



Região Administrativa Especial de Macau
Comissariado da Auditoria



Relatório de Auditoria Específica

Conta da ex-Câmara Municipal de
Macau Provisória
Conta da ex-Câmara Municipal das
Ilhas Provisória
Maio de 2002

Índice

I	Sumário de resultado de auditoria	3
II	Nota Prévia	6
III	Resultado de auditoria – ex-Câmara Municipal de Macau Provisória	7
IV	Resultado de auditoria – ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória	31
V	Opiniões de auditoria.....	45

Anexo

Ofício da resposta do IACM sobre os assuntos referentes à ex-Câmara Municipal de Macau Provisória no relatório	83
Ofício da resposta da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória (a presente versão portuguesa é traduzida pelo Comissariado da Auditoria)...	91

I Sumário de resultado de auditoria

O Comissariado da Auditoria procedeu à realização de auditoria específica sobre os ex-municípios provisórios*, com o âmbito de auditoria que incluiu o controlo da execução de orçamento, a conformidade legal, a gestão financeira e o seu controlo interno, verificando-se principalmente os seguintes:

1.1 Ex-Câmara Municipal de Macau Provisória

- 1.1.1 Existe uma situação prolongada em que os saldos de gerência não correspondem aos saldos de contas bancárias, aplicado apenas o item por ajustar não justificado para se demonstrar na conta, não tomando qualquer prosseguimento para averiguar a sua causa. Os saldos de gerência das demonstrações financeiras de 2000 não eram capazes de reflectir em integral e verdadeira a sua situação financeira, e após o ajustamento, existe na conta de gerência um saldo negativo acumulado no valor de MOP\$4.746.356,63.
- 1.1.2 Não se procedeu em conformidade com a lei de entregar a respectiva percentagem de “Impostos de Circulação” à Administração da RAEM e à Ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória.
- 1.1.3 O montante do subsídio de residência era superior ao limite legal, tendo por isso pago mais de MOP\$2.722.000,00 em 2000.
- 1.1.4 Existem despesas orçamentadas que carecem do fundamento jurídico.
- 1.1.5 A gestão de “Contas de Operações de Tesouraria” não estava adequada, surgiu como registos incompletos, e houve situação em que foram transferidas as cobranças temporárias para receitas, além disso, existem na conta diferença com causa desconhecida.
- 1.1.6 Os processamentos de aquisição e concursos carecem de um regime perfeito e instruções de procedimentos de modo que possam regular as tais situações. Não há um departamento especializado que se encarregue dos referidos trabalhos.

* Atendendo ao facto das contas abrangidas pelo presente relatório de auditoria passaram por vários anos económicos, o que envolveram não só o Leal Senado de Macau e a Câmara Municipal das Ilhas antes de transferência da soberania de Macau, mas também a Câmara Municipal de Macau Provisória e a Câmara Municipal das Ilhas Provisória desde a retomada de soberania pela RPC até ao fim do ano de 2001, para evitar a confusão, quando se abranjam os assuntos que passam além de um ano económico, os órgãos municípios em causa serão designados por municípios.

- 1.1.7 Falta um regime e orientação claro e inequívoco para regular a pontualidade e assiduidade.
- 1.1.8 Não houve orientação por escrita para a fiscalização sobre a prestação de trabalho extraordinário; Existe situação em que a compensação pela prestação de trabalho extraordinário paga ao pessoal não corresponde a horas prestadas na realidade.
- 1.1.9 A criação e a operação de “Fundo permanente” não foram observadas o disposto previsto pelo D.L. n.º 30/98/M, e surgiram despesas realizadas pagas mas não inscritas.
- 1.1.10 A gestão de numerário carece de um controlo interno adequado, não assegurando uma vigilância adequada.
- 1.1.11 Durante um tempo prolongado, o recrutamento do pessoal tem sido feito por meio de celebração de contrato individual, no entanto, não dispõe de um regime claro sobre o recrutamento.
- 1.1.12 A utilização de cartão de crédito de serviços obtida a título de ex-Câmara Municipal de Macau provisória para efectuar pagamento de despesas, a qual carece de fundamento legal e razoável.
- 1.1.13 Não se regula rigorosamente a concessão de apoio financeiro, o procedimento da concessão de apoio financeiro varia de destinatário ao destinatário.

1.2 Ex-Câmara Municipal das Ilhas provisória

- 1.2.1 Existência, na rubrica de despesa de obras, despesas irregulares de carácter particular destinadas a pagar despesas de remodelação de propriedade do presidente, vice-presidente, vereador a tempo inteiro da Câmara com recursos públicos, implicando no valor de MOP\$870.246,00.
- 1.2.2 O montante do subsídio de residência de pessoal era superior ao limite legal, de modo ter pago mais de MOP\$1.230.000,00 em 2000.
- 1.2.3 A gestão de “Conta de Operações de Tesouraria” não estava adequada, surgiu como registos incompletos, e registos de cobranças e pagamentos relativos a operações orçamentais.

- 1.2.4 O processamento de aquisição não estava em conformidade com a Estrutura Orgânica que deve estar encarregado por um departamento.
- 1.2.5 Não houve orientação por escrito para a fiscalização sobre a prestação de trabalho extraordinário e os respectivos procedimentos.
- 1.2.6 A criação e a operação de “fundo permanente” não estão observadas o disposto previsto pelo D.L. n.º 30/98/M.
- 1.2.7 Devido à falta de um regime de gestão adequado na arrecadação e escrituração de receitas, é difícil assegurar a sua exactidão, integridade, e verdadeira. Por outro lado, à falta de um regime de controlo interno adequado na gestão de numerário, não assegurando uma vigilância adequada.
- 1.2.8 O recrutamento de numeroso pessoal pelo regime provisório, enquanto não dispõe de um conjunto de regime para o fim de recrutamento.
- 1.2.9 A utilização de cartão de crédito de serviços obtida a título de ex-Câmara Municipal das Ilhas provisória para efectuar pagamento de despesas, a qual carece do fundamento legal e razoável.
- 1.2.10 Incumbir indevidamente o Centro Social dos Trabalhadores da Câmara Municipal das Ilhas Provisória da natureza não lucrativo, de prestar serviços com retribuição.

II Nota Prévia

No decurso de auditoria sobre a Conta Geral de 2000, verificou-se que em aspectos materialmente relevantes, as contas de gerência da Ex-Câmara Municipal de Macau Provisória e Ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória reflectem praticamente a execução de receitas e despesas do orçamento. Contudo, em determinados aspectos, designadamente o controlo de execução orçamental, gestão financeira, e aplicação de recursos, existem ainda pontos que merecem de analisar e estudar profundamente. Neste sentido o Comissariado realizou a auditoria específica sobre essas duas câmaras, procedeu profundamente à auditoria nos alguns itens que carecem de acompanhar, apresentando sugestões e providências necessárias relativas às situações detectadas na auditoria, com vista a servir de uma referência para o recém-criado Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, a fim de melhorar a sua gestão e regulamento para que os recursos públicos possam ser disponibilizados efectivamente.

Ao concluir a presente auditoria, tendo o Comissariado oficiado a essas duas câmaras respectivamente em Novembro e Dezembro de 2001, ao abrigo do disposto no artigo 12º da Lei n.º 11/1999, solicitando resposta às situações detectadas e sugestões feitas por este Comissariado. Devido à não resposta em todos os aspectos a que este Comissariado tinha detectado e sugerido, o Comissariado realizou uma reunião em Março de 2002 com representantes do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais (em representação das duas Ex-Câmaras Municipais Provisórias), tendo na reunião permitido as duas partes a trocar opiniões e esclarecer pontos de vista.

Quanto ao resultado e sugestões de auditoria, bem como as respostas produzidas pelas duas Ex-Câmara Municipais Provisórias, serão a seguir mencionados em pormenores.

III Resultado de auditoria – ex-Câmara Municipal de Macau Provisória

3.1 Saldos das contas bancários

No ano de 2000, na sequência da existência da diferença entre o saldo das contas e o saldo das contas bancários, a ex-Câmara Municipal de Macau, por não conseguir averiguar a causa, registou os valores líquidos acumulados da importância a mais e a importância a menos, numa rubrica de reconciliação “diferença por ajustar” do mapa de reconciliação bancária do saldo bancário. Verificou-se no mapa de reconciliação do saldo mensal entre o período de Dezembro de 1999 e Fevereiro de 2001, a “diferencia por ajustar”, de forma variável, no montante entre MOP\$1.399.163,12 e MOP\$1.602.080,77.

Mapa 1 – “Diferença por ajustar” dos diversos meses

Mês/Ano	Diferença por ajustar
12/1999	1.532.143,00
01/2000	1.585.885,00
02/2000	1.482.800,81
03/2000	1.437.077,30
04/2000	1.488.835,15
05/2000	1.493.516,77
06/2000	1.426.967,26
07/2000	1.414.910,10
08/2000	1.429.282,44
09/2000	1.419.462,17
10/2000	1.399.163,12
11/2000	1.503.976,61
12/2000	122.282,82 ⁽¹⁾
01/2001	126.614,51
02/2001	146.032,67

- (1) O valor antes da reconciliação é de MOP\$1.602.080,77. Trata-se da soma restante da transferência, em Dezembro de 2000, da “diferença por ajustar”, no valor de MOP\$1.400.000,00 para as receitas, e da compensação do valor a menos do fundo permanente, no valor de MOP\$79.797,95.

Após a verificação do citado mapa de reconciliação do saldo mensal, foram detectados os seguintes:

3.1.1 Rubricas por ajustar no mapa de reconciliação dos saldos bancários

Daí, poderá verificar no mapa 1 a existência da “diferença por ajustar”, de modo variável, no mapa de reconciliação do saldo mensal da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória entre o período de Dezembro de 1999 e Fevereiro de 2001. O saldo bancário do ano económico de 1999 tem MOP\$1.532.143,00 mais do que o saldo das contas no final do ano. A referida “diferença por ajustar” atingiu, no ano económico de 2000, até ao valor de MOP\$1.602.080,77, e o montante mínimo é de MOP\$1.399.163,12. Ainda se registou no saldo mensal do ano económico de 2001, a “diferença por ajustar” de forma variável.

Além disso, a existência da “diferença por ajustar” de origem desconhecida no mapa de reconciliação dos saldos bancários, e o surgimento da diferença não justificada entre o saldo das contas de gerência e o saldo das contas bancárias, implica que o saldo das contas de gerência (MOP\$7.442.759,90) de 31 de Dezembro de 2000 da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória não se pode revelar as situações reais do resultado da execução orçamental. O Comissariado da Auditoria, depois da análise das respectivas áreas de auditoria, efectuou os seguintes ajustamentos em relação ao saldo de gerência do ano económico de 2000 da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória:

O saldo de gerência da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória em 31 de Dezembro	7.442.759,90
Mais: Os juros bancários recebidos em 2000, mas não foram registados como as receitas do ano em causa	13.277,82
Menos: “Imposto de Circulação” a entregar ao Território ou à RAEM entre 1997 e 2000 ⁽¹⁾	(1.535.140,00)
“Imposto de Circulação” a entregar ao município das Ilhas entre 1986 e 2000 ⁽¹⁾	(5.575.180,75)
A transferência em Dezembro de 2000 da “diferença por ajustar” de origem desconhecida para as receitas ⁽²⁾	(1.400.000,00)
A soma restante após a utilização em Dezembro de 2000, da “diferença por ajustar” de origem desconhecida para compensar a importância em falta do fundo permanente ⁽²⁾	(79.797,95)
Despesas pagas através do fundo permanente e o fundo de maneo mas não inscritas nas contas ⁽³⁾	(146.514,20)
A transferência em 1997 da caução recebida temporariamente para as receitas ⁽²⁾	(3.000.000,00)
A diferença registada na “Conta de Operações de Tesouraria” de 2000 ⁽⁴⁾	(465.761,45)
O saldo de gerência ajustado	<u>(4.746.356,63)</u>

(1) Causa de ajustamento, ver o n.º 3.2

(2) Causa de ajustamento, ver o n.º 3.1.2

(3) Causa de ajustamento, ver o n.º 3.9.2

(4) Causa de ajustamento, ver o n.º 3.5.2

Após o procedimento do citado ajustamento, deparou-se um saldo negativo acumulado, no valor de MOP\$4.746.356,63, nas contas de gerência referente ao ano económico de 2000 da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, esse que é muito diferente do saldo apresentado, implicando que esta Câmara pagou as despesas com os recursos dos terceiros, entre os quais, incluem-se a cobrança de “Imposto de Circulação”, entre 1986 e 2000, pertencente à RAEM e à ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória e as cauções recebidas provisoriamente, antes de 1997.

3.1.2 Reconciliação do saldo das contas

Em 29 de Dezembro de 2000, o saldo das contas bancárias, em comparação com o saldo das contas, existe uma diferença a mais, no valor de MOP\$1.602.080,77. A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, antes de ter obtidos os dados comprovativos e detalhados e de ter averiguado a causa, procedeu à transferência de parte do valor da diferença, equivalente a MOP\$1.400.000,00 para as receitas, e recorreu ao montante de MOP\$79.797,95 para compensar a importância em falta encontrada no fundo permanente em 1999. Relativamente à soma restante, no valor de MOP\$122.282,82, foi transferida temporariamente para a rubrica “diferença por ajustar”. Conforme o responsável em causa, a referida soma restante foi tratada da mesma maneira nas contas do ano de 2001.

O Comissariado da Auditoria, no decurso de exame dos referidos documentos, também se verificou que, o então município de Macau, em 5 de Setembro de 1997, nos termos do Despacho n.º 26/DF-SAF/97, citando o disposto no n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, procedeu à anulação das cobranças temporárias (a maioria das quais são cauções recebidas), no valor de MOP\$3.000.000,00, que foi depositada até a Setembro de 1997, por mais de 3 anos, na “Conta de Operações de Tesouraria”, e transferiu-la como as receitas do ano. Trata-se também de um procedimento de ajustamento contabilístico sem fundamentos legais nem dados explicativos.

De 1997 a 2000, o município de Macau, sem fundamentos adequados, procedeu ao ajustamento das contas, atingindo à importância total de MOP\$4.479.797,95.

3.1.3 Regime de revisão e fiscalização

Embora a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, começasse, no ano de 2001, a elaborar o mapa de reconciliação do saldo das contas do mês passado, ainda se encontrava, no mapa de reconciliação do mês de Janeiro de 2001, as seguintes situações irregulares:

- O item “Em cofre” no mapa de reconciliação do saldo mensal não reflectiu o verdadeiro valor guardado, mas só foi aproveitado para o ajustamento dos depósitos bancários.
- Os adiantamentos não foi registado adequadamente na “Conta de Operações de Tesouraria”, mas foram ajustados no mapa de reconciliação do saldo mensal, sob o item de “diferença por ajustar”, sem acompanhamento atempado.
- A “diferença por ajustar” encontrado no mapa de reconciliação do saldo mensal referente a Janeiro de 2001, a qual, em comparação com o montante do mês de Dezembro de 2000, é ainda variável.

3.2 Imposto de Circulação

Nos termos do disposto no artigo 3.º da Portaria n.º 283/73, promulgada pelo ex-Governador de Macau e publicada no N.º 52 do “Boletim Oficial de Macau” de 29 de Dezembro de 1973, o ex-Leal Senado de Macau, tem de entregar, de forma duodécima, 10% de “Imposto de Circulação” à ex-Câmara Municipal das Ilhas. O estabelecido foi revisto, pela Portaria n.º 216/85/M, de 19 de Outubro de 1985, que impõe o ex-Leal Senado de Macau, a partir de 1 de Janeiro de 1986, a entregar 15% do “Imposto de Circulação” arrecadado à ex-Câmara Municipal das Ilhas.

Nos termos do disposto no artigo 7.º e n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 16/96/M de 12 de Agosto de 1996, compete ao ex-Leal Senado de Macau, a liquidação e a cobrança do “Imposto de Circulação”, de Janeiro a Março de cada ano, com a nova percentagem: 66% do imposto cobrado constituirá a própria receita do ex-Leal Senado de Macau, 10% constituirá a receita do Território e o restante 24%, pertencerá à receita própria da ex-Câmara Municipal das Ilhas.

O Comissariado de Auditoria, de acordo com os dados constados ao longo de 15 anos, de 1986 a 2000, nas contas de gerência de dois ex-municípios, calculou o total do “Imposto de Circulação” dos diversos anos e o valor a entregar e o valor entregue à ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória (vide o mapa 2).

No decurso de auditoria, este Comissariado deparou que a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória não procedeu a entrega da parte do imposto cobrado à ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória em conformidade com a proporção estabelecida, e que, no

período entre 1988 e 1997, o valor pago pelo ex-Leal Senado de Macau não corresponde ao valor recebido pela ex-Câmara Municipal das Ilhas. Como as contas sobre a entrega e a recepção do imposto não estão sujeitas à verificação por parte de dois ex-municípios, de forma a garantir a integridade e a concordância dos referidos dados, não se podem esclarecer a causa da diferença mencionada. Nestes termos, o cálculo do imposto devido acumulado (mapa 2, coluna 6) é baseado no valor pago pelo município de Macau.

Mapa 2 – O valor de cobrança do “imposto de circulação”, o valor a pagar e o valor pago ao município das Ilhas entre 1986 e 2000.

Ano	Valor total de cobrança do imposto de circulação (1)	Valor a pagar pelo município de Macau (2)**	Imposto pago pelo município de Macau (3)	Imposto recebido pelo município das Ilhas (4)	Diferença entre o valor recebido e o valor pago (5) = (4)-(3)	Diferença entre o valor a pagar e o pago * (6) = (2)-(3)
1986	19.706.311,00	2.955.946,65	2.575.301,00	2.575.301,00	0,00	380.645,65
1987	20.119.209,00	3.017.881,35	2.716.343,70	2.716.343,70	0,00	301.537,65
1988	21.590.897,00	3.238.634,55	2.914.774,00	2.911.781,00	(2.993,00)	323.860,55
1989	23.623.429,00	3.543.514,35	3.189.165,00	3.192.158,00	2.993,00	354.349,35
1990	26.148.949,00	3.922.342,35	3.554.424,00	3.533.884,00	(20.540,00)	367.918,35
1991	38.803.816,00	5.820.572,40	5.815.971,00	5.815.971,00	0,00	4.601,40
1992	42.690.709,00	6.403.606,35	6.404.756,00	6.147.314,00	(257.442,00)	(1.149,65)
1993	47.398.905,00	7.109.835,75	7.109.839,00	7.319.502,00	209.663,00	(3,25)
1994	51.236.701,00	7.685.505,15	7.589.451,00	7.637.230,00	47.779,00	96.054,15
1995	53.116.030,00	7.967.404,50	8.055.513,00	8.055.513,00	0,00	(88.108,50)
1996	57.665.187,00	8.649.778,05	8.000.000,00	8.000.000,00	0,00	649.778,05
1997	79.829.788,00	19.088.214,00	16.800.000,00	17.449.778,00	649.778,00	2.288.214,00
1998	85.054.815,00	20.403.105,00	21.866.776,00	21.866.776,00	0,00	(1.463.671,00)
1999	88.299.989,00	21.215.620,00	20.400.000,00	20.400.000,00	0,00	815.620,00
2000	93.558.222,00	22.425.534,00	20.880.000,00	20.880.000,00	0,00	1.545.534,00
Total		143.447.494,45	137.872.313,70	138.501.551,70	629.238,00	5.575.180,75

* O montante de imposto recebido a menos pelo município das Ilhas (coluna 6) é contado com base no valor da conta do município de Macau.

** O valor do “Imposto de Circulação” é exposto por duas formas nas contas do município de Macau. Como só foi indicado na conta entre 1986 e 1996 do Leal Senado de Macau, o valor total de imposto arrecado, o montante na coluna 2 corresponde ao proporção legal de 15% do valor total de cobrança. Quanto às contas entre 1997 e 2000, o valor a pagar ao município das Ilhas foi listado independentemente, por isso, os dados listados no mapa é o extracto das contas e não o resultado da contagem efectuada pelo Comissariado da Auditoria.

Por outro lado, o Comissariado da Auditoria, com base nos saldos de gerência desta Câmara entre 1997 e 2000, calculou o valor total de cobrança de “Imposto de Circulação” dos diversos anos, o valor a pagar e o valor pago no respectivo ano ao Território e à RAEM (vide o mapa 3).

Mapa 3 – Valor de cobrança do “Imposto de Circulação”, valor a pagar e o valor pago ao Território e à RAEM entre 1997 e 2000

Ano	Valor total de cobrança do imposto de circulação (1)	Valor a pagar pelo município de Macau (2)*	Valor pago pelo município de Macau (3)	Valor recebido pelo Território/RAEM (4)	Diferencia entre o valor a pagar e o valor pago (5) = (2)-(3)
1997	79.829.788,00	8.072.967,00	7.000.000,00	7.000.000,00	1.072.967,00
1998	85.054.815,00	8.543.214,00	9.258.241,00	9.258.241,00	(715.027,00)
1999	88.299.989,00	8.885.069,00	8.500.000,00	8.500.000,00	385.069,00
2000	93.558.222,00	9.492.131,00	8.700.000,00	8.700.000,00	792.131,00
Total		34.993.381,00	33.458.241,00	33.458.241,00	1.535.140,00

* O referido valor não é calculado de acordo com a proporção legal (10%), mas é extraído das contas do município de Macau.

De acordo com o resultado da contagem do mapa 2 e mapa 3, os valores acumulados do imposto devido ao ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória e à RAEM são respectivamente de MOP\$5.575.180,75 e MOP\$1.535.140,00.

3.3 Subsídio de residência para o pessoal

A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória procedeu à atribuição do subsídio de residência de acordo com o “Estatuto dos Trabalhadores da Administração Pública de Macau”, doravante designado por “ETAPM”, mas este Comissariado detectou 87 trabalhadores que auferiram um subsídio de residência, cujo valor é superior à disposição legal de MOP\$1.000, cifrando entre MOP\$13.891 e MOP\$2.000 (vide o mapa 4), o que faz com que as respectivas despesas para o ano de 2000 atingiram cerca de MOP\$3.767.000, o que representa um excesso no montante de MOP\$2.723.000 em comparação com as respectivas despesas contadas com base no valor de subsídio estipulado pelo “ETAPM”.

Mapa 4 – O número de pessoas que auferiram um subsídio de residência superior ao limite legal

Setembro de 2000		Outubro de 2000	
Valor auferido (MOP\$)	Número de pessoas	Valor auferido (MOP\$)	Número de pessoas
13.891	1	13.891	1
7.114	1	7.114	1
5.000	31	3.500	32
4.520	1	2.000	53
3.000	50	--	--
2.858	1	--	--
2.800	1	--	--
2.700	1	--	--
Número total de pessoas	87	Número total de pessoas	87

De acordo com os dados fornecidos pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, a atribuição do subsídio de residência está vinculado ao disposto seguinte: o artigo 7.º da Lei n.º 26/88/M do “Estatuto dos Titulares de Cargos Municipais”: “Os titulares dos cargos municipais a tempo inteiro têm direito a viatura para uso próprio e à atribuição de residência pelo município nos termos que forem deliberados pela Assembleia Municipal”; os direitos conferidos pelo “Regulamento de Distribuição, Conservação e Fixação das casas do Leal Senado” da Proposta no. 210/PAT/92, aprovado pela Câmara Municipal do município de Macau e revisto por várias vezes. De acordo com o disposto, as prestações pagas para a amortização da propriedade privada ou a renda mensal da casa podem ser restituídas aos trabalhadores deste município, com o limite estabelecido, atendendo aos números de quartos, pela Câmara Municipal do ex-município de Macau. Foram registadas 4 revisões do limite do subsídio de residência (vide o mapa 5).

Mapa 5 – Evolução de subsídio de residência

Período de tempo efectivo	Limite do subsídio de residência	
	T2*(MOP\$)	T3*(MOP\$)
De Março de 1988 a Setembro de 1992	3.000	5.000
De Outubro de 1992 a Dezembro de 1998	4.500	7.000
De Janeiro de 1999 a Setembro de 2000	3.000	5.000
De Outubro de 2000 a Dezembro de 2001	2.000	3.500

- * T2 refere-se à fracção em que dispor de uma sala de estar e dois quartos;
T3 refere-se à fracção em que dispor de uma sala de estar e três quartos.

3.4 Gestão da execução do orçamento

No processo de auditoria, verificou-se casos irregulares de pagamento das despesas do pessoal com recurso à dotação orçamental, e que as despesas não estão assentadas nos fundamentos legais:

3.4.1 O pagamento de pensão de aposentação dos trabalhadores da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória com os recursos públicos

A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, durante o ano de 2000, atribuiu mensalmente aos dois trabalhadores, a pensão de aposentação, no montante de MOP\$2.690, tendo esses trabalhadores auferido um valor equivalente a dois meses de pensão de aposentação em Novembro. De acordo com os dados fornecidos por esta Câmara, os dois trabalhadores em causa auferiram mensalmente a pensão de aposentação a partir do ano de 1984, a qual, na sequência de 3 revisões, foi acrescida para MOP\$2.690 por mês em 1997. Presentemente, à excepção de uma das situações de aposentado que for extinto por falecimento do trabalhador, o outro trabalhador continua a perceber a pensão até a Dezembro de 2001. A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória não conseguiram apresentar as justificações em que os pagamentos se baseiam, tais como, qual é a lei ou o regime aplicável, qual são as entidades competentes de autorização, como proceder à contagem de valor e o prazo do pagamento e como proceder à ratificação da qualidade dos dois trabalhadores.

3.4.2 O pagamento das compensações pecuniárias dos trabalhadores da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória com os recursos públicos

Durante o ano económico de 2000, foi pago aos 14 ex-trabalhadores, um total de MOP\$831.960. Conforme as explicações dadas por esta Câmara, os referidos trabalhadores foram contratados a partir de 1 de Julho de 1995, por contrato de trabalho, renovado de 6 a 6 meses, até a 17 de Janeiro de 2001. Durante este período, os mesmos auferiram uma remuneração, de entre MOP\$4.140 e MOP\$6.160. Os 14 trabalhadores, com idade, em média, superiores aos 70 anos (dois dos quais com idade superior aos 80 anos), cujos contratos foram renovados a pedido do Departamento de Administração e Finanças e não pelas subunidades em que os mesmos prestam serviços. A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória não conseguiu apresentar documentos comprovativos de comparência nos serviços dos citados 14 trabalhadores, mas apenas apresentou os cartões

brancos para o registo da entrada e saída dos 6 trabalhadores e as declarações da presença no serviço de 3 trabalhadores, passadas posteriormente pelos respectivos chefes. Para os restantes trabalhadores, nenhuns documentos foram entregues. (disse-se que foi recusada a apresentação dos documentos comprovativos pelos chefes das subunidades por os mesmos não conseguirem confirmar os serviços prestados pelos referidos trabalhadores). Os respectivos chefes das subunidades, face à falta dos registos da prestação dos serviços e atendendo à situação que ficou por justificar, recusou a passar quaisquer documentos comprovativos.

A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, por despacho de 007/SAF/2001 e através da deliberação da Assembleia Municipal, terminou os seus contratos de trabalho em 2001, concedendo-lhes compensações, totalizando em MOP\$756.000, no montante de MOP\$54.000 por cada trabalhador, com base na remuneração mensal de MOP\$4.500. As referidas compensações foram transferidas primeiramente ao Centro Social dos Trabalhadores desta Câmara, que, por sua vez, concedeu aos referidos trabalhadores.

3.4.3 Adiantamento de vencimento a um trabalhador

Em Abril de 2000, a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória adiantou um mês de vencimento a um trabalhador, no montante de MOP\$28.173, cujo valor não foi registado devidamente. Embora o trabalhador em causa restituísse o valor total, em Julho de 2000, trata-se de um empréstimo sem fundamentos legais, além do mais, nem o referido pagamento nem a sua restituição foram inscritos nas contas.

3.5 A gestão de operações de tesouraria

“A Conta de Operações de Tesouraria” refere-se a escrituração de fluxos que não envolvem alterações do património, não podendo a mesma ser aplicada no financiamento de despesas decorrentes das actividades da própria entidade. A criação e o funcionamento da “Conta de Operações de Tesouraria” visa o registo das contas a pagar referente aos recursos de terceiros e as contas a receber referentes aos créditos concedidos e adiantamentos previstos por lei.

Na apreciação da “Conta de Operações de Tesouraria” desta Câmara, verificaram-se uns registos de fluxos não pertencentes às cobranças temporárias. Após a análise detalhada dos relativos documentos, verificaram-se as deficiências desta conta como as seguintes:

3.5.1 A anulação da cobrança temporária na “Conta de Operações de Tesouraria”

Tal como os expostos no ponto 3.1.2, esta Câmara, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 41/83/M, procedeu à transferência de cobrança temporária, na importância de MOP\$3.000.000 para as receitas do mesmo ano. Porém, o que a lei se prevê é apenas os encargos assumidos pelas despesas orçamentadas, e que pode o credor, requerer ao Chefe do Executivo o pagamento daqueles encargos no prazo improrrogável de 3 anos a contar de 31 de Dezembro do ano a que respeita o crédito. Mas o que foi anulado foi as cobranças temporárias que se integram nos recursos a terceiro, e não se trata dos encargos provenientes das despesas estipulados por lei. Por outro lado, relativamente ao montante anulado, também há uma falta dos dados referentes à identificação do pagador, à data de pagamento e ao motivo de pagamento, que se podem servir de referência.

Ao apreciar os registos respeitantes à reposição das cauções efectuada em 1999, entre os quais, 8 casos são as cauções referente a período de 1983 até a 1991 e já anulados.

3.5.2 A gestão da “conta de operações de tesouraria”

Em virtude da falta da gerência de boa qualidade e do registo completo, existem diferenças com causa desconhecida que a seguir se discriminam entre os saldos bancários e os saldos da conta da “caução e garantia” (incluindo as cauções pagas pelos vendilhões dos mercados municipais, a garantia referente ao concurso de empreitada de obras públicas e aos contratos de trabalho; as cauções da empreitada pública ou os depósitos pagos pelos fornecedores que prestam serviços) e das “cobranças provisórias diversas” na “Conta de Operações de Tesouraria” até a 31 de Dezembro de 2000:

Mapa 6 – Diferenças entre os saldos das contas e os saldos bancários

Conta de Operações de tesouraria (1)	SalDOS das contas (MOP\$) (2)	SalDOS bancários (MOP\$) (3)	Diferenças (MOP\$) (4) = (3)-(2)
Caução e garantia	2.289.413,60	1.713.627,88	(575.785,72)
Cobranças temporárias diversas	646.012,00	756.036,27	110.024,27
Total			(465.761,45)

Não existem quaisquer registos de contabilidade em relação à caução e garantia recebidas por esta Câmara antes de 1997, os saldos das contas referentes a caução e garantia registadas no mapa 6 são apenas os registos do valor cobrado mas não restituído entre 1997

e 2000, entretanto, o correspondente saldo bancário não é suficiente para restituir as respectivas importâncias cobradas. Além do mais, a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória ainda não conseguiu esclarecer a causa da diferença encontrada nas “cobranças provisórias diversas”.

3.5.3 Taxas para a publicação no “Boletim Oficial”

Nos termos das disposições legais, a operação dos estabelecimentos de bebida e comida está sujeita a licença a conceder pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória. Estão incluídas nas taxas do pedido de licença, a taxa de licença (MOP\$5.000), a taxa do selo (MOP\$500), a taxa para a publicação no “Boletim Oficial” (MOP\$300), e a taxa para a examinação (MOP\$500). Sendo a taxa para a publicação no “Boletim Oficial” o pagamento à Imprensa Oficial em nome do requerente da licença, e não se deve ser considerada como parte das receitas e despesas da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória. Entretanto, foi encontrada a inscrição da referida taxa como “receitas” e “despesas”.

3.6 O processo de aquisição e de concurso

De acordo com a estrutura orgânica da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, constitui o âmbito funcional da subunidade do Departamento de Administração e Finanças - a Secção de Património e Aprovisionamento, a execução do processo da aquisição de bens e serviços. Relativamente às aquisições correntes tais como os “consumos de secretaria”, a Secção de Património e Aprovisionamento procede à aquisição e concurso, seleccionando o fornecedor dos respectivos bens ao abrigo dos dispostos nos D.L. n.^{os} 122/84/M e 63/85/M. Respeitante à aquisição de bens e serviços não correntes, do tipo específico, utilizado pelas determinadas subunidades, as subunidades podem optar a adquirir por si mesmo ou pedir à Secção de Património e Aprovisionamento para os ajudar a adquiri-los.

O Comissariado da Auditoria, após a análise do citado processo de aquisição e de concurso, verificaram os seguintes:

3.6.1 As instruções internas por escritas que regulamentam o processo de aquisição e de concurso

Registou-se a falta das instruções concretas para normalizar os diversos procedimentos e indicar os factores importantes no processo de aquisição e de concurso. A Câmara, ao fazer a consulta por escrito, só requereu o fornecedor a apresentar informações como os quadros das amostras dos produtos, o país de origem e os preços dos produtos. Nestes termos, a insuficiência dos dados não permitirá a apreciação da qualidade dos diversos fornecedores. O Comissariado, ao verificar o processo de aquisição de *web-camera*, detectou que a Câmara só tem por consideração os preços dos equipamentos, descurando factores importantes tais como a instalação e os serviços posteriores à aquisição, o que faz com que a despesa total, afinal, é 1,86 vezes mais do que o segundo mais baixo preço proposto pelo outro fornecedor. Na altura, o segundo mais baixo preço proposto pelo fornecedor, foi de MOP\$18,100, com MOP\$160 mais do que o primeiro mais baixo preço. Mas o segundo mais baixo preço abrange serviços gratuitos como a instalação e o compromisso de serviços posteriores à aquisição por um período de um ano.

Também se registou a falta de apreciação regular para verificar se os preços e a forma da aquisição dos objectos corresponderem à rentabilidade do custo. Foram registadas situações em que o preço de aquisição é muito superior ao do mercado, exemplo deste, foi o caso sobre o preço de aquisição de revelador para a máquina de fotocópia, que é o dobro do preço de mercado. Relativamente aos três tipos de revelador para a máquina de fotocópia utilizada habitualmente pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, o pessoal deste Comissariado, tinha efectuado a consulta junto de três fornecedores, e da comparação entre a resposta obtida e o preço de aquisição registado nesta Câmara, obtive os seguintes resultados:

Mapa 7 – Comparação dos preços de reveladores para a máquina de fotocópia

Modelo da máquina de fotocópia	Preço de aquisição (MOP\$)	Preço do mercado para a referência a Setembro de 2001 (MOP\$)		
		Fornecedor A	Fornecedor B	Fornecedor C
Toshiba 5540	1.960	570	980	585
Toshiba 4570	1.050	--	480	--
Toshiba 4550	860	330	550	330

A Câmara, na primeira metade do ano de 2001, comprou os três tipos de reveladores supracitados com o preço na importância total de MOP\$113.080. Se o preço for contado de acordo com o preço de mercado (o mais baixo) listado no mapa 7, só lhe custará MOP\$35.940, o que implica um decréscimo, no montante de MOP\$77.140, relativamente às despesas efectuadas pela esta Câmara.

3.7 Gestão de pontualidade e de assiduidade

Tendo o Comissariado da Auditoria, em 2001, concluídos os trabalhos de Auditoria de resultados respeitantes aos «Estudos sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública» que têm por objectivo estudar a situação de gestão da pontualidade e da assiduidade dos trabalhadores dos Serviços Públicos. Este Comissariado, no processo de acompanhamento da gestão da pontualidade e da assiduidade dos Trabalhadores dessa Câmara, e após a verificação das relativas operações práticas, verificou os seguintes:

3.7.1 Instruções internas por escritas que regulamentam a pontualidade e assiduidade

Embora esta Câmara tenha elaborado instruções internas divulgadas aos trabalhadores, verifica-se que as subunidades não cumprem de modo rigoroso as instruções, o que faz com que o controlo sobre a matéria não se baseia no mesmo critério. No processo de auditoria, deparou-se a Divisão de Parques e Zonas Verdes não exigia todos os trabalhadores a fazer o registo de assiduidade. Por outro lado, como a Câmara Municipal de Macau (de Apoio), a Divisão de Veículo, e a Divisão de Investigação e Museologia não utilizam quaisquer instrumentos de registo, não podem as mesmas apresentar os registos de assiduidade.

3.7.2 Utilização de instrumentos de pontualidade e assiduidade

O Comissariado de Auditoria verificou que esta Câmara não conseguiu, mediante os instrumentos de apoio, controlar de modo eficiente a pontualidade e assiduidade dos trabalhadores. Tendo, a Divisão de Licenciamento Administrativo utilizado o livro de ponto para fazer o registo de assiduidade dos seus trabalhadores, mas não exigiu os mesmos a registarem neste livro as horas de entradas e saídas, o que não permite à esta Câmara a verificação do cumprimento de horas de trabalho semanal dos trabalhadores. Por outro lado, nos casos das três divisões referidas no ponto 3.7.1 que não utilizam quaisquer instrumentos para o registo de assiduidade, não há lugar de verificação das horas de

trabalho dos seus trabalhadores.

Além disso, em 12 e 13 de Setembro de 2001, o pessoal deste Comissariado tinha efectuado uma auditoria in loco sobre um jurista, contratado pelo contrato individual de trabalho, mas foi verificado que o referido pessoal estava ausente do seu posto, o que não podia ser justificado pelo próprio chefe da divisão.

3.7.3 Fiscalização de trabalho extraordinário

No processo de auditoria in loco do registo de trabalho extraordinário de 8 subunidades seleccionadas por amostragem, apenas 1 das quais conseguiu apresentar o referido registo, o qual corresponde às horas indicadas no registo de assiduidade. Entre os 8 subunidades, a Câmara Municipal de Macau (de apoio), a Divisão de Veículos, a Divisão de Licenciamento Administrativo, a Divisão de Investigação e Museologia bem como a Divisão de Parques e Zonas Verdes não utilizaram nenhum instrumento para o registo de horas de trabalho extraordinário. Por outro lado, os registos de trabalho extraordinário das subunidades – A Divisão de Higiene e Protecção do Ambiente e o Centro de Informática, não correspondem aos de assiduidade, as horas de trabalho extraordinário registadas nos registos de assiduidade são menos do que as horas de trabalho extraordinário declaradas pelos trabalhadores. Por outro lado, também se verificou que a compensação de trabalho extraordinário concedida aos trabalhadores contratados em regime do contrato individual de trabalho só se baseava nas declarações apresentadas pelos próprios trabalhadores, os respectivos registos de assiduidade não foram verificados e confirmados pelos chefes das subunidades. O Departamento de Administração e Finanças, não exigiam as relativas subunidades a entrega dos registos para a confirmação, mas só fazia a contagem das compensações de acordo com as informações no mapa de registo de trabalho extraordinário preenchido pelo respectivo chefe, o que não permitirá a verificação dos dados preenchidos com os no registo de assiduidade para assegurar a autenticidade dos trabalhos prestados.

3.7.4 Fiscalização dos horários especiais de trabalho

Mediante a averiguação, foi verificado que a Divisão de Saneamento Básico fixava, por si mesmo, os horários de entrada e saída e as horas de trabalho. Exemplo deste é o horário de trabalho do pessoal para a limpeza dos esgotos - de 24H00 a 4H30. Daí, se constatou que a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória não procedeu de acordo com o estipulado no n.º 7 do artigo 78.º do “ETAPM”: “Os horários especiais de trabalho são

fixados por despacho do Governador mediante parecer do SAFP, sob proposta fundamentada dos serviços, ouvidas as associações representativas dos trabalhadores.”, deixando os serviços a fixar por si mesmos os horários e as horas de assiduidade.

3.8 Trabalho extraordinário

Em conformidade com as regras internas referentes ao processo do pedido do trabalho extraordinário desta Câmara, o trabalho extraordinário prestado pelos técnicos superiores, os responsáveis e chefias funcionais só podem ser compensado pela dedução no horário normal de trabalho. Para os outros trabalhadores, no caso de houver verba suficiente, 50% das horas autorizadas serão compensadas por acréscimo da remuneração e as restantes 50% serão compensadas por dedução no horário normal de trabalho e a parte de compensação pecuniária será assegurada por cabimentação. Se não existir a quantia suficiente, serão compensadas inteiramente por dedução no horário normal de trabalho.

Contudo, verificou-se esta Câmara, ao fazer a liquidação dos trabalhos extraordinários, a definição de forma de compensação é dependente da dotação orçamental disponível na altura. Se houver a verba suficiente, os trabalhos extraordinários serão compensados inteiramente por dinheiro. Em contrapartida, quando a verba se encontrar insuficiente, vai suspender o processo de contagem, guardando os respectivos documentos de compensação no Departamento de Administração e Finanças, que, de novo, fará a liquidação e procederá a compensação quando for reforçada as dotações.

Após a auditoria do processamento de compensação, foram detectados os seguintes:

3.8.1 Fiscalização do procedimento da compensação do trabalho extraordinário

De acordo com o mapa demonstrativo referente ao trabalho extraordinário compensado por dedução no horário normal de trabalho, foi verificada a existência dos trabalhadores cujas horas do trabalho extraordinário compensadas são mais do que as do trabalho extraordinário a compensar. Até a 31 de Maio de 2000, foram registados 43 casos, com um total de excesso de 220 horas e 24 minutos.

Durante a auditoria, também se deparou que quando os chefes autorizar o pedido de compensação do trabalho extraordinário por dedução no horário normal de trabalho, não são fornecidos dados actualizados sobre as horas a compensar aos respectivos trabalhadores para que estes possam verificar o caso.

Por outro lado, foi detectado que tanto o Centro de Informática como a Divisão de Investigação e Museologia procederam a confirmação da prestação de trabalho extraordinária, de 28 de Fevereiro e 11 de Maio, em 29 de Março e 7 de Junho de 2000 respectivamente. Actos que violam o disposto no artigo n.º 195 do “ETAPM”, que a prestação de trabalho extraordinário está sujeito a autorização prévia, ou em caso de excepcional premência, confirmada nas 48 horas imediatas.

3.8.2 O controlo sobre o limite do trabalho extraordinário

Foi verificado casos de não cumprimento do disposto no n.º 5 do artigo n.º 195 do “ETAPM”, “a prestação de trabalho extraordinário tem os limites de cinquenta e duas horas mensais e de trezentas horas anuais.”, em que 3 motoristas da Divisão de Transportes, prestaram trabalho extraordinário, com horas superiores aos limites legais, as horas a mais são respectivamente de 61, 58 e 77.

3.8.3 Acumulação das horas do trabalho extraordinário

Esta Câmara, adiava o pagamento das compensações que não se encontrou suficiente verba no orçamento para o fim do ano, e só nesta altura é que decidiu adoptar a forma da compensação por dedução no período normal de trabalho. Como já estava no fim do ano, os chefes das subunidades não conseguiam compensar os trabalhadores pela prestação de horas extraordinárias, facto que conduziu às situações da acumulação, por anos, das horas do trabalho extraordinário.

Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo n.º 198, “as horas extraordinárias que não possam ser deduzidas do horário normal de trabalho por força do disposto no n.º 2 são remuneradas nos termos do artigo anterior.” Contudo, esta Câmara não procedeu de acordo com essas disposições, remunerando as horas extraordinárias que não possam ser deduzidas do horário normal de trabalho. Durante o período da auditoria, ou seja, até a 31 de Julho de 2001, as horas do trabalho extraordinário que ficam por deduzir do horário normal de trabalho são cerca de 49.900 horas, abrangendo 1.057 pessoas, com a importância total, de pelo menos, 3,66 milhões. Entre os trabalhadores não compensados, 122 pessoas estão com mais de 100 horas acumuladas do trabalho extraordinário, e o maior número de horas de trabalho extraordinário prestado por um trabalhador é 700 horas, totalizando no valor de MOP\$56.211,54. Daí, pode-se verificar a gravidade das situações da acumulação das horas do trabalho extraordinário não compensadas.

3.9 A constituição e o funcionamento dos fundos permanentes

São reguladas pelo Decreto-Lei n.º 30/98/M, a constituição do fundo permanente, a cabimentação, a utilização e a recomposição, estão também estabelecidas no mesmo diploma, de modo rigoroso, a natureza das despesas, o processamento e a liquidação e pagamento de despesas bem como a constituição da Comissão Administrativa. Os princípios estabelecidos no presente diploma, respeitantes à cabimentação, órgãos de gestão, a natureza das despesas e os pagamentos, têm como o objectivo de assegurar as dotações orçamentais suficientes, e a delegação devida quando os Serviços efectuem o pagamento de despesas com recurso aos fundos permanentes.

A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, em conformidade com os princípios estabelecidos na citada lei, com as devidas adaptações, constituiu um fundo permanente, na importância de MOP\$1.000.000, visando o pagamento, em prévia, de encargos com deslocação à excepção dos subsídios diários e das despesas de natureza urgente e específica. Entre os quais, o valor de MOP\$71.000 é distribuído aos responsáveis de 12 subunidades para servir como o fundo de manuseio, pagando despesas, de montante não superior a MOP\$1.000, para a aquisição de bens não duradouros e serviços referentes às funções das respectivas divisões ou subunidades.

Após a análise do processamento do funcionamento do fundo permanente, o mapa de reconciliação do saldo bancário (vide o mapa 8), e os respectivos documentos de despesas, o Comissariado da Auditoria encontraram os seguintes:

Mapa 8 – Reconciliação do saldo bancário referente ao fundo permanente

Rubricas		MOP\$	Nota
Saldo bancário a 31 de Dezembro de 2000		610.946,17	
I	Valor de fundo permanente a repor	72.876,30	(a)
II	Fundo permanente nos diversos Serviços	123.100,00	(b)
III	Cobertura do valor a menos desconhecido do fundo permanente	79.797,95	(c)
IV	Fundo de maneio nos diversos Serviços	53.299,90	
V	Valor de fundo de maneio a repor	17.700,10	(a)
VI	Dinheiro em cofre de Divisão Financeira	55.557,40	(d)
VII	Juros de Janeiro a Dezembro de 2000	(13.277,82)	(e)
Saldo a 31 de Dezembro de 2000		1.000.000,00	

Nota:

- (a) Despesas pagas no ano de 2000 mas não foram inscritas nas contas do mesmo ano.
- (b) Trata-se da importância adiantada, mas após o exame se verifica que o valor abrange as despesas pagas no ano de 2000, no valor de MOP\$55.937,80.
- (c) O responsável da Divisão Financeira explicou que foi a importância em falta encontrada em 1999, na entrega ao responsável do fundo permanente da Secção de Contabilidade, a qual, foi coberta pela diferença desconhecida entre o saldo das contas e o saldo da conta bancário.
- (d) O responsável da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória explicou que o mesmo é o numerário em excesso encontrado, no ano de 1999, na entrega ao responsável para o fundo permanente da Secção de Contabilidade.
- (e) Os juros foram inscritos em Janeiro de 2001 como receitas.

3.9.1 Constituição de fundos permanentes

A ex-Câmara Municipal de Macau, ao constituir o fundo permanente, não procedeu de acordo com a disposição legal, realizando a inscrição por classificação e a cabimentação das despesas pagas por conta do fundo permanente. Embora já fosse provida da cabimentação antes da autorização das despesas para as actividades, na realidade, as despesas foram pagas durante a realização das actividades, com uma verba adiantada, com recurso ao fundo permanente, e que, por conseguinte, a exame e a inscrição de todas as despesas foram efectuadas só depois de pagamento.

3.9.2 Funcionamento de fundo permanente

Em virtude de carência das orientações claras que regulamentam a obtenção, utilização e a reposição do fundo de maneo e do fundo permanente, encontraram-se situações que não possam ser justificadas: foi registada no mapa 8, item “III” a rubrica irregular de ajustamento.

Além disso, também se detectou que não há instruções explícitas sobre o prazo de entrega dos documentos referentes às despesas pagas, de forma adiantada, com o fundo permanente e de parte do dinheiro não utilizado, o que leva a que as despesas pagas não foram inscritas nas contas atempadamente, surgindo “despesas pagas mas não inscritas” no valor de MOP\$128.814,10 (vide o mapa 8, itens “I”, “II”, e a nota “b”).

Quanto às despesas pagas por conta de fundo de maneo, como as subunidades em causa não apresentaram, a tempo, os documentos das despesas, mas só procederam à liquidação e à inscrição das despesas no momento da recomposição do fundo de maneo, o que conduziu ao surgimento das despesas pagas mas não inscritas, no montante de MOP\$17.700,10 (vide o mapa 8, item “V”).

3.10 Gestão de receitas do dinheiro

Há mais de 40 tipos de receitas cobradas directamente ao exterior por parte da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, incumbindo respectivamente aos Serviços de Viação e Transportes, Serviços de Inspecção e Sanidade, Serviços Administrativos e Financeiros, Serviços Recreativos e Culturais e os Serviços de Ambiente e Zonas Verdes os relativos trabalhos.

Este Comissariado, após a análise sintética, a verificação in loco e a apreciação dos documentos, encontram-se as seguintes deficiências desta Câmara na gerência de receitas do dinheiro.

3.10.1 Regime de gestão de dinheiro por escrito e uniforme

No que diz respeito à gestão de dinheiro dos departamentos externos para a cobrança de taxas, como não foram elaboradas pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, quaisquer instruções escritas e uniformes para a observação do pessoal de execução do trabalho, verificaram-se situações em que cada departamento tem o seu próprio regime de

gestão de dinheiro, como por exemplo, encontraram-se prazos diferentes para a entrega de dinheiro à Secção de Tesouraria dos Serviços Administrativos e Financeiros, no processo de exame do dinheiro recebido por parte do pessoal designado pela Secção de Tesouraria para a recolha da cobrança e dos recebedores no local de cobrança, bem como no tempo de entrega da “Guias de Receitas” à Secção de Tesouraria.

3.10.2 Processo de fiscalização da entrega e recepção de dinheiro

A Secção de Tesouraria recebe, em média, cerca de MOP\$300.000 por dia. O pessoal designado para o efeito recolham, diariamente, o dinheiro das subunidades de cobrança das taxas e entregá-lo à Secção de Tesouraria, o qual será transferido ao chefe da Secção para a colocação no cofre, e só no dia seguinte é o chefe fará a verificação do dinheiro. Este Comissariado deparou que o processo da recolha no local de cobrança e da entrega ao referido pessoal para os efeitos de contagem e de inscrição, o dinheiro recebido não está sujeito a qualquer processo de verificação e de assinatura.

3.10.3 Regime de controlo interno do dinheiro em cofre

Relativamente ao depósito e ao levantamento do dinheiro em cofre, não está elaborado pela Secção de Tesouraria de um bom sistema de registo do dinheiro em cofre, revelando, atempadamente, as situações de movimentação e o saldo do dinheiro, o que não permite a revisão entre o saldo real e o saldo das contas do dinheiro em cofre, sendo assim, não é possível de proceder periodicamente à verificação dos dois referidos saldos. Além disso, no processo de auditoria, verificou que o chefe da Secção de Tesouraria, quando colocar o dinheiro no cofre, não procedeu, de imediata, à contagem do dinheiro e ao registo devido, também não foram realizadas a sua contagem do dinheiro, de período regular ou irregular, por terceiro.

No decurso da auditoria in loco, o pessoal desse Comissariado, ao fazer a contagem de dinheiro depositado no cofre, verificou um montante na importância de MOP\$440, o qual não se trata da receita naquele dia. O chefe da Secção de Tesouraria teve de esclarecer a causa junto do pessoal designado para a recolha da cobrança e conforme o mesmo, a referida importância é o dinheiro a mais. Porém, a referida situação não foi justificada nem foi efectuada quaisquer registos ou comunicado ao superior para o acompanhamento.

3.11 Contrato individual de trabalho

Da análise pormenorizada das despesas da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória do ano económico de 2000, encontraram-se situações de recurso ao contrato individual de trabalho para o recrutamento dos trabalhadores. Entretanto, não foram elaboradas as respectivas instruções internas, por escrita, que regulam “as formas de contratação”, “o procedimento de recrutamento, selecção e de provimento”, “o critério uniforme de remuneração, dos subsídios e dos outros abonos”.

Este Comissariado deparou que o pessoal contratado por contrato individual de trabalho auferia um vencimento mensal superior ao vencimento do titular do lugar correspondente, constado no “Regime Jurídico da Função Pública de Macau” vigente, gozando ainda benefícios iguais aos dos trabalhadores da Administração Pública. Além disso, foram registadas alterações, ao longo do período de contratação, da forma de contratação, mas a natureza dos trabalhos se mantinham.

Foi verificado que, esta Câmara contratou um jurista por contratação individual de trabalho, mas o mesmo auferiu no período entre Outubro e Dezembro de 2000, subsídios e abonos superiores aos termos fixados no contrato. Além de remuneração mensal estabelecida no contrato, também foi-lhe atribuído de MOP\$10.000 para o arrendamento de um escritório e a recrutamento de uma assistente, o que, não foi especificado no contrato nem foi justificado com documentos comprovativos.

3.12 Requerimento de cartão de crédito a título da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória

O presidente, vice-presidente e o vereador a tempo inteiro da Câmara Municipal da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória possuíam cartões de crédito emitidos respectivamente pelo Banco Nacional Ultramarino e pela Companhia de American Express, os 6 cartões foram requeridos a título desta Câmara. Sendo o limite de crédito do presidente, vice-presidente e o vereador a tempo inteiro respectivamente de MOP\$300.000, MOP\$200.000 e de MOP\$150.000.

Este Comissariado, ao apreciar as despesas pagas através dos citados cartões de crédito, detectou-se os seguintes:

3.12.1 Cabimentação para as despesas

Verifica-se todas as despesas efectuadas através de cartões de crédito só estão sujeitas à cativação na respectiva classificação económica da despesa, após a recepção do saldo de extracto de cartão de crédito. O referido procedimento não corresponde à função da cabimentação, e foi um desvio do processamento da execução do orçamento das despesas, o que se prevê que todas as despesas deverão ser asseguradas pela cabimentação suficiente.

3.12.2 Tempo de inscrição nas contas das despesas

Houve uma falta das instruções para regulamentar o prazo da entrega das facturas das despesas efectuadas e como os portadores de cartão de crédito não apresentaram de imediato as relativas facturas, não se conseguiam proceder a verificação e inscrição das despesas.

3.12.3 Pagamento das despesas antes de verificação

As despesas efectuadas através de cartão de crédito do Banco Nacional Ultramarino, eram pagas automaticamente mediante a conta bancária da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, o que revela que esta Câmara pagou as despesas antes de ter verificado a autenticidade e a exactidão das facturas.

3.12.4 Apreciação dos documentos das despesas

O presidente da Câmara Municipal da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória pagou as despesas com o cartão de crédito desta Câmara, mas não apresentou os respectivos documentos comprovativos e as facturas para a verificação da subunidade responsável. O mesmo, visto que não possa verificar a autenticidade e a exactidão das despesas efectuadas, pagam todas as despesas alistadas no saldo de extracto mensal, inscrevendo na rubrica “representação”. Entre estas despesas, incluem-se as despesas efectuadas para fazer as compras nos centros comerciais, livrarias e oculistas bem como as taxas de chamadas internacionais.

3.13 Apoio financeiro

A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória concedeu no ano de 2000, o apoio financeiro na importância total de MOP\$3.042.257,10, o que se incluiu o apoio fixo concedido mensalmente ao “Centro Social dos Trabalhadores da ex-CMMP”, “Montepio

Geral de Macau”, e “Associação Promotora da Instrução dos Macaenses”, respectivamente no valor mensal de MOP\$20.000,00, MOP\$10.000,00 e MOP\$61.706,00. A atribuição dos referidos apoios não exigiam o pedido e a apresentação posterior dos relatórios das actividades.

Por outro lado, esta Câmara também atribuiu, anualmente ou mediante cada actividade organizada, apoios financeiros aos particulares e instituições. Os particulares e instituições que pedem os apoios anuais têm de apresentar no fim de cada ano, à ex-Câmara Municipal de Macau, o programa de actividades e o valor de apoio do ano seguinte. Os particulares ou instituições que pedem os apoios da actividade organizada, têm de entregar, antes da realização de cada actividade, o respectivo requerimento e informações relacionadas com as actividades e só podem obter os apoios financeiros após a apresentação dos relatórios das actividades apoiadas.

Este Comissariado, no decurso da análise do processo de apoio financeiro actual da ex-Câmara Municipal de Macau, detectou os seguintes:

3.13.1 Instruções por escritas do apoio financeiro

Presentemente, não está elaborada pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória instruções por escritas para a observação dos particulares e instituições que beneficiam dos apoios. Também não existem qualquer critério uniforme e concreto de pedido e de apreciação deste pedido. Por outro lado, também não existe regime de fiscalização detalhado para garantir que todos os apoios são aplicados nas actividades em causa.

Também foi verificado que o critério da concessão de apoio financeiro diferiu perante objectos de apoio diferentes. Os requerentes que foram concedidos mensalmente os apoios fixos não apresentaram os respectivos documentos do pedido e os relatórios das actividades realizadas, de acordo com o disposto no Despacho n.º 54/GM/97.

3.13.2 Execução do disposto no Despacho n.º 54/GM/97

A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória concedeu, por um longo período, à Associação Promotora da Instrução dos Macaenses e ao Centro Social dos Trabalhadores da ex-CMMP um apoio financeiro mensal, respectivamente na importância de MOP\$10.000,00 e de MOP\$20.000,00, mas não exigiam os referidos instituições e serviços a apresentação dos documentos de pedido e os relatórios das actividades realizadas, de acordo com os

estabelecidos no Despacho n.º 54/GM/97. Por outro lado, também se deparou que a atribuição dos referidos apoios aos Centro Social dos Trabalhadores desta Câmara era apenas fundamentada nas estipulações definidas na estrutura orgânica deste centro.

3.13.3 Método de contagem do valor de apoio

Este Comissariado verificou que, desde o ano de 1998, a ex-Câmara de Macau Provisória já não fez a contagem de acordo com o método estipulado no Diploma legislativo n.º 1782, determinado pelo Governador de Macau que, “a receita total do orçamento ordinário da ex-Câmara Municipa de Macau Provisória (ex-Leal Senado de Macau) menos o saldo das receitas orçamentais ao longo dos anos e menos 5 % do apoio obtido”, do valor de apoio a atribuir ao “montepio Geral de Macau”. Presentemente são atribuídos mensalmente ao “Montepio Geral de Macau”, um subsídio fixo no montante de MOP\$61.706,00, que foram fixados oralmente pelo então Director Municipal, José Avelino Pereira da Rosa.

IV Resultado de auditoria – ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória

4.1 Existência de despesas de carácter particular na rubrica de despesas de obras

Na auditoria sobre despesas de obras, verificou-se que figuram nelas despesas realizadas para a remodelação de propriedades do presidente, do vice-presidente e do vereador a tempo inteiro da Câmara Municipal da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória. Após a confirmação da respectiva conta de gerência, verificou-se que foram efectuados os pagamentos de despesas de obras num valor total de MOP\$870.246 no período entre 1999 e Maio de 2001, a seguir discriminados:

Mapa 9 – Despesas realizadas para obras de remodelações durante o período entre 1999 e Maio de 2001

	1999	2000	Maio de 2001	Total
Presidente	—	256,.60 *	—	256.460
Vice-Presidente **	330.167	15.119	—	345.286
Vereador a tempo inteiro	—	205.440	63.060	268.500
Total	330.167	477.019	63.060	870.246

* As despesas totais de obras foram de MOP\$477.521 e após o desconto de MOP\$221.061, devido a uma restituição, as despesas de obras foram finalmente de MOP\$256.460.

** Extractos do acompanhamento da questão são apresentados na página 47, no ponto 5.1.3.

O requerimento e a autorização das respectivas despesas baseiam-se principalmente nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 26/88/M do “Estatuto dos Titulares de Cargos Municipais”: “Os titulares dos cargos municipais a tempo inteiro têm direito a viatura para uso próprio e à atribuição de residência pelo município nos termos que forem deliberados pela Assembleia Municipal”.

Na auditoria verificou-se que a Câmara tinha arrendado em Agosto de 1998 a moradia de *Cheoc Van Hao Yuan*, situada em Coloane sendo como a residência atribuída ao presidente. Ao mesmo tempo, a Câmara pagou as despesas de obras de remodelação no valor de MOP\$742.212,50. O presidente adquiriu uma propriedade em 2000 enquanto a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória se encarregou de proceder à remodelação de casa e pagou as despesas das respectivas obras num valor de MOP\$477.521,00. Além disso, a Câmara fixou um montante total de MOP\$256.100,00 como o valor de subsídio que o

presidente teve o direito a gozar entre Dezembro de 2000 e Dezembro de 2001. Este montante foi calculado com base na renda mensal de MOP\$19.700,00 de *Cheoc Van Hao Yuan* que foi multiplicado por 13 meses. Esses subsídios de residência no total de MOP\$256.100,00 foram tratados como despesas de obras de remodelação que fossem os encargos de despesas de que a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória devia ser suportado. O remanescente no valor de MOP\$221.421,00 ficou por conta do presidente. Em 21 de Dezembro de 2000, o presidente restituiu um montante no valor de MOP\$221.061,00 para pagar as despesas de obras de remodelação que ficou ao seu cargo após o desconto do valor de subsídio de residência.

Mais se verificou que o vice-presidente e o vereador a tempo inteiro da Câmara Municipal da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória continuavam a receber o subsídio mensal de residência, de MOP\$23.847,20 e de MOP\$22.000,00, contudo, até o fim de 2001, não tendo os mesmos procedido à restituição de quaisquer despesas de obras de remodelação.

4.2 Subsídio de residência do pessoal

A ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória concedeu subsídios de residência ao pessoal nos termos do artigo 203.º do “ETAPM”, enquanto o Comissariado verificou que entre o pessoal havia 20 pessoas que se encontravam a gozar o subsídio superior ao montante legal de MOP\$1.000,00, tendo as respectivas pessoas recebidos mensalmente montantes entre MOP\$3.000,00, a MOP\$23.847,20 (vide o mapa 10), o que levou a que, as despesas em causa no ano de 2000 atingiram acerca de MOP\$1.470.000,00. Comparando com as despesas a serem realizadas com base no cálculo do montante legal do subsídio de residência estipulado no Estatuto, o subsídio de residência da ex-CMIP teve cerca de MOP\$1.230.000,00 a mais.

Mapa 10 – Relação estatística do número de pessoas que gozam do subsídio de residência superior ao montante legal no ano de 2000

Montante atribuído (MOP\$)	Número de pessoas
23.847,20	1 (vice-presidente)
22.000,00	1 (vereador a tempo inteiro)
5.000,00	11
4.000,00	1
3.000,00	6
O total de pessoas	20

Conforme os dados obtidos, a atribuição de subsídio de residência baseia-se nos termos do “Estatuto dos Titulares de Cargos Municipais” da Lei n.º 26/88/M e do despacho da Proposta n.º 210/PAT/92 do Leal Senado de Macau, e cabe à Câmara Municipal do município das Ilhas fixar o limite do subsídio. O montante de subsídio atribuído depende do número de quartos da unidade residencial. O limite do subsídio de residência teve sido alterado por cinco vezes (vide o mapa 11).

Mapa 11 - Evolução do subsídio de residência

Prazo de validade	O limite superior de subsídio de residência		
	T2*(MOP\$)	T3*(MOP\$)	T4/T5*(MOP\$)
1993	4.500	7.000	--
1994	4.950	8.250	9.350
1995 a 1998	5.445	9.075	10.285
1999 a 2000	3.000	5.000	--
2001	2.000	3.500	--

* T2 refere-se à fracção em que dispor de uma sala de estar e dois quartos; assim por diante.

4.3 A gestão de Conta de Operações de Tesouraria

No decurso de auditoria, foi analisado em pormenor a conta de gerência fornecida pela ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, foram verificadas as seguintes falhas sobre a Conta de Operações de Tesouraria:

4.3.1 Existência na “conta de operações de tesouraria” de registos de cobrança e pagamento relativo à actividade orçamental

As receitas e despesas de apoios financeiros destinados à actividade própria foram inicialmente escritas na “conta de operações de tesouraria” pela ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, os respectivos saldos só foram finalmente transferidos como receita orçamental. Caso receber os apoios financeiros após a realização de actividades, as correspondentes despesas serão adiantadas por dotações orçamentais, e todos os montantes dos apoios financeiros serão integrados directamente nas rubricas de receitas da ex-Câmara. O que se mostra que a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória não dispunha de uma maneira uniforme para tratar as receitas de apoios financeiros, pelo que, a sua conta de gerência não conseguiu reflectir em integral e verdadeiramente a receita e a despesa do

orçamento.

A “conta de operações de tesouraria” da Câmara não conseguiu reflectir em integral e verdadeiramente todo o fundo recebido provisoriamente (terceiros), surgindo situação em que existe dinheiro em cofre sem registado. Na auditoria *in loco*, verificou-se que houve no cofre da Câmara importância sem registado, que teve origem numa recepção da quantia de MOP\$300 paga por um proprietário da loja, como despesa de publicação no Boletim Oficial de MOP\$284. Na conta de gerência apresentaram-se apenas a receita e a despesa no montante de MOP\$284 enquanto o remanescente montante se encontrava depositado no cofre do sector de tesouraria, aguardando o levantamento do proprietário. Contudo, o registo do dinheiro em cofre e da “conta de operações de tesouraria”, não constaram o respectivo registo contabilístico.

4.3.2 Registos de garantias bancárias entregues por concorrentes

Ao receber a “garantia bancária” como se tratando de caução de concurso, não se efectuaram quaisquer registos quer a recepção quer a restituição de “garantia bancária”, sendo a garantia bancária apenas depositada no cofre do sector de Tesouraria. Essa situação de falta de registos completos impossibilita a direcção a tomar conhecimento do montante de garantia bancária recebido, e ao mesmo tempo, a proceder à gestão adequada.

4.4 Processo de aquisição

Na auditoria do processo de aquisição da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, verificou-se que conforme a conta de gerência do ano económico de 2000, a Câmara despendeu o montante cerca de MOP\$54.000.000, em aquisição de bens e serviços e procedimento das obras. De acordo com as situações verificadas, a Câmara delega ao Sector de Aprovisionamento para efectuar as aquisições de bens da natureza corrente. O Sector em causa, conforme a norma, modelo e quantidade de materiais requisitados pelas diversas subunidades, procede às aquisições nos termos do D.L. n.º 122/84/M. Quanto às aquisições de bens da natureza não corrente, cabe à respectiva subunidade por si própria efectuar aquisições ou, solicitar o apoio do Sector de Aprovisionamento.

De acordo com a estrutura orgânica da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, a aquisição de bens, serviços e de obras se enquadram nas atribuições do Sector de Aprovisionamento. Mas, nas operações reais, o facto de que os departamentos podem, por si próprio, efectuar as aquisições poderá conduzir às situações irregulares nos

departamentos que não conhecem bem o procedimento de consulta e de concurso público. Por outro lado, a falta das informações sobre o preço de mercado e os fornecedores faz com que cada departamento tenha de proceder separadamente à consulta escrita e ao concurso público para a aquisição dos mesmos bens, conduzindo ao desperdício de recursos.

4.5 Gestão sobre a prestação de serviços a horas extraordinárias

Verificou-se que durante o ano de 2000, a Câmara procedeu à compensação aos trabalhadores pela prestação de serviços extraordinários em proporção, conforme o índice de vencimento dos mesmos (vide o mapa 12).

Mapa 12 – Distribuição da compensação de prestação de serviços extraordinários pela proporção de vencimentos

Índice	Remunerações Subsidiárias (proporção)	Desconto de horas de expedientes (proporção)
igual ou superior a 350	—	1
entre 260 e 349	1/3	2/3
inferior a 260	1/2	1/2

Da apreciação global da autorização, a fiscalização e o procedimento de liquidação de compensação pela prestação de trabalho extraordinário, foram obtidos os seguintes resultados de auditoria:

4.5.1 Fiscalização do trabalho extraordinário regulamentada por orientações internas por escrito

Em conformidade com as disposições dos art.^{os} 196.º a 198.º do “ETAPM” relativas ao acréscimo de remuneração e dedução no horário de trabalho aquando da prestação de trabalhos extraordinários, a maneira de cálculo de compensação de trabalho extraordinário é determinado por despacho da ex-CMIP. Contudo, como não existe orientações internas por escrito para todos departamentos acatar, na prática, os assuntos tais como o registo de assiduidade, o processo de ratificação e o cálculo de compensação pela prestação de trabalho extraordinário, cada departamento geriu na base dos próprios critérios, o que levou alguns departamentos que procederam à compensação não coadunaram com a distribuição pela proporção de vencimentos, conforme o estipulado no referido despacho.

Na auditoria, verificou-se que certo departamento determinou quando o pessoal tenha

prestado trabalho extraordinário diurno inferior a duas ou três horas (conforme o índice de funcionário), era lhe compensado por redução de horas de trabalho, no entanto não comunicou previamente ao Departamento de Administração e Finanças (DAF), e esse Departamento continuava a efectuar pagamento de compensação pecuniária de trabalho extraordinário segundo a forma de cálculo que veio a ser definida pelo Despacho. Este facto gera a situação em que o pessoal gozou as duplas compensações do trabalho extraordinário, quer dizer, o funcionário gozou acréscimo de remunerações e ao mesmo tempo dispensado de serviços. Após a auditoria realizada por este Comissariado, o DAF tomou conhecimento da situação acima referida, começando a recolher as respectivas informações no sentido de procurar medidas para resolver os assuntos.

Além disso, o pessoal deste Comissariado também constatou as situações irregulares, como a prestação de trabalho extraordinário sem qualquer registo de assiduidade, e não estava em conformidade com a disposição do artigo 195.º do “ETAPM” que se deva elaborar antecipadamente uma proposta sujeita a autorização prévia, ou em caso de excepcional premência, ser confirmada nas 48 horas imediatas. Por outro lado, a maior parte de trabalhos extraordinários prestados fora dos serviços careceu de registo de marcação de ponto ou de assiduidade.

4.5.2 O Registo e a Fiscalização adequados sobre a compensação de horas de trabalho extraordinário

Devido à falta de registo de horas a compensar do pessoal, cabe apenas ao próprio chefe do departamento confirmar a veracidade de horas de trabalho a serem dispensadas, e controlar as horas ainda não compensadas. No decurso de auditoria, verificou-se que alguns departamentos na realidade não conseguiram registar sistematicamente ou em exactidão, as horas de compensação de trabalho extraordinário prestado pelo pessoal, sendo o requerimento autorizado sob a situação de não garantia de horas a compensar do pessoal.

4.5.3 Compensação de trabalho extraordinário em atraso

Conforme os dados, desde Janeiro a Setembro de 2001, as horas de trabalho extraordinário que ficam por deduzir do horário normal de trabalho para os trabalhadores da ex-CMIP eram acerca de 16.700 horas (incluídas as horas já compensadas e não compensadas, uma vez que o sistema não conseguia fornecer separadamente os dados relativos a horas não compensadas). Embora a Câmara sublinhe que as horas de trabalho

extraordinário não compensadas eram intransferível para o ano civil seguinte, contudo, segundo o disposto no 3 do artigo 198.º do “ETAPM” onde se estipula que “As horas extraordinárias que não possam ser deduzidas do horário normal de trabalho por força do disposto no n.º 2 são remuneradas nos termos do artigos anterior”, face à compensação de horas de trabalho extraordinário, se na altura a Câmara não conseguisse compensar por dedução no horário normal de trabalho, deveria compensar por remuneração, porém, não tendo a Câmara fixado uma solução para resolver o assunto em questão.

4.6 Constituição e funcionamento de fundo permanente

A ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória constituiu um fundo permanente no valor de MOP\$1.000.000,00, a fim de pagar despesas urgentes e especiais, do qual foi distribuído um montante no valor de MOP\$100.000,00, a cinco chefes de departamento como fundo de maneo, para efeitos de pagar despesas de aquisição de bens não duradouros e de serviços com montante inferior a MOP\$2.000 (vide o mapa 13).

Mapa 13 – Distribuição de montante do fundo de maneo

Categoria	Montante distribuído (MOP\$)
Chefe de Deptº.de Urbanismo e Transportes	30.000
Chefe de Deptº.de Zonas Verdes e Jardins	25.000
Chefe de Deptº.de Administração e Finanças	15.000
Chefe de Deptº.de Sanidade Pública e Ambiente	15.000
Chefe de Deptº.de Acção Cultural e Recreativa	15.000
O montante total	100.000

Analísado o processo de operação de fundo permanente da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, foram resumidas em seguinte as situações verificadas por este Comissariado:

- 4.6.1 A constituição do fundo permanente não estava em conformidade com a disposição legal que deva proceder à inscrição por classificação de rubricas e à cabimentação para anotar as despesas processadas pelo fundo permanente. Todas as despesas destinadas à actividade, adiantadas pelo levantamento de dinheiro no fundo permanente, foram confirmadas e inscritas após o pagamento. Além disso, o pagamento de despesas por via do fundo de maneo não efectuou a cabimentação,

tendo realizado despesas antes de estar assegurado a ter cabimento no correspondente crédito orçamental.

- 4.6.2 Não se definiu claramente o prazo de entrega de documentos e de importância remanescente, adiantados por via de fundo permanente, o que levou que as despesas pagas não foram inscritas a tempo na conta. Quanto à efectuação do pagamento de despesas por via de “fundo de maneo”, os respectivos documentos de despesas também não foram entregues a tempo, o que faz com que as inscrições para as despesas realizadas eram em atraso. Na auditoria, verificou-se que houve despesas que foram pagas em Setembro de 1999, enquanto as suas inscrições eram demorado até Março de 2000. Antes de inscrição, na conta apenas foi aplicado o item por ajustar em vez de referir os montantes de respectivas despesas, isto é, não era capaz de reflectir de modo integral e a tempo as despesas efectuadas.
- 4.6.3 Encontrava-se depositado no cofre um montante de dinheiro no valor de MOP\$50.000 que se integrou no fundo permanente, contudo, a ex-Câmara não exigiu no fim de cada ano económico do gestor a restituição desse montante de dinheiro, nem criou um procedimento para a contagem periódica de dinheiro depositado no fundo.

4.7 A arrecadação, a inscrição de receitas, e a gestão sobre numerário

Como já foi referido no ponto 3.2, a cobrança do Imposto de Circulação da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória foi efectuada através da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, tendo esta Câmara atrasado a transferência de receitas arrecadadas para a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, no valor de MOP\$5.575.180,75 (vide o mapa 2) desde o ano de 1986 até 2000, período em que a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória não prestava com a entidade cobradora a verificação de conta, nem verificava se as receitas arrecadadas já tivessem sido transferidas pelas entidades cobradoras conforme o prazo e o montante, também não ia confirmar a dívida acumulada nem proceder ao seu acompanhamento.

Além das receitas arrecadadas pelas outras entidades, a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória também efectuou directamente a cobrança ao público, incluindo mais de vinte receitas, com valor acerca de MOP\$7.600.000,00, cobradas respectivamente nos sete sítios pelas quatro entidades abaixo indicadas:

Mapa 14 – Os tipos de receitas e os locais de cobrança pelas diversas entidades

Entidades encarregadas	Locais de cobrança	Receitas principais
Sector de Tesouraria	O Sede da ex-CMIP	Emolumentos provenientes do pedido de licenças diversas, multas, etc.
	O Museu de casa	Bilhete de entrada, venda de comidas e de bebidas
Sector de Expediente Geral e Arquivo	Atendimento Público de Coloane	Emolumentos provenientes de consulta médica para animais, imposto pela importação de animais, renda de cemitério e de tenda no mercado
Sector de Animação e Desporto Recreativo	A Piscina de Cheoc Van	Bilhete de entrada de piscina
	A Piscina de Hac Sá	Bilhete de entrada de piscina, renda de cemitério
	O Barragem de Hac Sá	Renda de hidro-bicicleta, venda de comidas e bebidas
Núcleo de Relações Públicas e Imprensa	O Centro de Informação	Venda de lembranças

Na auditoria, através de ter efectuado análise e avaliação sintetizados, averiguação *in loco*, e apreciação dos documentos, verificou-se as seguintes situações:

4.7.1 Regulamento de gestão de numerário

Não se criou nenhum regulamento por escrito, tendo o pessoal exercido funções conforme apenas o costume ou a instrução verbal do superior, sendo assim, cada entidade de encarregado de cobrança procedeu com o seu procedimento próprio.

- Não se definiram por escrito o limite da quantia e o prazo para depositar o numerário no banco, o que levou que o pessoal encarregado do Sector de Animação e Desporto Recreativo, do Parque de Hac Sá, da Piscina de Hac Sá, da Piscina de Cheoc Van, acumulavam o numerário recebido no cofre, pelo que, houve uma vez que o montante acumulado atingia o valor de MOP\$219.876,00.
- Não se definiram o conteúdo de documentos comprovativos de receitas e o tempo de entrega ao Sector de Contabilidade, conduzindo que as receitas arrecadadas foram entregues ao Sector de Contabilidade consoante a vontade das respectivas entidades, ou de uma forma semanal, quinzenal, ou mesmo mensal, o que afecta a validade de contabilização.

4.7.2 Regulamento de confirmação de receitas

O Sector de Contabilidade que se encarregava de efectuar a cobrança de receitas, não dispunha de um procedimento rigoroso de confirmação da arrecadação, de modo a assegurar a sua exactidão, integridade e realidade. Como por exemplo, quando se procedeu à cobrança de receitas de “Exploração de Pedreiras”, fixaram-se as receitas a serem cobradas conforme apenas a quantidade total de pedra explodida (retirada no minério) que foi fornecida mensalmente pelo operador, e se calculou em três patacas por tonelada de pedras. No entanto, não foi criado um procedimento de confirmação, de modo a apurar a veracidade de informações fornecidas pelo operador de mina de pedras.

4.7.3 Fiscalização de documentos originais

Falta uma fiscalização de documentos originais de receitas, designadamente sobre os bilhetes de entrada e as facturas, emitidas para pessoas que vierem a pagar, as situações concretas são como as seguintes:

- As receitas arrecadadas do Atendimento Público de Coloane foram contabilizadas pelo Sector de Contabilidade, apenas em conformidade com as informações de relação geral de receitas e de guia de depósito de banco. Não se procedeu periodicamente a confirmação de respectivos recibos e verificação de contas, impossibilitando a assegurar a realidade e integridade de informações entregues pelo Atendimento de Público de Coloane, pelo que não há certeza se todas as devidas receitas tenham sido cobradas, atempadamente, segundo o montante que deve ser cobrado e se todas as receitas cobradas estejam contabilizadas atempadamente.
- Falta de uma gestão adequada sobre recibos : não se criou o regime de controlo interno, como os recibos carecem de numeração; não se procedeu à confirmação de recibos, quer recibos utilizados ou não utilizados, quer recibos já anulados; não se dispôs de regimes de levantamento de recibos, de registo adequado, de procedimento à contagem periódica de quantidade de recibos depositadas no *stock*, pelo que, é impossível fiscalizar se o pessoal encarregado de cobrança tenha apresentado todos os montantes arrecadados conforme a realidade.

4.8 Contratação e fiscalização de pessoal temporário

Na auditoria sobre o recrutamento e a fiscalização do pessoal temporário, verificou-se que a Câmara a partir de Março de 1998 começou a contratar pessoal por via de aquisição de serviços, até Setembro de 2001, foi contratado por essa forma trabalhadores de cerca de 81 pessoas, tendo essas pessoas sido colocadas em departamentos diversos a seguir indicados no mapa 15. Conforme as informações das condições de remuneração fornecidas pela ex-Câmara, as despesas anuais desse pessoal temporário eram cerca de MOP\$4.300.000.

Mapa 15 – A natureza de trabalho, remunerações e departamentos a que pertence o pessoal temporário

Departamento	Natureza de trabalho	N.º	Remunerações
Departamento de Administração e Finanças	Gerir património/Tratar processos	1	Salário mensal MOP\$16.500 Horas de trabalho por semana 36 horas
	Letrado de português	1	Salário mensal MOP\$10.000 Horas de trabalho por semana 20 horas
	Gerir património	1	Salário mensal MOP\$6.500 Horas de trabalho por semana 36 horas
Departamento de Acção Cultural e Recreativa	Trabalho de gerência das piscinas de Hac-Sá, Cheoc Van, e da Barragem	26	Salário mensal MOP\$5.900 Horas de trabalho por semana 37,5 horas
	Trabalho no quiosque na zona de lazer de Festa Lusofonia	2	Salário mensal MOP\$4.500 Horas de trabalho por semana 57 horas
Departamento de Zonas Verdes e Jardins	Trabalho de limpeza, espargem de água e, de gerência de jardins das Ilhas	29	Salário mensal MOP\$5.000 Horas de trabalho por semana 44 horas
	Manutenção geral de zonas de verde	4	Salário mensal MOP\$2.500 Horas de trabalho por semana 36 horas
	Guia turístico para passeio ao subúrbio	2	Salário mensal MOP\$4.500 Horas de trabalho por semana 36 horas
Departamento de Urbanismo e Transportes	Reorganização de numeração policial de portas, e dados de cadastro	1	Salário mensal MOP\$8.000 Horas de trabalho por semana 20 horas
Departamento de Sanidade Pública e Ambiente	Médico veterinário, esteticista de hotel de animais de estimação, oficial fronteiriço	3	Salário horário MOP\$88-MOP\$138
	Estagiário de médico veterinário	2	Salário mensal MOP\$17.500 Horas de trabalho por semana 36 horas
	Operários não específico	1	Salário mensal MOP\$5.000 Horas de trabalho por semana 44 horas
Núcleo de Relações Públicas e Imprensa	Prestação de serviço no Centro de Informação no fim de semana	7	Salário horário MOP\$37,50
Escritório de deputados	Atender a o público	1	Salário semestral MOP\$7.400 Horas de trabalho por semana 18 horas

A auditoria verificada sobre a contratação e fiscalização de trabalho, de pessoal é a seguir descrever:

4.8.1 Regime de recrutamento e de selecção

O recrutamento e a selecção do pessoal temporário foram tratados pelos respectivos departamentos da ex-Câmara que necessitavam de adquirir serviços. Contudo, não houve nenhum regulamento para que pudesse servir como critério de recrutamento, remuneração, e de benefício. A contratação desse pessoal, a sua selecção, o modo de avaliação e a definição de remuneração, bem como a fiscalização após a contratação e logo da sua renovação, tudo disso careceram da participação, fiscalização e prestação de apoios técnicos pelos terceiros. Pelo que, é difícil atingir o critério de justiça e de objectivação no recrutamento e renovação de pessoal.

4.8.2 Recrutamento de pessoal temporário por forma contínua e a longo prazo

Por muito tempo, a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória contratou o pessoal temporário, por via de aquisição de serviços com duração de três meses ou seis meses. Na realidade, houve 32 pessoas que já tinham trabalhado na ex-Câmara com a duração de mais de um ano, período em que os prazos de contratação foram intervalados por um ou dois dias. Além disso, verificou-se também a contratação de pessoal no exercício de trabalho fixo e da longa duração, tais como na gerência de patrimónios e de processos, o que, não se reuniu a condição de recrutamento de pessoal temporário.

4.8.3 Procedimento de confirmação sobre o registo de assiduidade

A ex-Câmara não criou um procedimento para assegurar a exactidão de remuneração atribuída ao pessoal de regime temporário, sendo a remuneração calculada apenas em conformidade com os dados sobre os dias de assiduidade ou horários de prestação de serviços, confirmados pelos departamentos, não se exigiu aos departamentos a fornecer os registos de pessoal temporário, de entrada e saída de serviços, para efeitos de reconfirmar e ractificar a realidade e a exactidão de horários de prestação de serviços.

4.9 Requerimento de cartão de crédito a título da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória

O presidente, vice-presidente, vereador a tempo inteiro e dois pessoal de relação pública da Câmara Municipal da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória dispunham respectivamente de um cartão de crédito do Banco de Nacional Ultramarino, requerido a título da Câmara, sendo o limite de crédito no montante de MOP\$40.000.

Na auditoria sobre as despesas feitas pelos cartões de crédito acima referidas, verificou-se o seguinte:

4.9.1 Dotação orçamental de despesas

Para todas as despesas pagas por via de cartão de crédito, a cabimentação efectuou-se na respectiva rubrica de classificação económica, só após o recebimento de extracto mensal da conta de cartão de crédito, perdendo o efeito de cabimentação, uma vez que não se procede conforme o procedimento vigente de execução orçamental de despesas, a fim de assegurar a cabimentação suficiente para cada despesa.

4.9.2 Prazo de inscrição de despesas

Devido à falta da orientação de que se define o prazo de entrega de facturas de despesas, o portador de cartão de crédito adiou a entrega de facturas de despesas, em consequência a escrituração não estava atempada. No decurso de auditoria, mais se verificou que as despesas efectuadas em Outubro de 1999, por cartão de crédito, cuja escrituração foi adiada para Fevereiro de 2000, isto é, não estava em conformidade com a disposição nos termos do n.º 1 do artigo 25.º: “O serviço de contabilidade pública é referido a anos económicos, que se iniciam em 1 de Janeiro e terminam em 31 de Dezembro, devendo ser escrituradas na conta de cada ano todas as operações de receita e despesa que nele se realizarem”.

4.9.3 Pagamento antes de confirmação de despesas

Em Agosto de 2001, a ex-Câmara depositou uma quantia no valor de MOP\$10.000, no banco, a fim de por via de transação automática pagar despesas feitas por cartão de crédito, conduzindo a que o pagamento de despesas efectuou-se sem ter confirmado a exactidão e a realidade de facturas.

4.9.4 Pagamento de despesa de carácter pessoal pelo erário público

O extracto mensal da conta de cartão de crédito quando inclui nele despesas por motivo de serviços bem como por motivo particular, a ex-Câmara adianta o pagamento de montante total constante no aviso mensal de conta, o portador de cartão de crédito procede posteriormente à restituição do montante de despesa de carácter pessoal, pelo que surge situação de pagamento adiantado da despesa particular do pessoal pelo erário público.

4.10 Apoio financeiro ao Centro Social dos Trabalhadores da Câmara Municipal das Ilhas Provisória

Verificou-se no decurso de auditoria que a ex-Câmara tinha pago para o Centro Social dos Trabalhadores da Câmara Municipal das Ilhas Provisória no ano económico de 2000 e 2001 os montantes no valor de MOP\$294.100, e MOP\$119.000, respectivamente, incluindo neles as despesas de administração de zona de lazer da Praia de Hác-Sá, de MOP\$174.600, para o ano de 2000, e de MOP\$80.000, para o ano de 2001. Contudo, a transferência desses montantes de despesas não serviram de apoios financeiros para realização de actividades pelo Centro Social dos Trabalhadores, mais como despesas para trabalho da administração de zona de lazer da Praia de Hác-Sá que a ex-Câmara encarregou ao Centro Social. Segundo a ex-Câmara, o motivo era “... Devido à não disponibilidade de cada departamento da Câmara Municipal das Ilhas os recursos humanos a encarregar este trabalho de gerência, que exigia sempre um alto grau de eficiência, e tendo em consideração a natureza não lucrativa do trabalho de gerência desta instalação social, é difícil procurar qualquer entidade ou organizações com vontade de exercer essa função pela natureza de empresa privada, entende-se que a empresa empreitada privada só toma conta de procurar benefícios. ...”, foi por isso feita a decisão acima referida. O pagamento das respectivas despesas efectuou-se conforme apenas o orçamento de despesas, submetido pelo Centro Social dos Trabalhadores da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, o qual careceu de facturas e documentos comprovativos de todas as despesas realizadas.

V Opiniões de auditoria

Em relação às situações verificadas na auditoria mencionadas no ponto 3 e 4, o Comissariado da Auditoria, após a análise de modo detalhado dos documentos jurídicos, os princípios das actividades e os respectivos modelos da gestão, apresenta as seguintes opiniões. Tendo em conta a extinção dos dois municípios provisórios e a transferência de todas das suas obrigações para o Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais, este Comissariado, ao elaborar as opiniões de auditoria, engloba as questões comuns encontradas nos dois municípios provisórios para que o IACM possa entender melhor os pontos mais importantes apresentados por este Comissariado.

5.1 Rubricas irregulares das despesas das obras para fins particulares

5.1.1 Opiniões de auditoria

Respeitante às situações verificadas na auditoria referidas no ponto 4.1, este Comissariado, após o estudo do “Estatuto dos Titulares de Cargos Municipais” da Lei n.º 26/88/M de 3 de Outubro, revista pela Lei 10/90/M de 6 de Agosto, o “ETAPM”, e a Deliberação n.º 18/06/AMI/97e n.º 67/11/CMI/98 da ex-Câmara Municipal das Ilhas, considera impróprio o recurso do dinheiro público para o pagamento das despesas de remodelação das propriedades do presidente, vice-presidente e o vereador a tempo inteiro da Câmara Municipal do município das Ilhas.

Em primeiro lugar, ao abrigo do artigo 7.º do “Estatuto dos Titulares de Cargos Municipais”, “os titulares dos cargos municipais a tempo inteiro têm direito a viatura para uso próprio e à atribuição de residência pelo município nos termos que forem deliberados pela Assembleia Municipal”, os titulares dos cargos municipais a tempo inteiro têm direito à residência exclusivamente atribuída pelo município das Ilhas. Nos termos do disposto no artigo 256.º do “ETAPM”, “a Administração pode conceder aos seus trabalhadores abonos em espécie, designadamente alojamento, telefone e viatura, mediante certas condições reguladas em diplomas próprios.”, disposição legal que evidencia a natureza material do abono de residência concedido aos titulares de cargos municipais. Do ponto de vista da análise das contas financeiras, a Direcção dos Serviços de Finanças tem definido a classificação económica 01-03-00-00 das despesas como “abonos em espécie”, o que congrega toda a série de abonos, cuja satisfação não se faz em dinheiro, mas, sim, através dos próprios bens (em natura ou espécie), o mesmo também designa a classificação

económica 01-03-02-00 das despesas como “alimentação e alojamento – espécie”, pelo que é inadequada a consideração dos referidos encargos como o subsídio de residência (subsídio em dinheiro) na Deliberação n.º 67/11/CMI/98 dessa Câmara.

Segundo, de acordo com a deliberação n.º 18/06/AMI/97 da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, “os titulares dos cargos municipais a tempo inteiro têm direito à atribuição de moradia equipada e mobilada e de parque de estacionamento, não ficando a seu cargo as despesas de administração, de água, de electricidade, de gás e de telefone, cujo limite será fixado posteriormente pela Câmara Municipal”, é da opinião deste Comissariado que os limites dos encargos posteriormente definidos não podem ser entendidos como a atribuição do subsídio de residência, é evidente que, de acordo com a referida deliberação, não tem lugar a atribuição do subsídio de residência.

Encontra-se também uma questão que merece a atenção. O presidente da Câmara Municipal da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, ao realizar a reposição das despesas de remodelação, fazia a contagem da parte das despesas assumidas por esta Câmara conforme subsídios de residência, com o valor contado até ao Dezembro de 2001, que na altura, ainda não foi decorrido. Além das irregularidades mencionadas, relativamente à atitude e forma de tratamento dos subsídios, o Comissariado de Auditoria considerou que esta Câmara violou, de forma acentuada, os deveres dos trabalhadores da administração pública e os princípios financeiros. Pois, é só no caso do cumprimento das tarefas, que um trabalhador poderá gozar do seu direito legal (incluindo os subsídios), além de mais, não se podem gozar em prévia dos subsídios ou do direito compreendidos no período em que os trabalhadores ainda não começam a prestar serviços.

5.1.2 Respostas da Câmara

Foram dadas as seguintes respostas pela ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória através do ofício n.º13/CONF de Dezembro de 2001:

«... De acordo com o relatório do vosso Comissariado: “Os titulares dos cargos municipais têm direito à residência obrigatoriamente fornecida pela ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, a qual, se integra no subsídio em espécie”, contudo, esta Câmara não entende da mesma maneira.

Nos termos do estabelecido no artigo 7.º da Lei n.º 26/88/M de 3 de Outubro revista pela Lei n.º 10/90/M de 6 de Agosto, “os titulares dos cargos municipais a tempo inteiro têm direito a viatura para uso próprio e à atribuição de residência pelo município nos termos que forem deliberados pela Assembleia Municipal.”

Foram encontrados nas diversas obras jurídicas e dicionários de língua portuguesa que a palavra “atribuição” podem ter outros significados além de “concessão” e que não está evidenciado que o acto seja obrigatoriamente realizado através dos objectos.

Além disso, relativamente aos casos semelhantes, esta Câmara além de ter consultado os seus juristas, também pediu pareceres jurídicos junto do Advogado Jorge Neto Valente e do Advogado Miguel Cravo, que não se vêem de que forma o referido acto possa contrariar a lei. Tendo esses pareceres entregados à apreciação dos superiores ...»

5.1.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Após a reunião com o pessoal do IACM, este Comissariado ficou a saber que o vice-presidente da Câmara Municipal da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória efectuou a reposição, por prestações, das despesas de remodelação da sua residência particular que totalizam em MOP\$345.286, mas relativamente às despesas de remodelação do presidente e do vereador a tempo inteiro, respectivamente no montante de MOP\$256.460 e de MOP\$268.500, não foi confirmada a sua reposição pelo referido pessoal. Além disso, nenhum procedimento de acompanhamento foi seguido pelo IACM.

Este Comissariado tem opiniões reservadas em relação à legalidade de pagamento das despesas de remodelação por conta de abonos em espécie.

5.2 Saldo de gerência

5.2.1 Opiniões de auditoria

As situações mencionadas no ponto 3.1 revelaram que existe, por um longo período, diferenças entre o saldo das contas bancárias mensal e o saldo da conta de gerência da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, e que esta Câmara, em vez de fazer o apuramento, transferiu essas diferenças para a rubrica “diferença por ajustar” para resolver o problema.

Este Comissariado julgou que a conta de gerência, sendo uma escrituração fundamental que reflecte as situações da execução orçamental dos serviços públicos, a apresentação confusa das referidas contas vai por em causa essa função, e por consequência, vai também afectar a sua integridade e a veracidade.

A ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, depois de tomar conhecimento da questão, em vez de verificar a causa, efectuou o ajustamento das contas por meios administrativos, perdendo, assim, a oportunidade de resolver, à raiz, o problema e de remediar os erros do procedimento. Trata-se de uma medida correctiva inadequada o que vai afectar a credibilidade das contas.

A existência de “Diferenças por ajustar”, de forma variável, no mapa de reconciliação do saldo implica a existência possível das situações irregulares no procedimento da contabilidade tais como “as receitas sem inscrição”, “as despesas sem inscrição”, “a inscrição duplo das receitas”, “a inscrição duplo das despesas” e “a utilização indevida dos recursos de outrem”. Por outro lado, os efeitos de contrabalanço entre “as receitas sem inscrição” e “as despesas sem inscrição” também impedem o apuramento das causas das diferenças encontradas.

No que diz respeito ao dinheiro a menos encontrado no fundo permanente, deve procurar saber se houver deficiências no processo de escrituração ou de gestão, ou a não verificação atempada de desfalque. Esta Câmara, sem ter procurado a causa da questão, empregou o dinheiro público para resolver a diferença. Trata-se da forma de gestão financeira demasiado inadequado que não é recomendável para o tratamento contabilístico.

Isso reflecte a falta de gestão financeira interna da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória que consequentemente não permite um regime de verificação e de procedimento da fiscalização. A não elaboração periódica pelo pessoal responsável do mapa de reconciliação do saldo e não foram realizados o acompanhamento e à comunicação aos superiores sobre itens irregulares. Além disso, os chefes desta Câmara, ao autorizar o mapa de reconciliação do saldo, não realizaram a averiguação destas itens de ajustamento, e não estabeleceram regime contabilístico e de fiscalização sistemático.

Para evitar as citadas situações irregulares e para aperfeiçoar o procedimento de elaboração do mapa de reconciliação do saldo, é recomendável o IACM a adoptar as medidas seguintes:

5.2.1.1 Elaboração de um procedimento eficaz de verificação do Diário bancário e da Conta de gerência

- (i) Verificar periodicamente as actividades constadas no Diário bancário e no extracto de saldo bancário, no sentido de assegurar todas as contas de entradas e de saídas no extracto de saldo bancário foram registadas no Diário conforme a situação real;
- (ii) Deve-se proceder a inscrição das receitas cobradas ou recebidas por outrem através do banco, com base nos dados do banco referente à importância e à data de cobrança de modo a evitar a existência das “receitas sem inscrição”;
- (iii) Proceder periodicamente a verificação do Diário bancário com a Conta de gerência. Quando se regista a diferença entre as contas, deve-se averiguar a causa, corrigindo os erros no sentido de assegurar a integridade das contas e manter a sua função de reflectir a situação financeira real.

5.2.1.2 Estabelecimento de um procedimento para a elaboração do mapa de reconciliação do saldo para assegurar a concordância entre as contas

- (i) Elaborar mensalmente o mapa de reconciliação do saldo, justificando as diferenças existentes entre o saldo contabilístico e o saldo bancário, procedendo a verificação entre o saldo no balancete mensal, o saldo bancário e o saldo em cofre com o objectivo de corrigir e acompanhar as receitas e as despesas sem inscrição;
- (ii) Elaborar uma lista referente aos cheques em trânsito, fazer o registo pormenorizado dos que tenha a importância mais elevada, acompanhar os que foram emitidos há mais tempo e procurar saber a sua causa;
- (iii) Em relação às itens de ajustamento no mapa de reconciliação do saldo, deve-se acompanhar a inscrição das contas após a data da encerramento das contas por forma de encontrar a tempo o problema e fazer o correspondente ajustamento. Deve-se averiguar a causa dos itens de ajustamento que existe durante um período prolongado e guardar adequadamente as respectivas informações e documentos para a verificação no futuro.

5.2.1.3 Elaboração das instruções por escritas da distribuição das tarefas, do sistema de verificação e do procedimento de fiscalização

Deve-se normalizar por instruções escritas, o procedimento de verificação do Diário bancário e da Contas de Gerência, e do procedimento de elaboração do mapa de reconciliação do saldo, para que o pessoal responsável pela execução e verificação possam seguir esses procedimentos e etapas quando exercerem as suas tarefas. Deve-se ainda essas instruções indicar claramente o âmbito funcional do referido pessoal para os mesmos poder fiscalizar-se um ao outro, encontrando atempadamente as deficiências no sentido de prevenir o surgimento das situações irregulares nas operações.

5.2.2 Resposta da Câmara

Durante a reunião de trabalho, o IACM revelou que como o pessoal responsável já abandonou o trabalho e que a gestão do arquivo ainda ficava por aperfeiçoar, não se pode este Instituto verificar a causa. O IACM também salientou as dificuldades da averiguação das diferenças encontradas no mapa de reconciliação bancário, mas prometeu que iria fazer o acompanhamento. Por outro lado, o mesmo afirmou que todas as contas bancárias actuais eram novas e que até ao presente, não foram registados quaisquer itens por ajustar desconhecidos com valor variável.

5.2.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Como o IACM não conseguiu justificar as diferenças entre o saldo das contas e o saldo bancário da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, este Comissariado tem opinião reservada em relação à integridade e à precisão dos saldos bancários a 31 de Dezembro de 2000. Para verificar se houver contas por ajustar com valores variáveis no mapa de reconciliação do saldo bancário dessa Câmara referentes aos diversos meses em 2001, este Comissariado, durante a auditoria das contas do ano de 2001, procedeu novamente ao acompanhamento da matéria e também as contas bancárias novas abertas pelo IACM.

5.3 Imposto de circulação

5.3.1 Opiniões de auditoria

Para evitar a situação verificada na auditoria no ponto 3.2, em que a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória não procedeu à entrega do imposto cobrado, este Comissariado julgou que o IACM deve observar rigorosamente os estipulados na legislação, cumprindo os seus deveres e aperfeiçoando o sistema de gestão referente à recepção e o pagamento de dinheiro.

Além de, dever assegurar o departamento responsável para a cobrança, no exercício das suas funções a observar os procedimentos estabelecidos, também requer a elaboração de uma “lista de gestão”, indicando claramente as receitas a receber e as despesas a pagar, a entidade de recepção e de pagamento bem como os respectivos prazos, o que deve ser acompanhado por verificação periódica, no intuito de assegurar a recepção e o pagamento conforme o prazo e o valor registados, permitindo o acompanhamento a tempo das irregularidades surgidas.

5.3.2 Resposta da Câmara

De acordo com a resposta dada por ofício do IACM em nome da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, «... *Já foi transferida para a CMIP, com a verba prevista no 4º Orçamento Suplementar, a parte correspondente do produto a partilhar na cobrança do imposto de circulação, tendo uma outra sido entregue à Direcção dos Serviços de Finanças em meados de Dezembro. ...* »

Durante a reunião de trabalho, o IACM afirmou que foi aberta uma Conta de Operações de Tesouraria adequada que visa a escrituração da cobrança do imposto de circulação pela RAEM, a qual, foi entregue à RAEM após a liquidação das contas. Em relação ao pagamento em atraso que a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória deve à ex-Câmara das Ilhas Provisórias, não foram procedidos a quaisquer acompanhamentos.

5.3.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Até à data da extinção da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, ainda não foi restituído, o pagamento em atraso da cobrança do imposto de circulação. Como a partir do ano de 2002, já foram transferidos ao IACM os direitos e as obrigações da ex-Câmara

Municipal de Macau Provisória e da ex-Câmara das Ilhas Provisória, este Comissariado ao proceder à auditoria das contas de 2001, vai acompanhar e verificar se o IACM conseguir entregar a cobrança de acordo com o valor e o prazo previstos.

5.4 Subsídio de residência do pessoal

5.4.1 Opiniões de auditoria

Respeitantes às situações detectadas no ponto 3.3 e 4.2, este Comissariado, após de ter consultado o “Estatuto dos Titulares de Cargos Municipais” da Lei n.º 26/88/M, o “Regime Jurídico do Município” da Lei n.º 24/88/M, e o “ETAPM”, é da nossa opinião que, os fundamentos das legislações e dos despachos citados pelos dois ex-municípios para a atribuição do subsídio de residência são inadequados. Deve-se atribuir o subsídio aos seus trabalhadores nos termos do disposto no artigo 203.º do “ETAPM”.

Este Comissariado reiterou que:

1. Ao abrigo do artigo 7.º do “Estatuto dos Titulares de Cargos Municipais”, “os titulares dos cargos municipais a tempo inteiro têm direito a viatura para uso próprio e à atribuição de residência pelo município nos termos que forem deliberados pela Assembleia Municipal.”, o que evidencia que a residência para os titulares dos cargos municipais a tempo inteiro tem de ser atribuída pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, e que o que se prevê é um subsídio material que, salvo seja autorizado por lei, não se pode ser atribuído por dinheiro;
2. O “regime do pessoal” do artigo 49º do “Regime Jurídico do Município”: “O pessoal dos municípios está sujeito ao regime jurídico da função pública do Território, nomeadamente em matéria de anotação e visto do Tribunal Administrativo, com as especialidades constantes da lei.”, conjugando com o n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 4/93/M, “o pessoal referido no número anterior não podem beneficiar nem lhe podem ser concebidas regalias superiores às fixadas para a generalidade da função pública”, os trabalhadores dos dois ex-municípios não devem gozar do direito aos benefícios superiores às fixadas para os funcionários públicos em geral.

5.4.2 Respostas da Câmara

De acordo com a resposta dada por ofício pela IACM, em nome da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória: «... *O IACM cancelará, a partir do ano de 2002, o subsídio de renda de casa indicado neste ponto. ...*».

Foi também referido na resposta desta Câmara que: «... *Quanto ao benefício de residência dos trabalhadores em geral, a partir do próximo ano, será regulado uniformemente pelas legislações vigentes. ...*».

Na reunião de trabalho, foi constatado que o IACM presentemente atribui o subsídio de residência nos termos do valor previsto no “ETAPM”.

5.5 Gestão de execução do orçamento

5.5.1 Opiniões de auditoria

Relativamente às situações verificadas na auditoria referidas no ponto 3.4, este Comissariado considerou o pagamento das despesas pelos recursos públicos sem ter baseado nos fundamentos legais é um acto de abuso dos recursos públicos, nomeadamente quando existir diplomas e legislações especializadas que regulam a referida matéria.

Nas diversas rubricas de despesas, os que merecem a atenção dos serviços em causa são:

1. Estão previstas claramente no Título V “Da aposentação e sobrevivência” do “ETAPM” a qualificação e as condições do requerimento bem como o procedimento de atribuição da pensão de aposentação, sendo assim, não haverá lugar ao pagamento das despesas por parte desta Câmara através da dotação orçamental.
2. Na carência dos fundamentos nos termos de contrato e dos documentos legais para a referência, as compensações equivalentes aos 12 meses de remuneração pagas aos trabalhadores por cessação dos respectivos contratos de trabalho, renovados de seis a seis meses, não se podem ser consideradas como as despesas legais.
3. Esta Câmara, em vez de pagar directamente aos trabalhadores as compensações em causa, transferiu-as para o Centro Social dos Trabalhadores da Câmara Municipal

de Macau Provisória para que este fizesse a distribuição. Trata-se de um acto irregular que poderá inspirar a dúvida na sua intenção de esconder o pagamento indevido.

4. O procedimento de renovação dos contratos do referido pessoal revelou uma grande carência na ex-Câmara Municipal de Macau Provisória do regime de gestão dos recursos humanos. Além dos contratos de trabalho foram celebrados sem ter tomado em consideração das necessidades reais, esta Câmara também não procedeu à fiscalização dos serviços prestados, e os pagamentos foram feitas sem ter confirmado a exactidão dos serviços prestados. Estes procedimentos correm o risco de abuso, de distribuição indevida e de perda dos recursos.
5. Diversas vezes esta Câmara não conseguiu apresentar os documentos essenciais referente ao pagamento, o que além de dificultar o trabalho da obtenção das comprovações, também revelou que existe deficiências desta Câmara no tratamento dos arquivos.

Para evitar as situações irregulares, este Comissariado sugeriu que o IACM deve aperfeiçoar a sua gestão dos recursos financeiros e salientou que este Instituto ao fazer a apreciação e a autorização das despesas, devem observar a lei, a razão e a sua competência. Para gerir a finanças de modo prudente e rigoroso, deve sistematizar e normalizar a execução das despesas. Quando se encontrar actos irregulares, deve proceder o acompanhamento, o mais cedo possível, procurando saber a causa, o responsável no sentido de fazer as correcções atempadamente.

5.5.2 Resposta da Câmara

De acordo com a resposta dada, em nome da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, pelo IACM por ofício: «... *As compensações pagas, no ano de 2001, aos trabalhadores por cessação dos respectivos contratos de trabalho foram havidas como subsídios concedidos aos mesmos, de modo que, à semelhança dos anos anteriores, foram distribuídas mediante transferência para o Centro Social dos Trabalhadores da Câmara Municipal de Macau Provisória, rubrica do capítulo “transferências correntes” das despesas. Trata-se duma verba que difícil era integrar-se, duma forma adequada e correcta, na conta correspondente, não existindo qualquer intenção maldosa de se querer ocultar qualquer despesa. ...»*

Na reunião de trabalho, o IACM manifestou que iria apresentar os fundamentos legais das respectivas despesas.

5.5.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

No que se refere às supracitadas situações verificadas na auditoria, verificou-se ainda não foram apresentados os fundamentos legais nos documentos complementares

O Comissariado de Auditoria tem uma opinião reservada em relação à legalidade dos actos da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, utilizando o dinheiro público para o pagamento da pensão de aposentação, das compensações e do adiantamento da remuneração, e vai acompanhar o assunto de modo mais profundo.

5.6 Gestão da “Conta de Operações de Tesouraria”

5.6.1 Opiniões de auditoria

Respeitante às situações encontradas na auditoria no ponto 3.5 e 4.3, este Comissariado considerou que os dois ex-municípios não utilizavam adequadamente a “Conta de Operações de Tesouraria” para a escrituração de fluxos que não envolvem alterações do património.

A transferência, de modo arbitrário e sem fundamentos, dos recursos dos terceiros para as receitas bem como a utilização dos fundos na “Conta de Operações de Tesouraria” para o pagamento das itens não registadas que já tinham sido anulados, conduziram às condições confusas das contas e por consequência, não permitindo a revelação plena e exacta das situações financeiras.

Relativamente à elaboração de uma “Conta de Operações de Tesouraria” adequada que visa a fiscalização eficiente dos fundos das actividades ex-orçamentais, evitando a utilização dos fundos para pagar as despesas orçamentais, este Comissariado sugeriu os seguintes:

1. Elaborar um registo perfeito das contas com designações de itens na “Conta de Operações de Tesouraria” que correspondem às entidades, às quais, a cobrança temporária pertencem, e no qual se regista claramente todas as itens de receitas e despesas, para garantir que esta conta possa reflectir, as situações reais, a recepção, o pagamento e o saldo, de maneira que o fluxo dos fundos possam ser exposto de

modo integral e adequado e nos termos das situações reais.

2. Proceder periodicamente à verificação entre a conta de operações orçamentais, a conta bancária e o dinheiro em cofre; corrigir e acompanhar a entrada e saída de fundo que não tem registos correctos.
3. Face ao tratamento indevido no passado, o IACM tem de assumir uma dívida de origem desconhecida. Este Instituto, ao preparar o orçamento, deve tomar em conta de fazer um planeamento de recursos nas rubricas adequadas, de forma a satisfazer os eventuais pedidos da restituição da caução e a garantia formulados pelas pessoas em causa.
4. Corrigir a forma errada da escrituração da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória e fazer a escrituração de todos os apoios financeiros destinados às actividades desta Câmara nas contas de receitas orçamentais.

5.6.2 Resposta da Câmara

De acordo com a resposta dada, em nome da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, pelo IACM por meio de ofício, «... *A CMMP, irá proceder em meados de Outubro, um novo sistema de registo sobre entrada e saída de fundos e os saldos. No que se diz respeito a existência de diferença nos saldos das contas de operações de tesouraria, foi feita através da informação n.º 33/SAF/01 de 02/08/01 – Explicação sobre a diferença encontrada nas operações de tesouraria, e que irá ser regularizada o mais breve possível. ...*».

Entretanto, conforme a resposta dada pela ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, «... *As despesas orçamentais pagas através da Conta de Operações de Tesouraria envolvem principalmente as despesas pagas por fundo para os pagamentos pequenos mas com destino indeterminado. Como ainda não se pode confirmar o destino e a importância das despesa, antes da liquidação das contas, não se pode realizar a sua contabilização. Por outro lado, parece-se que também não existe no actual sistema de contabilidade o correspondente forma de tratamento. Pelos expostos, de momento, não se pode resolver a referida questão e solicita-se a esse Comissariado a avançar as opiniões técnicos;*

- *Quanto à forma da contabilização de apoio financeiro, como as referidas contas já foram registadas no próprio orçamento desta Câmara durante a preparação do orçamento de 2000, as citadas situações não vão acontecer no ano seguinte;*
- *Em relação aos dados incompletos na “Conta de Operações de Tesouraria”, parece-me que está a referir os assuntos ligadas à recepção por outrem das taxas de publicação no “Boletim Oficial”, após a análise, a referida situação é o resultado do conceito errado dos trabalhadores, questão que foi resolvida de imediata. ...»*

Durante a reunião de trabalho, os representantes do IACM afirmou que como a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória tinha transferido a caução e a garantia para as receitas do ano de 1997 e de 2000, daí em diante, se os interessados queiram reivindicar as cauções e as garantias (incluindo as cauções pagas pelos vendilhões do mercado, as garantias para o concurso das obras, os contratos de trabalho e a obra empreitada pública ou as cauções pagas pelos fornecedores que oferecem os serviços) cobradas em nome da ex-CMMP e outras cobranças temporárias, o IACM só podem restitui-las com o próprio orçamento.

5.6.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

O IACM, até ao presente, ainda não conseguiu encontrar a origem e justificar a causa da diferença (MOP\$465,761,45) entre o saldo da “Conta de Operações de Tesouraria” e o saldo bancário, este Comissariado tem opiniões reservadas em relação à integridade e a exactidão do saldo da “Conta de Operações de Tesouraria”.

5.7 O procedimento de aquisição de concurso público

5.7.1 Opiniões de auditoria

Quanto às situações mencionadas no ponto 3.6 e 4.4, este Comissariado considerou que a elaboração das instruções completas por escritas que se adaptam às funções dos serviços, com a finalidade de normalizar os procedimentos de aquisição e de concurso público, será sempre um método eficaz. Isso é especialmente importante para o organismo enorme tal como a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória e é o único meio que possibilita a selecção do fornecedor mais adequado, alcançando o objectivo da aquisição dos patrimónios e serviços a preços baixos e de boa qualidade.

Também foi verificado que não há um controlo concentrado para as operações de aquisição nos dois ex-municípios. Relativamente à aquisição dos artigos ordinários e especialmente os consumíveis, cada subunidade tem a sua própria forma de tratamento, duplicando o procedimento de consulta por escrita e do concurso público, o que não só conduz para o aumento do custo da administração, mas também não permite a obtenção de um preço razoável pela quantidade dos artigos que adquiriram, causando a perda dos recursos. Por outro lado, a falta de controlo concentrado também impede a coordenação entre as subunidades na distribuição dos recursos, e poderá resultar na acumulação dos produtos desnecessários.

Este Comissariado considerou que o IACM deve designar uma subunidade especializada para tratar dos assuntos ligados à aquisição de bens, serviços e das obras, o que, além de facilitar a gestão uniforme, evitando a acumulação dos recursos, também pode diminuir os recursos extras utilizados pelas outras subunidades, e por consequência, se pode dar maior atenção a suas próprias tarefas. Ao mesmo tempo, também se deve elaborar um procedimento de aquisição que corresponde às disposições no Decreto-Lei n.º 122/84/M e um mecanismo que pode assegurar a execução deste procedimento, de maneira a garantir o referido procedimento está prosseguido nos termos da lei e que corresponde também à rentabilidade económica.

5.7.2 Resposta da Câmara

O IACM, em nome da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, em primeiro lugar, respondeu primeiramente os assuntos ligados à aquisição de *Webcam* e dos reveladores para a máquina de fotocópia:

«... O IACM elaborou, com base nas disposições do Decreto-Lei n.º 122/84/M, orientações, internas e simples, para serem seguidas e executadas por parte do seu pessoal.

Quanto à aquisição de Webcam AXIS2100 por este Instituto, esclarecemos o seguinte : Num Webcam normal, a imagem apenas pode ser transmitida após ligação a um computador pessoal. No entanto, como o Webcam AXIS2100 dispõe de servidor independente, basta ligá-lo à rede para que passe a transmitir a imagem. Em termos de custos, a aquisição de Webcam AXIS2100 é mais vantajosa que a dum Webcam normal e computador pessoal. Por outro lado, na altura de aquisição deste equipamento, ou seja, no ano de 2000, não havia outras opções de escolha em relação à marca do referido

Webcam, já que apenas existia um modelo adequado à utilização do equipamento interior. Face às condições exigidas na altura e aos factores acima apontados, foi decidida a aquisição do Webcam AXIS2100 para viabilizar a necessária utilização. Para cada concurso público, são definidos determinados critérios de selecção que variam consoante a sua natureza (e.g. factores a considerar: o preço, qualidade de serviço a prestar, etc.).

Quanto à forma de aquisição de materiais, estão previstas, no orçamento anual do IACM inserido no seu Terminal, verbas que os Serviços podem utilizar para adquirir cada tipo de material de que necessitem. Porém, os Serviços apenas podem obter os materiais pretendidos através de requisição interna. No final de cada ano, a Divisão de Património e Aprovisionamento negocia os preços com os respectivos fornecedores, procurando regatear sempre a sua redução, com base na situação económico em geral que se verifique no respectivo ano. No que respeita à questão de a forma de adquirir materiais para consumo permanente, tais como, pó de carvão para a máquina fotocopiadora, corresponder ou não à rentabilização dos recursos financeiros, julgamos oportuna uma explicação, face à presunção de alguns preços unitários serem mais elevados: com efeito, tal resulta do facto de cada modelo de máquina fotocopiadora dever utilizar pó de carvão da marca correspondente, não podendo, assim, recorrer-se a outras marcas, tendo em conta que a composição química difere de umas para outras. Assim, para garantir o normal funcionamento das máquinas fotocopiadoras, minimizar eventuais necessidades de reparação e prolongar a sua vida de utilização, opta-se por utilizar pó de carvão da respectiva marca original. Como os dados estatísticos deste Instituto e as nossas experiências demonstram, a esperança de vida das máquinas fotocopiadoras do IACM atinge, por norma, os nove anos, enquanto a indicada nas orientações da Direcção dos Serviços de Finanças não passa dos 5 anos. Por isso, as despesas neste âmbito, calculadas anualmente, são, em média, mais vantajosas em termos de rentabilização dos recursos financeiros. ...»

A ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisórias também apresentou as explicações sobre o procedimento de aquisição e do concurso público:

«... Como esta Câmara tem como o objectivo principal de servir os cidadãos, prestando lhes serviços diversificados, para satisfazer o mais breve possível as necessidades dos cidadãos, acontece que os bens é directamente adquiridos pela própria subunidade. Para elaborar um procedimento que não só corresponde à lei mas também é

eficiente, esta Câmara já começou a fazer o estudo, procurando encontrar um método que satisfaz ambas as condições. ...»

Posteriormente, na reunião de trabalho, o IACM em princípio concordou com a gestão uniforme assegurada pela subunidade especializada, isto é, o trabalho de aquisição e de concurso público ficará ao cargo da subunidade especializada. Entretanto, por insuficiências dos recursos humanos, as outras subunidades continuam a assumir a responsabilidade da aquisição de parte das materiais especiais. Na mesma ocasião, o IACM também revelou que foram elaboradas instruções por escrita que regulam o referido procedimento, as quais, foram entregues aos juristas do Instituto para a apreciação.

5.7.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Como o que está revelado nas situações verificadas na auditoria, existem preços mais razoáveis para as duas materiais em causa.

O ponto-chave da opinião deste Comissariado é o desejo de que o IACM possa reavaliar as insuficiências no presente procedimento de aquisição e concurso público para evitar as situações semelhantes verificadas na ex-Câmara Municipal de Macau Provisória.

5.8 Gestão de pontualidade e de assiduidade

5.8.1 Opiniões de auditoria

Foram apresentadas as opiniões ligadas à questão de gestão, de modo detalhado no Relatório de Auditoria de Resultados sobre os “Estudos sobre o regime de pontualidade e assiduidade dos trabalhadores da Administração Pública”.

As situações mencionadas no ponto 3.7, 3.8 e 4.5 indicaram-se que existe uma grande diferença entre a forma de gestão de pontualidade e de assiduidade de dois ex-municípios e a forma proposta por este Comissariado. Face à falta das instruções completas e claras por escrita, cada subunidade realizava a fiscalização da sua maneira, o que originou situações confusas na gestão, a ineficiência na fiscalização e a ambiguidade das responsabilidades entre as subunidades. Esta situação também resultou no procedimento inadequado do pedido e da liquidação das compensações para as horas de trabalho extraordinário, o que faz com que a situação do pagamento das compensações em atraso piorou-se.

Este Comissariado pensou que as subunidades em causa têm de aperfeiçoar, o mais breve possível, o regime de gestão e de fiscalização.

De referir que, em virtude de disposição dos trabalhos especiais das subunidades, a elaboração das instruções reguladoras por escritas deve-se levar em consideração a natureza do trabalho. Tomando como o exemplo da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, respeitante aos trabalhos cujas horas de entrada e saída são diferentes dos horários normais, deve-se legalizar o horário extraordinário e as horas de trabalho de modo que tanto a parte que cumpre como a parte que fiscaliza possam actuar conforme à lei.

5.8.2 Respostas da Câmara

Em relação às situações detectadas na ex-Câmara Municipal de Macau, o IACM apresentou as explicações seguintes: «... *A impossibilidade de facultar registos de pontualidade e assiduidade válidos por parte da Divisão de Veículos a que se refere este ponto, talvez seja devida ao facto de esses trabalhadores dos SVT estarem a desempenhar funções de motorista. Com efeito, a Divisão de Veículos aplica sempre um sistema de registo de assiduidade. Quando os auditores pediram informações sobre os motoristas dos membros da Câmara Municipal de Macau Provisória, verificaram-se certas dificuldades na apresentação dos seus registos completos de assiduidade, uma vez que o seu horário de trabalho difere do pessoal civil em geral, por ser variável devido às frequentes prestações de trabalho extraordinário e diligências externas. De qualquer modo, o IACM vai melhorar, tanto quanto possível, esta situação em vista ao completo registo de assiduidade ...*

... Solução proposta para melhoramento: cabe a subunidade a que está directamente dependente, facultar o registo de assiduidade em relação aos trabalhos extraordinários prestados. A liquidação de contas apenas poderá ser efectuada após o envio, aos Serviços de Apoio Administrativo, do mapa das horas extraordinárias efectivamente prestadas e confirmadas com a assinatura da chefia.

O facto de as horas extraordinárias acumuladas de alguns trabalhadores serem compensadas por dedução posterior no período normal de trabalho resulta a insuficiência de recursos financeiros. Por outro lado, o artigo 198º do ETAPM não impõe que a dedução deva ser feita no próprio ano civil, o que leva a inferir que não é proibido aos trabalhadores transferirem as suas horas extraordinárias não compensadas para o ano

seguinte. Daí que os trabalhadores possam ainda gozar dessa compensação, através de dispensa de serviço, em função das disponibilidades de serviço....»

Segundo as explicações dadas pela ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória: «... Tendo em conta da quantidade volumosa do pessoal desta Câmara e dos diferentes tipos de trabalho bem como do facto da existência dos sítios dispersados de trabalho, para facilitar a gestão, esta Câmara, através do Despacho n.º 31/Pres/1999, delega nos chefes de diversas subunidades, competência, nos termos do disposto, para aprovar e gerir as férias e as faltas relativas ao pessoal do respectivo pelouro. Mas como os chefes têm diferentes interpretações em relação às legislações, o que resultou na gestão de pessoal por diferentes critérios. Para resolver a referida questão, já mandou os Serviços Administrativos e Financeiros a fazer o estudo que se destina respectivamente para os equipamentos e para os procedimentos, a fim de fortalecer os trabalhos de gestão do pessoal ...

... O estabelecimento das normas, através do Despacho n.º 19/PRES/2000, em 30 de Junho de 2000, para determinar as compensações de trabalho extraordinário consoante a categoria reside principalmente nas considerações seguintes: as condições financeiras desta Câmara iam piorar-se e que se prevê o aumento dos serviços prestados ao público. Face aos expostos, esta Câmara pratica os actos de poupança aprovados por lei e no âmbito da competência delegada. Contudo, devido às variedades na natureza dos trabalhos entre as subunidades, e que os relativos chefes não têm o conhecimento claro das legislações, surgiram diferentes formas de tratamento do trabalho extraordinário. Relativamente às referidas questões, esta Câmara já pediu os Serviços Administrativos e Financeiros para fazer a discussão com os chefes das diversas subunidades com a finalidade de encontrar uma norma e procedimento adaptáveis às diversas subunidades.

No que se refere à verificação e à fiscalização do registo de assiduidade, como os trabalhos extraordinários registados em muitas subunidades foram prestados não só fora do horário normal de trabalho ou durante os feriados, mas também fora do lugar de funcionamento, como por exemplo: a organização das diversas actividades de celebração ou a realização à noite da inspecção das condições hígio-sanitárias no Aeroporto Internacional de Macau ou no Porto de Águas Profundas de Ká-Ho, o facto só pode ser verificado pelos chefes das subunidades. Entretanto, esta Câmara concordou com a sugestão sobre o fortalecimento dos referidos métodos através da definição das regras mais concretas.

Quanto às questões ligadas à cabimentação, trata-se do resultado das limitações do sistema informática. Esta Câmara, para evitar o pagamento antes da realização de cabimentação, fez duas cabimentações em diferente período de tempo. Entretanto, logo que a segunda cabimentação é transferida para o pagamento da contagem, a Divisão de Gestão de Recursos Humanos vai anular a primeira, daí, não haverá lugar à cabimentação em excesso.

Relativamente às horas extraordinárias não compensadas, esta Câmara vai tratar o assunto nos termos do Despacho n.º 19/2000, caso determinado trabalhador, por disponibilidade dos serviços, a Câmara não pode fazer a compensação por dedução posterior no período normal de trabalho, o trabalho extraordinário prestado pelo referido trabalhador será compensado por acréscimo da remuneração, o qual é assegurado pelas verbas previamente reservadas no orçamento desta Câmara. ...»

Durante a reunião de trabalho para o acompanhamento, o IACM manifestou que já se apercebeu da ineficiência do seu procedimento da compensação das horas de trabalho extraordinário e que estava de acordo com as opiniões deste Comissariado, comprometendo a fazer um estudo que visa o aperfeiçoamento da matéria.

5.8.3 Opiniões do Comissariado de Auditoria

Este Comissariado pensou que a aplicação das disposições no artigo 198.º do “ETAPM”, deverá também ter em conta as respectivas leis e diplomas, nomeadamente as que regulam a operação das despesas orçamentais. Sendo assim, os trabalhos extraordinários prestados pelos trabalhadores da Administração Pública devem ser compensados no mesmo ano civil. Por outro lado, verificou-se que até Setembro de 2001, a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória ainda não realizou a cabimentação no seu próprio orçamento.

Este Comissariado reiterou que o IACM deve acompanhar com a maior atenção as situações prolongadas da acumulação das horas extraordinárias não compensadas, e procurar a solução o mais breve possível. Ao mesmo tempo, esta Câmara, para corresponder tanto a legalidade e como a razão, poderá proceder à simplificação do procedimento de pedido, de confirmação e do procedimento de pagamento das compensações de forma a elevar a eficiência.

Este Comissariado vai acompanhar os citados assuntos na auditora de contas do ano de 2001.

5.9 Constituição do fundo permanente e a sua operação

5.9.1 Opiniões de Auditoria

As situações referidas no ponto 3.9 e 4.6 devem-se ao facto da constituição e a operação do fundo permanente da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória não estão executadas de acordo com os previstos no Decreto-Lei n.º 30/98/M, o que resulta na existência das rubricas de despesas que não são inscritas no orçamento ou que não têm dotações suficientes. Esta situação corre o risco de demasiados gastos e é susceptível de conduzir às situações irregulares. Por outro lado, o adiamento da escrituração das despesas resultou na existência das despesas pagas mas não inscritas, e por consequência, as contas não podem reflectir atempadamente e integralmente os resultados da execução do orçamento.

Do ponto de visto deste Comissariado, caso esta Câmara tenha a necessidade de pagar das despesas por conta do fundo permanente, a sua constituição e operação devem ser executadas conforme os previstos no Decreto-Lei n.º 30/98/M, nomeadamente sobre a natureza das despesas, a cabimentação, a constituição dos órgãos de gestão, as competências para a autorização do pagamento das despesas, a recomposição do fundo bem como a reposição do saldo. Por outro lado, também se convém a elaboração das instruções de operação do fundo permanente e a criação de um sistema de relatório, apresentando periodicamente as situações de operação e de utilização do fundo, indicando de imediata o processo que necessita o melhoramento. Além disso, deve-se procurar atempadamente a causa do dinheiro a mais e do dinheiro a menos no fundo permanente bem como o responsável destas situações, não devendo proceder à sua anulação por conta dos outros recursos.

5.9.2 Respostas da Câmara

Conforme as respostas dadas pelo IACM em nome da ex-Câmara Municipal de Macau: «... Aceitamos a sugestão desse Comissariado e, por isso, vamos introduzir já, a partir de 2002, alterações no sistema de dotação de fundos permanentes e fundos de maneiio, de forma a cabimentá-lo antecipadamente. ...»

Entretanto, de acordo com as respostas dadas pela ex-Câmara das Ilhas Provisória: «... do nosso ponto de vista, a constituição do “fundo permanente” e o “fundo de manei” tem como o objectivo principal de tratar as despesas não previstas e impreteríveis, como por exemplo, suponha numa exposição de tema especializada, organizada no Domingo, antes da cerimónia de abertura, um dos vidros para a protecção quebrou-se e é necessário a substituição de imediata. De acordo com o actual procedimento de autorização, o responsável em causa tem de preparar primeiramente a proposta, a qual será entregue ao Sector de Aprovisionamento para a consulta, em seguida, a mesma será entregue ao Sector de Contabilidade para os efeitos de cabimentação, a qual será posteriormente enviada à superior para a autorização antes de ser ultimamente entregue ao Sector de Tesouraria para o levantamento de dinheiro para a aquisição das materiais. Isso revelou que o procedimento, na realidade, não é viável.

A realização de cabimentação global no “fundo permanente” e no “fundo de manei”, sem dúvida, poderá minimizar o potencial risco de demasiados gastos, contudo, poderá conduzir à questão ligada ao não total aproveitamento dos recursos, pelo que esta Câmara vai fazer o estudo mais profundo sobre a viabilidade das sugestões.

Quanto às questões sobre o dinheiro em cofre, esta Câmara concordou com as opiniões do Comissariado da Auditoria, embora não seja muita a importância em cofre (MOP\$50.000), com efeitos, o procedimento corre os riscos de desfalque do dinheiro público. Nestes termos, esta Câmara já começou a elaborar as instruções, e se houver recursos suficientes, vai criar um mecanismo de fiscalização para fiscalizar os relativos trabalhos de gestão, de modo que os referidos riscos se possam minimizar. ...»

Finalmente, o IACM manifestou, na reunião de trabalho, que já tinha elaborado as instruções sobre a operação do fundo permanente, tendo em conta tanto as disposições no Decreto-Lei n.º 30/98/M como as situações reais da execução.

5.9.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Na sequência da elaboração das instruções que regulam as operações do fundo permanente, o Comissariado de Auditoria vai estudar e analisar os seus conteúdos e vai acompanhar as operações durante a auditoria das contas do ano de 2001.

5.10 Gestão de cobrança, escrituração das receitas e receitas cobradas em dinheiro

5.10.1 Opiniões de auditoria

Em relação às situações referidas no ponto 3.1 e 4.7, de acordo com o ponto de vista deste Comissariado, a característica variável do dinheiro pode conduzir às situações irregulares de desfalque, pelo que a fiscalização interna, o procedimento da escrituração e a gestão do dinheiro em cofre carecem de um sistema perfeito para que o pessoal de execução possa entender completamente e seguir de modo rigoroso os referidos procedimentos e exigências. Trata-se de uma medida imprescindível para minimizar e evitar os riscos, garantindo a integridade e a exactidão das receitas.

Como os dois ex-municípios não têm as instruções claras sobre a gestão do dinheiro, nem um procedimento rigoroso de entrega e recepção de dinheiro, além disso, também não existem um bom sistema de fiscalização interna de dinheiro e de fiscalização, factores que não permitem o controlo, de modo eficaz, dos riscos na gestão de dinheiro.

Este Comissariado propõe duas medidas seguintes para o aperfeiçoamento que se podem servir como o modelo de gestão viável:

5.10.1.1 Estabelecimento do procedimento de cobrança das receitas e de verificação

- Deve-se elaborar o mapa sobre a situação de cobrança das receitas, indicando claramente neste mapa o prazo e o montante previsto para a cobrança bem como a entidade responsável.
- Deve fazer a verificação das contas com a subunidade responsável pela cobrança, no sentido de garantir que todas as receitas foram cobradas dentro do prazo e de acordo com o montante previsto, e que os pagamentos em atrasos serão acompanhados.
- Estabelecer mecanismo para a verificação da contabilização e a elaboração atempada da relação de receitas, e se deve verificar a legalidade das receitas e as respectivas classificações económicas antes da contabilização.
- Atendendo às naturezas das receitas, adopte a metodologia de a inspecção surpresa ou periódica para fazer a verificação ou análise a fim de verificar a veracidade dos dados, minimizando a possibilidade de falsificação dos dados.

5.10.1.2 Estabelecimento de um regime de gestão interna do dinheiro

- Elaborar os regulamentos escritos sobre a gestão de dinheiro que esclarecem os procedimentos de gestão tais como a cobrança, a verificação, a liquidação e a guarda de dinheiro, e que indicam claramente a função do pessoal responsável em cada etapa dos respectivos procedimentos; estabelecer mecanismo sobre a comunicação ao superior e determinar a forma de tratamento no caso de aparecerem situações irregulares e que vão contra as disposições legais.
- Executar de modo rigoroso da fiscalização por parte dos superiores, no sentido de garantir que a operação está prosseguida nos termos dos regulamentos.
- Munir com tesoureiros especializados e pessoal suplente adequado que se responsabilizam pela recepção, pagamento e a guarda do dinheiro.
- No procedimento de tratamento de dinheiro, deve adoptar medidas para assegurar a segurança dos bens e do pessoal.
- Para responder às necessidades das diversas entidades, deve-se estabelecer o procedimento de fiscalização, indicando o limite e o prazo, tais como o limite da importância na caixa, a frequência de depósito no banco e o prazo para a apresentação dos dados sobre as receitas.
- Deve-se repartir os trabalhos da guarda da conta e da guarda de dinheiro entre os tesoureiros especializados de maneira que o pessoal responsável pela respectiva área possa exercer a supervisão sobre o outro. Trata-se de uma medida que não só permite a verificação atempada dos erros mas também evita situações irregulares no decurso da cobrança do dinheiro.
- Estabelecer um regime de examinação periódica e alternada que é executada por outrem para garantir a concordância entre o dinheiro e o valor na conta. Caso houver dinheiro a menos, esta medida não só possibilita a verificação atempada da causa mas também dá lugar à comunicação ao superior.
- Preparar as contas, os livretes de registos e os mapas com forma e modelos uniformes; determinar um método de tratamento coerente e uniforme; guardar bem todas as relações originais, contas e livretes de registos para a facilitação do trabalho de verificação.

- Estabelecer o regime sistemático que regula a impressão, o pedido, a emissão e a anulação dos recibos, incluindo a elaboração de um registo completo da quantidade dos recibos, da quantidade pedida e utilizada e da quantidade anulada; verificar periodicamente ou de vez em quando da quantidade na tesouraria e verificar a quantidade dos recibos anulados e utilizados por parte do pessoal especializado.

5.10.2 Respostas da Câmara

De acordo com as explicações dadas pelo IACM em nome da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória: «... No processo de cobrança, desde o pagamento no local até a entrega desse produto para efeitos de registo nas contas, há sempre lugar à verificação de dinheiro e cheques. Relativamente à quantia de \$440 daquele dia, o responsável já esclareceu o pessoal de auditoria de que se tratava dum montante detectado a mais após o fecho das contas dois dias antes, ou seja, no dia 14/9/2001, facto que se deveu provavelmente a uma das duas seguintes razões: 1. cobrança a mais; 2. o trabalhador da caixa retirou da sua própria algibeira o dinheiro necessário para servir de troco e confundiu-o depois como dinheiro da caixa. Como, na altura, o trabalhador em causa não tinha a certeza de qual das razões contribuíra para a situação criada, entregou, assim, essa verba a mais. Mais tarde, após reiterada verificação dos dados em questão, chegou-se à conclusão que aquele quantitativo era dinheiro que o trabalhador tirara da sua algibeira para servir de troco na parte da manhã daquele dia. ...»

Também foram dadas as seguintes respostas, através de ofício, pela ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória:

«... Relativamente ao tempo para fazer o depósito no banco e a entrega dos respectivos documentos para o sector de contabilidade, para falar a verdade, não existe, até ao presente, nesta Câmara os regulamentos por escritos, contudo, é do conhecimento de todos os trabalhadores de execução o tempo previsto, e que, os Serviços Administrativos e Financeiros também vai fazer a fiscalização necessária, como no caso referido por esse Comissariado, esta Câmara pediu à subunidade em causa o esclarecimento logo após a verificação desta situação.

Quanto ao controlo da cobrança das receitas, cada ano, esta Câmara, em conformidade com as orientações para a instrução de “Conta de Gerência”, pede à

entidade a qual foi entregue a quantia, a emissão da certidão (modelo 7) para comprovar a quantia por ele recebida e paga durante a gerência, com o objectivo de verificar a importância que foi transferida a esta Câmara durante o mesmo ano civil. No caso de houver diferenças, irá contactar as subunidades em causa para a verificação. Porém, de acordo com as certidões passadas ao longo dos anos pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, a mesma declarou que já tinha entregado, de acordo com a lei, à ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória a proporção (24%) do “Imposto de Circulação” pertencente a esta Câmara.

No que se refere à fiscalização da relação original, como o pessoal responsável para o trabalho de verificação não tem suficiente experiência de trabalho e formação, esta Câmara, além de lhe ter dado as instruções, também o obrigou a anexar o respectivo relação de receitas para os efeitos de verificação quando entregar a escrituração das receitas no futuro. Por outro lado, esta Câmara estava a fazer o estudo sobre o procedimento global da cobrança.

Em relação à fiscalização de recibos, a partir do próximo ano, todos os recibos passados pela esta Câmara vão ser enumerados e ao mesmo tempo, vai designar o Departamento de Administração e Finanças para fazer a impressão uniforme e estabelecer o mecanismo de fiscalização.

Quanto à questão relacionada com a falta de instruções que regulam a contabilização das receitas, como os supracitados, embora os trabalhadores das diversas subunidades já tivesse um conhecimento pleno do tempo estabelecido, para evitar a discussão desnecessária no futuro, esta Câmara já começou a elaborar as regras escritas e espera que se possa concretiza-lo num curto prazo.

Relativamente às sugestões apresentadas por esse Comissariado:

1. Estabelecimento de um procedimento para a cobrança de receitas e a verificação

Em princípio, esta Câmara concordou com a referida sugestão, mas na prática, existem certas dificuldades:

- Não é fácil de prever receitas como: receitas de multa, serviços veterinário, por isso, não vai produzir os efeitos previstos a elaboração do mapa sobre a situação da cobrança das receitas.*

- *Certas leis que regulam a cobrança das receitas que não têm referências expressas sobre o prazo para a cobrança, tomando como o exemplo da lei referente ao “Imposto de Circulação”, não se prevê expressamente nesta lei o prazo de transferência, para esta Câmara, do imposto cobrado pela ex-Câmara Municipal de Macau Provisória. Sendo assim, esta Câmara não se pode recorrer esta lei para pedir a transferência da cobrança.*
- *Em relação à verificação das contas com as outras entidades responsáveis pela cobrança, julgamos que a concretização desta sugestão além de ter de atender factos como a possibilidade do aumento de recursos humanos, também depender da diferença do tempo para a cobrança bem como o factor de serão dispostas ou não, as outras partes, a prestar a colaboração.*
- *Quanto ao estabelecimento do regime de verificação e de elaboração atempada da relação de receitas para a contabilização, devido aos locais dispersos das entidades responsáveis pela cobrança das receitas e às restrições dos equipamentos informáticos desta Câmara, presentemente, são apenas as receitas cobradas pelo Sector de contabilidade cuja contabilização é feita através do sistema informático. Com o estabelecimento do IACM que foi munido com sistema informático mais avançado, acreditamos que a questão possa ser resolvida.*
- *Quanto ao estabelecimento de um mecanismo para examinar ou analisar periodicamente e alternadamente as diversas receitas. Considerando que é mais conveniente de estabelecer um mecanismo independente para esta entidade, o que implica que, a implementação deste mecanismo envolverá questões sobre a distribuição de pessoal e de competência, daí, é preciso fazer o estudo sobre a viabilidade da medida.*

2. Estabelecimento de um regime de gestão interna do dinheiro

- *Presentemente, cabe à própria subunidade orgânica desta Câmara a fiscalização da gestão do dinheiro. Tomando como o exemplo do pessoal no balcão de atendimento em Coloane que se responsabiliza pela cobrança do dinheiro, o mesmo tem de entregar, periodicamente, para o chefe do Sector de Expediente Geral e Arquivo, a qual é directamente subordinado, os relativos documentos para*

a verificação, os quais serão posteriormente entregues ao Sector de Contabilidade para fazer a contabilização. Porém, face à falta de experiências de alguns chefes responsáveis pela fiscalização, existem nas diversas subunidades, critérios diferentes referentes à gestão de dinheiro. Nestes termos, esta Câmara concordou com as sugestões apresentadas por esse Comissariado e vai fazer o estudo sobre a viabilidade de regulamentos uniformes, e ao mesmo tempo, vai reforçar a formação profissional junto do pessoal responsável pelo referido trabalho.

- *No que respeita à sugestão sobre a recepção, o pagamento e a guarda do dinheiro pelos tesoureiros especializados e a disposição do pessoal suplente adequado, considerando que as subunidades responsáveis pela recepção e o pagamento estão dispersas pelos diversos locais do território, e que nos últimos anos, esta Câmara tem tomada em atenção a evolução da política de maximização dos recursos humanos, até que, uma proporção dos trabalhadores têm de assumir, ao mesmo tempo, vários cargos, embora o emprego do pessoal especializado para exercer as funções de tesouraria, sem dúvida, possa garantir a profissionalização do referido trabalho, com efeitos, esta Câmara tem de recrutar ao exterior pessoal extra para os efeitos (é exigido pessoal com grau de habilitação académica relativamente superior para desempenhar as referidas funções. Contudo, os trabalhadores actuais em geral nesta Câmara só possuem habilitações académicas relativamente baixas, nestes termos, não se pode adquirir este pessoal através da mobilidade interna do pessoal).*
- *Relativamente à guarda de dinheiro, embora as principais entidades destinadas para a recepção e o pagamento do dinheiro estejam dispostas de cofres para guardar o dinheiro que não se pode ser depositado no banco a tempo, contudo, é de recomendar a elaboração das instruções mais claras para regular o limite do dinheiro em cofre e o procedimento de comunicação quando se verificar situações excepcionais.*
- *Quanto à gestão e a escrituração de dinheiro, cabe respectivamente ao Sector de Tesouraria e ao Sector de Contabilidade o respectivo trabalho, e a elaboração mensal das diversas contas sobre a entrada e saída do dinheiro.*
- *No que respeita a normalização e a uniformização de modelos dos documentos de contabilização, actualmente, todas as contas contabilísticas já foram tratadas com*

o sistema informática, mas em virtude da diversificação das programas informáticas utilizadas e devido às adaptações feitas para satisfazer as exigências das entidades superiores ou dos outros serviços competentes, existiram variedades nos modelos.

- *Quanto à gestão dos documentos originais, devido aos diversos factores, a situação não é satisfatória. Parte de documentação de tempo mais remoto já não se pode encontrar, além do mais, o então trabalhador responsável já tinha desligado do serviço, e face à quantidade volumosa dos documentos que foram acumulados ao longo dos anos, só no Sector de Contabilidade, existem várias centenas de processos utilizados para a documentação. De facto, por causa do espaço reduzido desta Câmara, o arquivo constituirá um dos problemas que temos de enfrentar no futuro. ...»*

Posteriormente, na reunião de trabalho, o IACM revelou que aceitou as sugestões apresentadas por este Comissariado e que, de acordo com as situações reais de diversos itens de cobrança, já tinham elaborado as orientações que visa a regulamentação da matéria e o aperfeiçoamento da gestão de cobrança, e este Instituto pediu o parecer deste Comissariado em relação ao conteúdo das orientações.

Por outro lado, o IACM também manifestou que entendia o princípio da gestão de dinheiro, e estava ciente de que a situação de dinheiro a mais não se aconteceu por acaso, mas era o resultado das deficiências na gestão de dinheiro, sendo assim, presentemente já começou a elaborar as instruções para regular a matéria.

5.10.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Do ponto de vista deste Comissariado, a certidão (modelo 7) passada pela entidade ligada ao pagamento, para demonstrar a quantia paga e recebida por esta entidade durante o período de gestão, só revela o montante de “Imposto de Circulação” entregue pela ex-Câmara Municipal de Macau durante o período de gestão e não se pode ser utilizada para comprovar que esta Câmara, de acordo com as disposições legais, já tinha entregado à ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória a totalidade do imposto cobrado no mesmo ano civil, pelo que a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória tem a responsabilidade de verificar as receitas cobradas para garantir a integridade das receitas.

Além disso, respeitante às medidas adoptadas pelo IACM para melhorar o regime de gestão da cobrança, este Comissariado vai fazer o estudo e a análise sobre as instruções do “Regime de gestão sobre a cobrança das receitas” e do “Regime de gestão dos recibos” apresentadas por este Instituto, e vai acompanhar as relativas situações de execução durante a auditoria das contas do ano de 2001.

5.11 Fiscalização do recrutamento dos trabalhadores provisórios e dos trabalhadores contratados pelo contrato individual de trabalho

5.11.1 Opiniões de auditoria

No que se refere às situações referidas no ponto 3.11 e 4.8, este Comissariado julgou que os dois ex-municípios não procediam ao recrutamento dos trabalhadores em conformidade com os previstos no regime vigente.

Este Comissariado sugeriu que se deve os dois municípios, de acordo com os estipulados no “Regime Jurídico da Função Pública de Macau”, elaborar de modo concreto e pormenorizado as instruções internas por escritas que se adaptam às próprias operações das subunidades e que se destinam à normalização da forma e do procedimento para o recrutamento dos trabalhadores. Por outro lado, deverá os dois municípios cumprir os termos no contrato, devendo o cálculo de remuneração e os benefícios ficar condicionados ao contrato e em conformidade com a proporção de trabalho concluída pelos trabalhadores em causa.

As instruções ideais devem abranger os seguintes factores:

1. Forma para o recrutamento dos trabalhadores

- Definir a forma de recrutamento dos diversos postos de trabalho, listando as regras aplicáveis a diversos tipos de recrutamento tais como o contrato individual de trabalho e o contrato de tarefa;
- Determinar a remuneração, o prazo de contratação e as condições para a renovação do contrato dos trabalhadores de acordo com a natureza de trabalho, o nível da técnica profissional, o conhecimento e da experiência exigidos pelo respectivo posto de trabalho, indicando concretamente as condições exigidas para a adopção de cada forma de recrutamento.

2. Procedimento para o recrutamento do pessoal

- Dispor com pormenores das informações tais como o motivo de contratação do pessoal, a natureza do trabalho, a habilitação académica, a técnica, as experiências do trabalho e as qualidades exigidas, as quais, serão tratadas uniformemente pelos serviços especializados;
- Estabelecer os critérios objectivos de recrutamento e a selecção deverá ser realizada com base no número adequado de candidatos, tendo também em conta as pessoas auto-propostas e os potenciais candidatos constantes da Bolsa de Emprego da Direcção dos Serviços de Administração e Função Pública. Por outro lado, deverá determinar o método de selecção tais como a entrevista, a prova escrita ou a análise curricular.

Para alcançar o objectivo definido, após a elaboração das instruções internas por escritas sobre o recrutamento, a selecção, a avaliação e a determinação de remuneração, também se requer a sua concretização de maneira que a gestão de pessoal possa ser aperfeiçoada.

5.11.2 Respostas da Câmara

De acordo com as explicações dadas pela ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória: «... Quanto ao recrutamento do pessoal, atendendo à especialidade de parte dos serviços municipais, como por exemplo, os serviços de médico veterinário e os serviços de beleza para os cães, constituirá uma tarefa difícil a elaboração das instruções aplicáveis à generalidade de avaliação e da selecção destes profissionais. Além disso, por causa da especialidade do trabalho, o recrutamento do pessoal requer as opiniões profissionais das subunidades, por este motivo, esta Câmara vai fazer a análise sobre a viabilidade da sugestão. No que respeita à remuneração e os benefícios, como não se encontram estabelecido nesta Câmara os outros critérios, a matéria é executada nos termos do “Regime Jurídico da Função Pública de Macau”. Por outro lado, a partir de Outubro, o recrutamento de pessoal irá assentar de modo rigoroso nas disposições estabelecidas através do Despacho da Secretária para a Administração e Justiça n.º 2/2001 de 27 de Setembro.

Relativamente à contratação por um período prolongado e contínuo dos trabalhadores provisórios, para resolver esta questão histórica transportada do passado, e tendo em consideração das situações reais do trabalho, esta Câmara pretendeu, a partir do próximo ano, alterar a forma de contratação para o contrato individual de trabalho. ...»

Durante a reunião de trabalho, os representantes do IACM revelou que presentemente todo o pessoal deste Instituto é provido pelo regime de contrato individual de trabalho, e que, tomando como a referência o despacho da Secretária para a Administração e Justiça bem como as sugestões deste Comissariado, este Instituto empenhou-se no aperfeiçoamento das situações de deficiência. Quanto ao pagamento para mais da remuneração a um jurista, este Instituto afirmou expressamente que já recusou a atribuir-lhe a remuneração irrazoável.

5.11.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Independentemente seja o provimento do pessoal profissional ou o do não profissional, deverá o procedimento realizado em conformidade com as instruções reguladoras, atendendo também às naturezas do emprego no estabelecimento do procedimento de avaliação e de selecção, de modo a garantir um alto grau de igualdade, de abertura e da imparcialidade.

Este Comissariado vai acompanhar a situação do recrutamento do pessoal do IACM durante a auditoria das contas do ano de 2001.

5.12 Requerimento de cartão de crédito em nome da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória

5.12.1 Opiniões de auditoria

Relativamente às situações mencionadas no ponto 3.12 e 4.9, este Comissariado considerou que, tendo em conta os riscos e as questões geradas pela realização do pagamento através de cartão de crédito, esta Câmara já se afastou da utilidade de cartão de crédito, é conceder a facilidade aos seus utilizadores. Problemas tais como a não realização da cabimentação e da inscrição atempada, e o pagamento das despesas antes da verificação dos documentos em causa constituem factores arriscados. Além de mais, as despesas pagas através de cartão de crédito em nome de CMMP se enquadram nas despesas de representação e ajudas do custo diário, e como já haviam regras expressas para a sua liquidação e o pagamento, não devendo as mesmas ser pagas através de cartão de crédito.

Embora o cartão de crédito, de certo modo, possa trazer determinadas facilidades, mas a ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, sendo um organismo do governo, a execução, a liquidação e o pagamento de todas as despesas devem ser efectuados de acordo com o procedimento previsto na lei, pelo que, este Comissariado julgou inadequado o requerimento de cartão de crédito em nome de dois ex-municípios.

5.12.2 Respostas da Câmara

O IACM, em nome da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, respondeu que: «... *Relativo ao cartão de crédito em nome da CMMP, irá efectuar o seu cancelamento. ...*»

Contudo, a ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória manifestou que: «... *Em relação à opinião desse Comissariado, dizendo que os riscos geradas pela realização do pagamento através de cartão de crédito já se afastaram do princípio de facilidade aos seus utilizadores e sugeriu o cancelamento dos referidos cartões de crédito, esta Câmara manifestou a sua discordância:*

- *Presentemente, há 5 cartões de crédito que são passados em nome desta Câmara, os quais, são atribuídos respectivamente aos 3 vereadores a tempo inteiro desta Câmara Municipal e aos 2 trabalhadores da Divisão de Relação Públicas e Imprensa. À excepção dos cartões de crédito pertencentes aos 3 vereadores a tempo inteiro, os restantes são guardados no Sector de Tesouraria, e só no caso de acompanhamento dos membros da Assembleia Municipal para a deslocação exterior ou a visita oficial é que os referidos trabalhadores serão atribuídos os cartões de crédito para o pagamento das despesas.*
- *Além disso, como cada cartão tem o seu limite, e que os portadores, sendo titulares de cargos importantes, acreditamos não corram os riscos de desperdício pelas suas condutas.*
- *O pagamento efectuado através de cartão de crédito, além de poder evitar os trabalhadores a levar com eles dinheiro em grande quantidade na viagem de trabalho, arriscando a segurança pessoal, também poderá poupar as despesas provenientes do câmbio monetário e ao mesmo tempo, poderá facilitar a verificação da veracidade de pagamento.*

Nestes termos, com o desenvolvimento e o progresso continuado da sociedade, para elevar a eficiência de administração, a tradicional forma de pagamento mediante o dinheiro será substituída gradualmente pelo comércio electrónico. O cartão de crédito é apenas um dos meios que contribui para a sua concretização, por isso, os cartões de crédito passados em nome desta Câmara têm sua utilidade para ser mantida, contudo, tem que elabore os regulamentos mais concretos sobre a sua utilização e fiscalização.

Em relação às questões referidas no ponto 2.2.3 do vosso ofício, dizendo que esta Câmara, em Agosto de 2001, tinha depositado no banco de MOP\$10.000 para o pagamento automático das despesas efectuadas através de cartão de crédito, e que o pagamento foi feito antes da verificação da veracidade e da exactidão das facturas, perante estes apontamentos, esta Câmara tem de apresentar a esse Comissariado os seguintes esclarecimentos: O citado depósito bancário é apenas um acto de transferência entre as contas bancárias, isto é, é uma transferência na importância de MOP\$10.000 da conta do Banco Comercial para a conta do Banco Nacional Ultramarino que se destina ao potencial pagamento das despesas efectuadas através de cartão de crédito, não constituindo, por isso, o pagamento sem ser precedido pela verificação de veracidade e de exactidão das facturas. ...»

Finalmente, o IACM, na reunião de trabalho, referiu que já tinha cancelado todos os cartões de crédito em nome da ex-Câmara Municipal de Macau Provisória, e o IACM não requereu quaisquer cartões de crédito em nome deste Instituto.

5.13 Apoios financeiros

5.13.1 Opiniões de auditoria

Em relação às situações referidas no ponto 3.13 e 4.10, este Comissariado reiterou que se devem os procedimentos do pedido, da autorização, concessão e da fiscalização dos diversos apoios financeiros ser tratados sob o princípio de abertura, igualdade e de imparcialidade. Este princípio bem como o método ideal da sua implementação foram realçados nos últimos dois anos seguidos no Relatório de Auditoria de Conta Geral. As citadas situações revelaram que não se dispõem nos dois ex-municípios deste mecanismo nem os critérios uniformes para o pedido, a autorização e a medida de fiscalização, sendo os pedintes tratados de forma variada, o que é injusto e irrazoável.

Em relação à adjudicação do trabalho de gestão, a título oneroso, ao Centro Social dos Trabalhadores da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisórias que funciona como uma associação privada com fins não lucrativos, este Comissariado queria dar as seguintes opiniões:

1. De acordo com o estatuto orgânico do Centro Social dos Trabalhadores da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória, o Centro Social tem por fins: Conceder assistência social aos associados e familiares; promover o desenvolvimento cultural, moral, social e profissional dos associados; promover actividades de carácter recreativo e desportivo; colaborar em actividades de carácter interesse municipal que lhe sejam solicitadas pela Câmara Municipal das Ilhas Provisória. Face à natureza de fins não lucrativos do Centro Social, este Centro, em si mesmo, não reúne as condições para prestar serviços, a título oneroso, à ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória ou aos outros organismos. Pelos expostos, a adjudicação, pela esta Câmara, dos serviços da gestão da zona de lazer da Praia de Hác-Sá ao Centro Social de Trabalhadores é um acto inadequado.
2. As citadas despesas de gestão foram pagas através da rubrica “02-03-08-00-05 – Outros serviços especializados”, contudo a liquidação e o pagamento das referidas despesas foram feitas só com base nos dados do mapa sobre o custo de gestão fornecido pelo Centro Social, e as referidas despesas foram pagas antes dos serviços foram prestados, o que viola o procedimento sobre o pagamento de aquisição dos serviços previsto no Despacho n.º 49/85.
3. Em relação aos pagamentos feitos em 2000 e 2001, respectivamente na importância de MOP\$174.600 e MOP\$80.000, esta Câmara não procedeu de acordo com os dispostos no Decreto-Lei n.º 122/84/M, realizando a consulta por escrita quando o montante para a aquisição dos serviços for superior ao MOP\$15.000, e também não foi celebrado o contrato sobre a prestação de serviços por um período superior a 6 meses.

Tendo em conta os trabalhos volumosos em relação ao processamento da atribuição de apoio financeiro do recém nascido Instituto e para aperfeiçoar o procedimento sobre concessão dos apoios financeiros, de modo a garantir que o dinheiro público seja utilizado de modo adequado, este Comissariado sugeriu que o IACM possa tomar como referência as orientações ideais propostas por este Comissariado no Relatório de Auditoria de Conta

Geral de Macau, e , atendendo à própria característica deste Instituto, produzir o critério uniforme para o pedido, concessão e fiscalização.

5.13.2 Respostas da Câmara

De acordo com a resposta dada pelo IACM em nome da ex-Câmara Municipal de Macau, «... já solicitou, através de ofício, às duas entidades beneficiadas pelo subsídio mensal para apresentarem os seus relatórios de actividades referentes a este ano (doravante, haverá para todos uniformidade de critério) ...»

Segundo as explicações dadas pela ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória:

«... Relativamente ao trabalho de gestão da zona de lazer na Praia de Hác-Sá, esse Comissariado julgou que como o Centro Social dos Trabalhadores da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória é uma associação privativa, com fins não lucrativos e regulados pelo estatuto orgânico, não se deve o mesmo desempenhar o papel de uma entidade que fornecer serviços. Deve-se a adjudicação dos citados serviços seguir rigorosamente os dispostos no Decreto-Lei n.º 122/84/M e no Despacho n.º 49/85. No que respeita à questão, esta Câmara queria manifestar as suas opiniões seguintes:

- *A atribuição dos serviços de gestão ao Centro Social dos Trabalhadores da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória reside principalmente nos dois factores seguintes:*

1. Poupança do custo de gestão. O custo para o recrutamento de pessoal através do Centro Social é relativamente mais baixo, por outro lado, devido à característica não lucrativa deste Centro Social, as despesas de gestão a pagar são relativamente mais baixas; 2. A administração do Centro Social dos Trabalhadores é composta inteiramente pelos trabalhadores desta Câmara, o que dá mais vantagens tanto na comunicação como na eficiência e na fiscalização. Pelo que, tendo em consideração os benefícios desta Câmara, os serviços de gestão são atribuídos ao Centro Social sem ter precedido pela consulta escrita.

- *Respeitante à opinião desse Comissariado que se refere que a associação com fins não lucrativos não pode prestar os serviços aos organismos públicos, esta Câmara espera que esse Comissariado possa dar instruções mais claras, porque actualmente, existem muitas associações populares que também prestam serviços,*

por várias formas, aos organismos públicos da RAEM, tais como a coordenação na organização das actividades de divulgação e promoção e a coadjuvação no exercício de determinada actividade. Segundo a interpretação desse Comissariado, serão os referidos serviços também se integram no conceito de discordância com a qualidade de uma associação com fins não lucrativos.

Respeitante aos apoios financeiros para os organismos públicos, associações populares e particulares, este Instituto tem instruções internas que regulam a matéria, mas com o desenvolvimento da sociedade, este Instituto também concordou com a necessidade da sua revisão. ...»

Finalmente, na reunião de trabalho, os representantes do IACM disse que actualmente ainda cabe ao Centro Social dos Trabalhadores da ex-Câmara Municipal das Ilhas Provisória a gestão da zona de lazer da Praia de Hác-Sá, mas como este Centro vai ser extinguido, o IACM, de momento, não vai suspender temporariamente o pagamento a este Centro.

5.13.3 Opiniões do Comissariado da Auditoria

Realça-se que, não se deve confundir o conceito de aquisição de serviços com o apoio financeiro, mais ainda não se deve igualar a adjudicação dos serviços com a coordenação nas diversas actividades das associações populares, neste contexto, é adequado o pagamento da despesa de gestão em nome da concessão do apoio financeiro ao Centro Social.

O Comissariado da Auditoria vai acompanhar as citadas questões na auditoria das contas do ano de 2001.