durabilidade, nobreza e do grau de adequação ao fim a que se destinam”.

Determina o artigo 24.º, do Decreto Legislativo Regional n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro que “quaisquer trabalhos de obras públicas, a realizar em imóveis classificados, ou em imóveis inseridos em conjuntos classificados, ou em vias de classificação como tal, ou em imóveis inseridos em zonas de proteção de imóveis ou conjuntos classificados, independentemente da sua natureza ou extensão, apenas poderão ser executados após despacho favorável do membro do Governo Regional com competência em matéria de cultura”.

O Plano de Pormenor de Salvaguarda integra a categoria de Planos Municipais de Ordenamento do Território, constituindo uma modalidade específica de plano de pormenor (vd. artigo 119.º, n.º 2, alínea c), do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial da Região Autónoma dos Açores (RJITRAA), e encontra-se regulado nos artigos 112.º e seguintes, do mesmo diploma.

O plano de pormenor desenvolve e concretiza propostas de ocupação de qualquer área do território municipal e estabelece regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização coletiva, a forma de edificação e a disciplina da sua integração na paisagem,

a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização coletiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral (vd. artigo 112.º, n.º 1, do RJITRAA).



Concretamente, o PPS abrange os conjuntos classificados como de interesse público ou de interesse municipal, podendo abranger mais do que um imóvel ou núcleo classificado e respetivas zonas de proteção, mesmo quando a área geográfica a integrar seja descontínua (vd. artigo 122.º, n.º 1, do RJITRAA) e contem medidas específicas para a promoção, salvaguarda e valorização do património cultural classificado, sua requalificação e desenvolvimento e garantia da qualidade ambiental e de vida, devendo estar subordinado ao respeito e à promoção dos valores patrimoniais que justificam a classificação do bem (vd. artigo 122.º, n.º 3, do RJITRAA).

Atendendo a que a conformidade dos atos praticados com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis é condição da respetiva validade, os atos praticados em violação destes instrumentos (no caso, o plano de pormenor de salvaguarda de Angra do Heroísmo), são nulos (vd. artigos 134.º, n.º 2 e 136.º, do RJITRAA).

Também, de acordo com o disposto no artigo 68.º, alínea c), do RJUE, são nulas as licenças, as autorizações de utilização e as decisões relativas a pedidos de informação prévia que não tenham sido precedidas de consulta das entidades cujos pareceres, autorizações ou aprovações sejam legalmente exigíveis, bem como quando não estejam em conformidade com esses pareceres, autorizações ou aprovações.

Os factos geradores de tal nulidade devem ser participados, por quem deles tenha conhecimento, ao Ministério Público, para efeitos de propositura da competente ação administrativa e respetivos meios processuais acessórios (vd. artigo 69.º, n.º 1, do RJUE).

A possibilidade de o órgão que emitiu o ato ou deliberação declarar a nulidade caduca no prazo de 10 anos, caducando também o direito de propor a ação prevista no n.º 1 se os factos que determinaram a nulidade não forem participados ao Ministério Público nesse prazo (vd. artigo 69.º, n.º 4, do RJUE).

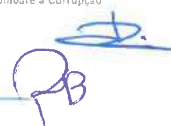
Ademais, relembra-se que:

- a) A realização de obras em violação de planos municipais de ordenamento do território constitui contraordenação punível com coima, sendo competentes para a instrução do processo de contraordenação e aplicação da coima o PCMAH ou o departamento do Governo Regional competente em matéria de ordenamento do território, no caso de violação de planos de urbanização ou de planos de pormenor (as entidades aqui contrapostas), nos termos do disposto no artigo 137.º, do RJUE;
- b) A tutela contraordenacional do património cultural encontra-se estabelecida, quer pela Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro, quer pelo DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro,

competindo a instrução do procedimento à direção regional competente em matéria de cultura ou à câmara municipal respetiva;

- c) De acordo com o artigo 18.º-A, n.º 1, da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, o titular de cargo político que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas, é punido com pena de prisão até 3 anos ou multa;
- d) Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins, orientando a sua atuação, nomeadamente, pelo princípio da prossecução do interesse público, bem como os demais previstos nos artigos 3.º e seguintes, do CPA;
- e) De acordo com o disposto no artigo 66.º, do CPA, o órgão competente para a decisão final deve, por iniciativa própria, por proposta do responsável pela direção do procedimento ou a requerimento de um sujeito privado da relação jurídica procedimental, solicitar o auxílio de quaisquer outros órgãos da Administração Pública, quando i) o melhor conhecimento da matéria relevante exija uma investigação para a qual o órgão a quem é dirigida a solicitação disponha de competência exclusiva ou de conhecimentos aprofundados aos quais o órgão solicitante não tenha acesso, ii) só o órgão a quem é dirigida a solicitação tenha em seu poder documentos ou dados cujo conhecimento seja necessário à preparação da decisão ou iii) a instrução requeira a intervenção de pessoal ou o emprego de meios técnicos de que o órgão competente para a decisão final não disponha.

Atento o exposto, a documentação analisada e as informações obtidas junto da entidade inspecionada, recomenda-se a definição de procedimentos sinalagmáticos, que agilizem a comunicação entre as duas entidades, de forma a garantir o cumprimento da legalidade, sem prejuízo do acesso aos meios judiciais sempre que a relação jurídico-administrativa o justifique e legitime.



PARTE III – CONCLUSÕES E PROPOSTAS

1. CONCLUSÕES

1. Atendendo ao âmbito temporal da presente ação, foi necessário ter em consideração três modelos de Organização dos Serviços Municipais, Estrutura e Competências: Despacho n.º 1653/2013, de 28 de janeiro, alterado pelo Despacho n.º 11719/2016, de 30 de setembro, Despacho n.º 1338/2019, de 6 de fevereiro e Despacho n.º 6086/2020, de 4 de junho que determinaram, além do mais, a revisão da distribuição de áreas funcionais e respetivas delegações e subdelegações de competências;
2. Foram tidos em conta os mandatos dos órgãos representativos da autarquia relativos aos quadriénios 2013-2017 e 2017-2021;
3. Em ambos os mandatos, exerceu funções como PAMAH, [REDACTED] tendo exercido as funções de primeiro e segundo secretários, [REDACTED] [REDACTED] respetivamente;
4. Também em ambos os mandatos, foi eleito como PCMAH [REDACTED] tendo exercido funções de VPCMAH [REDACTED] e como VRTI [REDACTED] [REDACTED];
5. No mandato 2017-2021, renunciaram ao mandato de deputados municipais [REDACTED] [REDACTED], substituído por [REDACTED] [REDACTED], substituído por [REDACTED] [REDACTED];
6. Também no mandato 2017-2021, o vereador da CMAH [REDACTED] renunciou ao mandato, sendo substituído por [REDACTED] a partir de 27 de maio de 2021;
7. No mandato 2013-2017, o GAP foi constituído por uma Chefe de Gabinete e o GAV por dois secretários, sendo que no mandato 2017-2021, o GAP foi constituído por uma Chefe de Gabinete e um Adjunto, e o GAV por dois secretários;
8. Foram efetuadas delegações e subdelegações de competências, com o propósito de propiciar respostas céleres às solicitações dos utentes e proporcionar um pronto cumprimento de obrigações e uma gestão mais célere e desburocratizada;
9. A Norma de Controlo Interno em vigor em 2018 não espelhava a orgânica existente nos serviços, assim como a legislação referida estava desatualizada;
10. Registou-se alguma fragilidade nos procedimentos instituídos em matéria de circulação da informação que envolve vários serviços, evidenciada pela deficiente/falta de

comunicação/articulação, o que origina demora no cumprimento dos prazos e falta de controlo nomeadamente na área da cobrança das taxas urbanísticas;



11. Nem sempre os documentos que compõem os processos administrativos se encontram integralmente rubricados e numerados e/ou arquivados por ordem cronológica, e nem sempre se mostra legível a identificação dos autores das informações administrativas e/ou dos despachos;
12. O resultado dos testes realizados sustenta a existência de deficiências de controlo ao nível da organização administrativa e financeira da CMAH, bem como ao nível das áreas de disponibilidades e imobilizado/património, decorrentes da ausência da efetiva implementação dos procedimentos chave previstos que se reputam de críticos na prevenção e deteção de erros e irregularidades de natureza administrativa e financeira;
13. Foram pagos abonos para falhas a trabalhadores sem o prévio reconhecimento desse direito pelo PCM;
14. No âmbito do PGRIC, importa realçar o desajustamento deste documento à estrutura dos serviços em vigor e a falta de mecanismos consistentes de verificação do cumprimento das medidas do PGRIC e de atualização do Plano;
15. Os documentos previsionais foram elaborados, em cumprimento da alínea c), do n.º 1 do artigo 33.º do RJALEIAA, tendo os mesmos sido submetidos posteriormente à aprovação do órgão deliberativo, em cumprimento com a alínea a), do n.º 1 do artigo 25.º do RJALEIAA;
16. A instrução dos documentos previsionais de 2018 apresenta algumas irregularidades designadamente pela não elaboração de mapa individual de PPI e AMR, identificação e descrição das responsabilidades contingentes e mapa das entidades participadas pelo município;
17. O MAH não aprovou o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO) para quatro exercícios económicos;
18. As revisões orçamentais foram aprovadas pela AM;
19. As disposições legais relativas à aprovação das alterações aos documentos previsionais de 2018 não foram observadas, não tendo sido aprovadas pela PCM que tinha competência delegada para tal;
20. Verificaram-se 19 modificações (17 alterações e 2 revisões) ao orçamento inicial, que originaram um aumento global de receita e de despesa no montante de 622.805,00 €, que corresponde a um aumento de 3,32% face ao inicialmente previsto tendo as GOP sido modificadas 17 vezes (15 alterações e 2 revisões);

21. Os documentos de contas da autarquia foram elaborados e aprovados tempestivamente e de acordo com a legislação em vigor;
22. Não foi totalmente observado o princípio da transparência e o dever de informação, relativamente à publicitação dos documentos de prestação de contas, dado que nem todos os documentos das contas individuais foram publicados, assim como as contas consolidadas também o não foram;
23. Os documentos de prestação de contas de 2018 foram objeto de verificação por auditor externo nos termos do disposto na alínea e), do n.º 2 do artigo 77.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro;
24. No ano de 2018 foram celebrados ou estavam em curso 31 ajustes diretos simplificados para a realização de empreitadas, 1 ajuste direto simplificado para aquisição de serviços, 8 ajustes diretos em regime normal para a realização de empreitadas, 5 para aquisição de bens e 14 para a aquisição de serviços e, ainda, um concurso público;
25. Foram analisados os procedimentos para formação do contrato de empreitada de melhoramento da zona balnear da Prainha, no valor de 21.906,10€, bem como para aquisição de serviços de certificação de contas MAH e SMAH – triénio 2018/2019/2020, no valor de 30.000,00€;
26. A empreitada de melhoramento da Prainha deveu-se à necessidade de corrigir danos causados pelas marés de inverno e foi efetuada por ajuste direto simplificado;
27. Quer o procedimento contratual quer o processo de despesa evidenciam estar devidamente instruídos, salientando-se, contudo, que a empreitada apenas foi dada por concluída a 01/02/2019, quando o seu pagamento havia já ocorrido há mais de 6 meses;
28. Relativamente à aquisição de serviços para certificação das contas do MAH para o triénio 2018-2020, não foi possível validar todo o procedimento encetado para o efeito, atendendo à incompletude da distribuição MyDoc 4052/2016, que não foi disponibilizada na íntegra à equipa inspetiva;
29. Contudo, é possível perceber que os despachos do PCM não vão de encontro à informação inicial, atenta a proposta de ajuste direto e a opção por concurso público, não constando dos despachos quaisquer fundamentos;
30. O procedimento, que deveria dar lugar a execução contratual em 2018, apenas foi publicado em Diário da República a 14 de agosto de 2018 e em JORAA a 17 de agosto de 2018, assim impossibilitando, à partida, a sua plena e integral execução;

31. A ata da 5.ª Sessão Ordinária da AMAH, de 23/11/2018 (ponto 1.12), evidencia a nomeação, por maioria, do auditor externo para certificação de contas, mas já relativamente ao triénio 2019/2021, da empresa Santos Vaz, Trigo de Moraes & Associados, sabendo que o concurso, tardiamente iniciado, não permitiria a prestação do serviço no ano de 2018;
32. O contrato apenas foi reduzido a escrito e outorgado a 29/11/2018 e publicado no Portal Base a 04/12/2018, portanto, impedindo a execução integral de um ano de prestação de serviços, que não determinou a redução do preço do contrato;
33. Não foi observada a obrigatoriedade de remessa semestral de informação sobre a respetiva situação económica e financeira, pela entidade contratada para o efeito, no ano económico 2018;
34. Esta situação de contratação extemporânea repete-se, novamente, no que diz respeito à aquisição de serviços de certificação legal de contas do Município para o triénio 2021-2023, adjudicada à empresa Santos Vaz, Trigo de Moraes & Associados, atendendo a que a sua publicação no portal base só aconteceu a 12/05/2021 e, portanto, em momento bastante posterior ao momento em que este contrato deveria estar em vigor;
35. Na CMAH, todos os eleitos locais em regime de permanência exercem exclusivamente funções autárquicas, pelo que as respetivas remunerações são abonadas na sua totalidade;
36. No ano de 2018, as despesas de representação foram abonadas, quer ao PCMAH quer aos VPCMAH, nos respetivos valores constantes do quadro supra, por 12 vezes, nos termos legais;
37. A generalidade das senhas de presença atribuídas aos membros da AMAH e da CMAH, no ano 2018, foi devidamente processada;
38. Relativamente às ajudas de custo pagas aos membros do executivo, no ano de 2018, verificou-se o pagamento no valor total de 2.934,52€ (656,66€ pagos aos PCMAH, 655,42€ pagos ao VPCMAH, 299,91€ pagos ao Vereador [REDACTED] e 1.322,53€ pagos à Vereadora [REDACTED]);
39. Durante o ano de 2018, não foram feitos quaisquer abonos a título de subsídio de transporte;
40. Relativamente à denúncia relativa a alegado benefício concedido pela CMAH à empresa Só Festas, Lda., motivado pela realização das festas Sanjoaninas, em contrapartida de um preço contratual que não reflete o verdadeiro valor do contrato por excluir, nomeadamente, "a totalidade da bilheteira, adjudicações de bares e (...) a totalidade das verbas dos patrocinadores", quer no ano de 2017 (ano da denúncia), quer no ano de 2016 foram analisados, além dos anos refletidos na denúncia, os anos de 2018 e 2019;

41. Nesse âmbito, foram analisados os procedimentos referentes, quer à “aquisição do serviço relativo ao cartaz musical”, quer à “aquisição do serviço relativo ao som”;
42. Os procedimentos para aquisição destes foram, em regra, realizados com recurso a ajuste direto, iniciado na sequência de despacho de decisão de contratar e autorização da correspondente despesa, determinado pelo PCMAH;
43. Apenas no ano de 2016 a entidade convidou mais do que uma empresa para o procedimento relativo à “aquisição do serviço relativo ao cartaz musical”, sendo que, relativamente à “aquisição do serviço relativo ao som”, a entidade só convidou uma empresa;
44. Em 2016, foram ambos os procedimentos adjudicados à empresa Só Festas, o que se repetiu durante 2017, 2018 e 2019, na sequência de ser a única empresa convidada;
45. Os dois contratos, anualmente celebrados, para “aquisição do cartaz musical” som e iluminação dos palcos, suscitam dúvidas, designadamente no que diz respeito ao valor estimado do contrato e ao fracionamento do contrato;
46. Relativamente ao valor estimado do contrato relativo ao “cartaz musical”, é possível verificar que os procedimentos em análise preveem outras contraprestações a efetuar a favor do adjudicatário, além do preço, como sejam a montagem e disponibilização de estruturas, o produto da bilheteira, patrocínios, isenção de licenciamento, estruturas a ser utilizadas como bar (com acesso a eletricidade, água e saneamento, isento de custos), serviços de limpeza e custos com eletricidade;
47. Ainda que não nos seja possível quantificar com certeza o valor dos benefícios atribuídos ao adjudicatário deste contrato, além do preço, verificamos fortes indícios de que os mesmos não tenham sido contabilizados para efeitos de cálculo do valor estimado do contrato, o que determinou a adoção de um procedimento menos exigente do que o devido, situação alertada pelos técnicos do MAH;
48. O procedimento de formação do contrato adotado (ajuste direto), não se coaduna com o valor estimado do procedimento, atendendo a que o preço base fixado (74.000,00€ em 2016, 73.000,00€ em 2017, 72.900,00€ em 2018 e 72.900,00€ em 2019) é inflacionado por estas outras prestações a favor do adjudicatário, ultrapassando o valor máximo admitido para o recurso ao ajuste direto;
49. A não realização de concurso público quando seja exigido por lei, consubstancia a preterição de uma formalidade essencial, que viola de forma grave princípios fundamentais em nome dos quais o concurso é exigido, tais como o princípio da legalidade, o princípio da imparcialidade ou o princípio da prossecução do interesse público, devendo ser fundamento de nulidade do contrato;

50. Relativamente à relação entre os contratos do “cartaz” e do “som”, foi ainda possível verificar que o contrato para disponibilização dos meios humanos e materiais do cartaz musical, não só não exclui do seu objeto o som e iluminação dos palcos onde os artistas contratados irão atuar, como refere que é celebrado na modalidade de “chave na mão”, referindo-se à obrigação do adjudicatário recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam essenciais e adequados à execução dos serviços objeto do contrato, termo que pressupõe, s.m.o., que o serviço é disponibilizado à entidade adjudicante sem qualquer acréscimo de responsabilidade/despesa, isto é, como um “produto pronto a consumir”;
51. Verificando-se interdependência entre a produção musical do cartaz e o fornecimento de som para os mesmos espetáculos, parece-nos que o fracionamento deste objeto contratual tem implicações ao nível da sua unidade funcional, pelo que se apresenta com indícios de artificialidade;
52. Ao exposto acresce o valor atribuído a cada contrato, sendo que os valores atribuídos ao contrato de produção musical facilmente seriam superiores se calculados também com base na obrigação de fornecimento de som, o que determinaria a obrigatoriedade de recurso a um procedimento de formação do contrato mais exigente, em função do valor;
53. Verifica-se também eventual duplicação da despesa, atendendo a que um dos pagamentos perde, assim, fundamento legal;
54. Da análise efetuada, não resulta que a execução da empreitada da Prainha, concretamente, tenha aguardado o despacho (favorável) do Diretor Regional da Cultura, apesar de ter sido efetivamente solicitado a 19/04/2018, mas este despacho, além de não ser obrigatório, foi extemporâneo;
55. Da informação inicial submetida a aprovação, de onde não resultava qualquer referência à necessidade desse despacho do membro do Governo Regional com competência em matéria de cultura, nem tão-pouco foi referida pelo Chefe da Unidade de Urbanismo e Infraestruturas Municipais, aquando da proposta de despacho favorável à informação, o que é suscetível de eventual responsabilidade disciplinar por violação do dever de zelo;
56. Da informação disponibilizada pela entidade inspecionada não resulta a existência de estudo ou projeto elaborado por arquiteto legalmente habilitado, relativamente às obras realizadas na Prainha, nem tão pouco da informação inicial submetida a aprovação, resultava qualquer referência à necessidade desse projeto, ou foi referida pelo Chefe da Unidade de Urbanismo e Infraestruturas Municipais, aquando da proposta de despacho favorável à informação, o que demonstra eventual violação do dever de zelo e eventual violação de regras urbanísticas;

57. Verificou-se ainda, relativamente a obras particulares, licenciadas ou em processo de licenciamento urbanístico, eventual violação de regras urbanísticas, relacionadas com utilização nas intervenções de reabilitação de materiais e técnicas ilegais, demolições, violação do dever de comunicação das licenças concedidas na área de intervenção do PPS;
58. As conclusões vertidas nos pontos 13, 17, 33, 48 e 53 constituem eventuais infrações financeiras sancionatórias, nos termos do artigo 65.º, da LOPTC;
59. A conclusão vertida no ponto 32, constitui eventual infração financeira reintegratória, nos termos do artigo 59.º, da LOPTC.

2. PROPOSTAS

No contexto da matéria exposta e resumida nas conclusões que antecedem, formulam-se as seguintes recomendações:

1. Aperfeiçoar o sistema de controlo interno instituído, através da cabal aplicação dos métodos e procedimentos de controlo adequados à correção dos pontos fracos identificados;
2. Concluir o processo de inventariação dos bens do imobilizado que não estão refletidos contabilisticamente de modo que o Balanço reflita a efetiva situação patrimonial da autarquia;
3. Implementação integral do subsistema de contabilidade de custos (atual contabilidade de gestão);
4. Proceder à atualização dos despachos de atribuição do direito a abono para falhas; nos termos da lei;
5. Revisão do RCI e do PPGRIC de modo a assegurar a respetiva consistência, a colmatar as insuficiências e a aumentar a sua eficácia, designadamente no sentido de assegurar as funções de controlo e monitorização;
6. Que passe a constar no relatório do orçamento quadro com a identificação e descrição das responsabilidades contingentes;
7. Agilizar os procedimentos internos de registo no programa de gestão de empreitadas (SCE), de forma a manter o mesmo atualizado;
8. Os procedimentos pré contratuais e contratuais para aquisição de serviços de certificação de contas sejam desenvolvidos com a antecedência temporal necessária a que estejam concluídos antes do início da execução do contrato, de forma a permitir a execução integral das prestações correspondentes;

9. Seja observada a obrigatoriedade de o auditor externo remeter semestralmente informação sobre a respetiva situação económica e financeira, aos órgãos executivo e deliberativo;
10. Sejam realizados estudos que permitam avaliar o valor da totalidade das contraprestações contratuais que favorecem o adjudicatário do contrato de aquisição do “cartaz musical”, designadamente, montagem e disponibilização de estruturas, o produto da bilheteira, patrocínios, isenção de licenciamento, estruturas a ser utilizadas como bar (com acesso a eletricidade, água e saneamento, isento de custos), serviços de limpeza e custos com eletricidade, de forma a permitir a sua mensuração e, eventualmente, adequação do procedimento pré contratual adotado;
11. Seja claramente delimitada a abrangência dos objetos contratuais dos contratos relativos à aquisição do “cartaz musical” e do “som e iluminação”;
12. Confirmando-se interdependência entre a produção musical do cartaz e o fornecimento de som para os mesmos espetáculos, sejam os contratos, doravante, celebrados como um único contrato;
13. Sejam remetidos para despacho do membro do Governo Regional com competência em matéria de cultura, os projetos para realização de quaisquer trabalhos de obras públicas, a realizar em imóveis classificados, ou em imóveis inseridos em conjuntos classificados, ou em vias de classificação como tal, ou em imóveis inseridos em zonas de proteção de imóveis ou conjuntos classificados, independentemente da sua natureza ou extensão;
14. Sejam elaborados por arquiteto legalmente habilitado, os estudos e projetos para quaisquer obras ou intervenções em imóveis classificados, ou em imóveis inseridos em conjuntos classificados, ou em vias de classificação como tal, ou em imóveis inseridos em zonas de proteção de imóveis ou conjuntos classificados;
15. Sejam observadas as regras urbanísticas, concretamente as relacionadas com utilização nas intervenções de reabilitação de materiais e técnicas ilegais, demolições e com o dever de comunicação das licenças concedidas na área de intervenção do PPS;
16. Se definam procedimentos sinalagmáticos entre a CMAH e a DRC, que agilizem a comunicação entre as duas entidades, de forma a garantir o cumprimento da legalidade, sem prejuízo do acesso aos meios judiciais sempre que a relação jurídico-administrativa o justifique e legitime;
17. Nos termos da alínea f), do artigo 81.º, do DRR n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, se submeta o presente Relatório a homologação do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública;

18. Dando cumprimento ao estatuído na alínea b), do n.º 1, do artigo 96.º, do DRR n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, e na sequência de decisão do Secretário Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública, se remeta o presente Relatório às seguintes entidades:

- a) À CMAH;
- b) À AMAH;
- c) Ao Diretor Regional da Cooperação com o Poder Local;
- d) Ao Presidente do Governo Regional.

19. Se remeta, igualmente, o presente Relatório, aos interessados identificados no Anexo I, em cumprimento do disposto no artigo 15.º, do Regulamento n.º 42/2006, de 7 de novembro;

20. Nos termos da alínea c), do n.º 1, do artigo 96.º, do DRR n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, se remeta o presente Relatório ao Ministério Público junto do Tribunal de Contas, solicitando-se a sua especial atenção para as situações elencadas no Anexo I;

21. De acordo com o artigo 12.º da LOPTC se remeta o presente Relatório ao Tribunal de Contas;

22. Seja o presente Relatório remetido ao Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Ponta Delgada, para análise das matérias elencadas no capítulo V, pontos 1.1., 2.2., 2.3., 2.4., 2.5., 2.6. e 2.7.;

23. No prazo de 60 dias contados a partir da receção do Relatório Final, a que se reporta o n.º 2, do artigo 96.º, do DRR n.º 14/2022/A, de 2 de setembro, a CMAH dê conhecimento à IRAT das medidas e decisões adotadas na sequência da presente auditoria.

Inspeção Administrativa Regional, da Transparência e do Combate à Corrupção, revisto informaticamente em Angra do Heroísmo, em 29 de novembro de 2022.

As Inspetoras,

GOVERNO DOS AÇORES
Secretaria Regional das Finanças,
Planeamento e Administração Pública
Inspeção Administrativa Regional,
da Transparência e do Combate à Corrupção
(Maria Paula Saraiva Raleiras de Lima)

GOVERNO DOS AÇORES
Secretaria Regional das Finanças,
Planeamento e Administração Pública
Inspeção Administrativa Regional,
da Transparência e do Combate à Corrupção
(Patrícia de Fátima Martins Borges)


RB

ANEXOS

ANEXO I - MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Relatório (pontos)	Factos	Normas violadas	Valor	Responsabilidade Financeira		Período relevante da titularidade do cargo	Responsável	Cargo
				Sancionatória	Reintegratória			
Capítulo ponto 3.2.2.	Pagamento de abonos para falhas a trabalhadores sem o prévio reconhecimento desse direito por despacho do PCM	N.º 5, do Despacho n.º 15409/2009, de 30 de junho	2 094,47 €	Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC		1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018		Presidente
			1 013,56 €					Vice-Presidente
			3 108,03 €					Chefe UFRH
Capítulo II, ponto 1.2.2.	Não aprovação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental para quatro exercícios económicos	Artigos 41.º e 44.º, ambos do RFALEI		Artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC		1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018		Presidente
								Vice-Presidente
								Vereadora
								Vereador
								Vereador
								Vereador
								Vereador
								Chefe UFRH
Capítulo III, Ponto 2	Falta de envio de relatório semestral do ROC, falta de acompanhamento do contrato pelo gestor e pagamento do valor devido pela execução do contrato no ano de 2018 na íntegra quando, na realidade, as prestações contratuais não foram completamente observadas.	Artigo 77.º, n.º 1, alínea d), do RFALEI Artigo 290.º-A, n.º 3, do CCP Artigo 17.º, n.º 1, do CCP	11 800,00 €	Artigo 65.º, n.º 1, alíneas d) e i), da LOPTC	Artigo 59.º, n.º 4, da LOPTC	1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018		Presidente
								Chefe UFRH
Capítulo V, ponto 1.1	Adoção de um procedimento pré contratual menos exigente do que o devido, por motivo de não integração de todas as contraprestações atribuídas a favor do adjudicatário, no cálculo do valor estimado do contrato, para aquisição do cartaz musical para as festas Sanjoaninas 2016.	Artigo 20.º, n.º 1, do RUCPRAA	72 000,00	Artigo 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC		1 de janeiro a 16 de outubro de 2017		Presidente
Capítulo V, ponto 1.1	Adoção de um procedimento pré contratual menos exigente do que o devido, por motivo de não integração de todas as contraprestações atribuídas a favor do adjudicatário, no cálculo do valor estimado do contrato, para aquisição do cartaz musical para as festas Sanjoaninas de 2016.	Artigo 20.º, n.º 1, do RUCPRAA	72 000,00 €	Artigo 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC		1 de janeiro a 31 de dezembro de 2016		Presidente
Capítulo V, ponto 1.1	Adoção de um procedimento pré contratual menos exigente do que o devido, por motivo de não integração de todas as contraprestações atribuídas a favor do adjudicatário, no cálculo do valor estimado do contrato, para aquisição do cartaz musical para as festas Sanjoaninas 2017, 2018 e 2019.	Artigo 20.º, n.º 1, do RUCPRAA	218 700,00 €	Artigo 65.º, n.º 1, alínea i), da LOPTC		17 de outubro de 2017 a 31 de dezembro de 2019		Presidente
Capítulo V, ponto 1.2	Duplicação de despesa no contrato de fornecimento do cartaz musical e no contrato de aluguer de som para as festas Sanjoaninas 2016.	Artigo 22.º, n.º 1, do CCP	115 500,00 €		Artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC	1 de janeiro a 16 de outubro de 2017		Presidente
								Vice-Presidente
Capítulo V, ponto 1.2	Duplicação de despesa no contrato de fornecimento do cartaz musical e no contrato de aluguer de som para as festas Sanjoaninas 2017, 2018 e 2019.	Artigo 22.º, n.º 1, do CCP	349 200,00 €		Artigo 59.º, n.º 1, da LOPTC	17 de outubro de 2017 a 31 de dezembro de 2019		Presidente
								Vice-Presidente

ANEXO II - MAPA RESUMO OBRAS PARTICULARES

Mapa Resumo Denúncias Obras Particulares									
Denúncia	N.º Processo CMAH	Morada	Freguesia	Titular do Alvará	Inscrição Matricial	Descrição Registro Predial	Obs.	Desconformidade alegada	Normas alegadamente violadas
ENT- IRAP/202 1/52	SPO 24/2020/4/0							Alteração da cobertura e da fachada, bem como caixilharia e telha desconforme	Caixilharias em desconformidade com o artigo 74.º, n.º 1, alínea c), n.º 3 e n.º 6, do PPSAH Telha em desconformidade com o artigo 71.º, n.º 2, do PPSAH Porta cartas na fachada em desconformidade com o artigo 80.º, n.º 3, do PPSAH Artigo 17.º, n.º 5, do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro Artigo 54.º, n.º 3, da L n.º 107/2001, de 8 de setembro
	SPO 13/2018/201/0							Alteração de vãos, cobertura e execução de demolições sem vistoria prévia	Artigos 17.º, n.º 5, 28.º, alíneas b), q) e t), e 29.º, alínea c), subalínea iii), alínea e), subalíneas vi) e vii) e alínea f), subalíneas iii) e vii), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro Artigo 54.º, n.º 3, da L n.º 107/2001, de 8 de setembro
	SPO 13/2019/104/0							Construção de piso recuado	Artigo 71.º, n.º 8, do DRR n.º 7/2015/A, de 20 de abril Artigo 78.º, n.º 1, do RIUE Artigo 17.º, n.º 5, do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro
	SPO 13/2018/47/0							Alteração desequilibrada do desenho da cobertura e da fachada	Alteração da cobertura do projeto de aditamento não dá cumprimento ao disposto no artigo 71.º, n.º 6, do PPSAH, nem aos artigos 28.º, alínea t) e 29.º, alínea f), subalínea iii), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro O desenho de fachada não cumpre o disposto no artigo 72.º, n.º 2 e 4, do PPSAH
	SPO 13/2017/298/0							Cobertura e vãos dos anexos	A licença emitida não cumpre o PPSAH, pelo que, de acordo com o artigo 54.º, n.º 3, da L n.º 107/2001, de 8 de setembro, o licenciamento é considerado nulo. As coberturas dos anexos existentes, não cumprem com o disposto no artigo 71.º, n.º 1 e 5, do PPSAH, nem com o artigo 28.º, alíneas a) e p), e 29.º, alínea c), subalínea vii) e alínea f), subalíneas i), iii), iv) e x), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro Os vãos propostos e existentes não cumprem com o disposto no artigo 74.º, n.º 3, alíneas a) e), do PPSAH nem com o disposto na alínea e), subalíneas iii), vi), vii) e xii), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro
	SPO 13/2018/23/0							Alteração do beirado	Artigos 71.º, n.º 11 e 77.º, n.º 1, do PPSAH
	SPO 13/2016/102/0							Desconformidades do alçado tardoz, mansardas e caixilharias	Não cumpre, em termos gerais, com o disposto no artigo 3.º, n.º 3, alínea d) e as fachadas do edifício não cumprem com o artigo 72.º, n.º 3, todos do PPSAH
	SPO 13/2016/163/0							Ausência de vistoria prévia às demolições e incumprimento dos vãos e dos materiais de revestimento	O projeto licenciado não cumpriu com o disposto nos artigos 71.º, n.º 10, 32.º, n.º 1, 2, 5 e 6, 74.º, n.º 2 e n.º 3, alíneas a) e b) e 76.º, n.º 1, alínea c), todos do PPSAH
	SPO 13/2019/10/0							Ausência de vistoria prévia às demolições, mansardas e caixilharias	Artigos 28.º, alíneas a), b), k), n) e t) e 29.º, alíneas a) e e), subalíneas ii), iii), v), vi), vii) e xii), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro Mansardas em desconformidade com o artigo 71.º, n.º 1 e 10, do PPSAH Devido ao desenho específico e singular das caixilharias existentes, desconformidade em relação ao disposto no artigo 74.º, n.º 1, alíneas b) e c), n.º 2 e n.º 3, alíneas a) e b), do PPSAH

Handwritten signature and initials

Mapa Resumo Denúncias Obras Particulares									
Denúncia	N.º Processo CMAH	Morada	Freguesia	Titular do Alvará	Inscrição Matricial	Descrição Registro Predial	Obs.	Desconformidade alegada	Normas alegadamente violadas
	SPO 13/2017/159/0							Caixilharias, pinturas	Artigos 72.º, 74.º, n.º 2, 77.º, n.º 7, 78.º e 90.º, todos do PPSAH
	MyDoc 1127/2021							Obras a decorrer sem conhecimento da DRaC; muro em blocos de betão sem reboco e pintura	Artigos 17.º, n.º 5 e 23.º, alínea c), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro
	SPO 13/2014/211/0							Edificação de mansardas desmesuradas, tardoz e caixilharias	Artigos 15.º, n.º 2, alíneas a) e b), 71.º, n.º 1, 8 e 10, 72.º, n.º 1 e 3, 73.º, n.º 1, alínea a), e 74.º, n.º 1, alínea b), do PPSAH
	SPO 13/2020/7/0						Fração A	Volumetria, caixilharias	Artigos 17.º, 30.º, n.º 1, 33.º, n.º 5, 72.º, 74.º, n.º 3, alíneas a) e b) e 77.º, n.º 5, do PPSAH Artigo 28.º, alíneas a), b), k), l) e t), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro
ENT-IRAP/2021/54	Sem processo identificado pelo Município						Não tem projeto na CMAH	Desenho e materiais dos vãos, volumetrias propostas	O projeto não cumpre com o disposto nos artigos 9.º, 10.º, 65.º, 74.º, n.º 1 e 79.º, do PPSAH A proposta não cumpre o disposto no artigo 29.º, alínea e), subalíneas i), iii), vi), vii) e xii), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro
	SPO 13/2018/262/0							Toda a construção	Artigos 17.º, n.º 5, 23.º, alínea c), 28.º, alínea t) e 29.º, alínea d), subalínea vi), alínea e), subalíneas iii), viii) e xiii) e alínea f), subalínea x), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro
	SPO 13/2018/134/0							Caixilharias	Artigo 74.º, n.º 1 a 3, do PPSAH Artigo 29.º, alínea e), subalíneas iii) e vii), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro
	SPO 13/2019/135/0							Construção de cave, volumetria, caixilharias e desenho dos vãos	A alteração da cobertura proposta não obedece ao disposto no artigo 15.º, n.º 2, alínea a) e 71.º, n.º 1, do PPSAH Artigo 71.º, n.º 9, do PPSAH e artigo 28.º, alíneas b), k), e t), do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro Artigos 71.º, n.º 10, 73.º, n.º 1, alíneas a) e b), 74.º, n.º 3, alíneas a) e b) e 77.º, n.º 5, do PPSAH
	13/2017/75							Caixilharias e cobertura	Artigos 71.º, n.º 2 e n.º 10 e 74.º, n.º 1, alínea a), n.º 5 e n.º 6, do PPSAH
ENT-IRAP/2021/125	13/2019/164							Demolição integral do imóvel a contrariar o indeferimento determinado pelo auto de vistoria conjunta; falta de comunicação do licenciamento	Artigos 17.º, n.º 5, 23.º, alínea c), e 32.º, do DLR n.º 3/2015/A, de 4 de fevereiro