REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA

JORNAL OFICIAL

Quarta-feira, 29 de Junho de 2005

II
Série

Número 124

2.º Suplemento

Sumário

TRIBUNAL DE CONTAS - SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA
Parecer n.º 2/2004 - sobre a Conta da Assembleia Lesgislativa relativa ao ano de 2003

ÍNDICE

FICHA TÉCNICA

RELAÇÃO DE SIGLAS

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS
1.2. ENQUADRAMENTO NORMATIVO
1.3. IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS
1.4. METODOLOGIA E TÉCNICAS DE CONTROLO
1.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS
1.6. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

2. OBSERVAÇÕES

2.1. ANÁLISE DA ACTIVIDADE FINANCEIRA
2.1.1. Execução orçamental da receita e da despesa
2.1.2. Evolução das receitas e das despesas relativamente ao ano anterior
2.2. SISTEMA DE GESTÃO E DE CONTROLO
2.2.1. Organização administrativa e financeira da ALRM
2.2.2. Organização informática da ALRM
2.2.3. Adequabilidade do sistema informático e dos procedimentos em vigor
2.3. FIABILIDADE DA CONTA
2.3.1. Contabilidade patrimonial
2.3.2. Contabilidade orçamental
2.4. LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES SUBJACENTES
2.4.1. Operações da receita
2.4.2. Aquisição de bens correntes
2.4.3. Aquisição de serviços
2.4.4. Aquisição de bens de capital
2.5. RECOMENDAÇÕES FORMULADAS EM ANTERIORES AUDITORIAS

3. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA (ART.º 53.º N.º 2 DA LOPTC)

4. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

5. EMOLUMENTOS

PARECER

ANEXOS
I – Descrição dos módulos aplicacionais do sistema SAP R/3
II – Fluxograma do procedimento de aquisição de bens e serviços
III – Procedimento de aquisição previsto no projecto de manual de procedimentos
IV – Contabilização das despesas relativas aos serviços prestados por um formalista/contrário
V – Importâncias dispendidas ao abrigo do "Contrato de prestação de serviços de apoio pós produtivo ao software SAP R/3"
VI – Contraditório - Resposta do CA da ALRM
VII – Nota de emolumentos e outros encargos

FICHA TÉCNICA

SUPERVISÃO	
Rui Águas Trindade	Auditor-Coordenador
COORDENAÇÃO	
Miguel Pestana	Auditor-Chefe
EQUIPA DE AUDITORIA	
Rui Miguel Rodrigues	Téc. Verificador Superior
Andreia Freitas	Téc. Verificador Superior
Rodolfo Sousa	Especialista de Informática

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
ALRM	Assembleia Legislativa Regional da Madeira
AP	Autorização de Pagamento
CA	Conselho de Administração
CO	Módulo aplicacional de Controlo de Gestão
DF	Departamento Financeiro
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DRR	Decreto Regulamentar Regional
DR	Diário da República
FI	Módulo aplicacional de Contabilidade Financeira
HR	Módulo aplicacional de Recursos Humanos
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MM	Módulo aplicacional de Gestão de Materiais
PGA	Plano Global da Auditoria
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAM	Região Autónoma da Madeira
SAP R/3	Software de Gestão R/3, desenvolvido e comercializado pela empresa SAP
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1. Fundamento, âmbito e objectivos

O presente Parecer consubstancia o resultado da verificação externa à conta de gerência de 2003 da Assembleia Legislativa Regional da Madeira, doravante designada por ALRM, a qual consta do Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC), para o ano 2004, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 18 de Dezembro de 2003, através da Resolução n.º 2/2003-PG[1].

Esta acção teve como objectivo principal verificar a exactidão das peças contabilísticas finais, os respectivos registos das receitas e das despesas, bem como a correspondente regularidade e legalidade, com vista a suportar a emissão do Parecer cometido ao Tribunal de Contas (TC), nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e como objectivo secundário, apreciar o sistema de controlo interno da ALRM em ambiente informático, incluindo a identificação dos factores de risco, na óptica da sua utilização e gestão.

Nos termos do n.º 3 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97 compete ao plenário da ALRM a aprovação da Conta de Gerência em análise, cabendo-lhe deliberar sobre a remessa, ao Ministério Público, do Parecer do TC, para o efeito de eventual efectivação de responsabilidades financeiras, nos termos do n.º 1 do art.º 57.º e da alínea b) do n.º 1 do art.º 58.º da mesma Lei.

1.2. Enquadramento normativo

A ALRM é um dos órgãos de governo próprio da Região Autónoma da Madeira (RAM), criado nos termos do art.º 231.º da Constituição da República Portuguesa, e sendo, pelo n.º 2 do art.º 1.º do Decreto Legislativo Regional (DLR) n.º 24/89/M, de 7 de Setembro[2], dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

Nos termos daquele DLR, a gestão financeira e patrimonial cabe ao Conselho de Administração (CA), cujas competências e atribuições estão definidas nos seus art.ºs 13.º e 16.º, devendo ser exercidas sob a superintendência do Presidente da ALRM, conforme decorre do disposto no n.º 2 do art.º 7.º do mesmo diploma.

Em conformidade com o n.º 2 do art.º 49.º do citado DLR n.º 24/89/M, o orçamento anual é aprovado pelo Plenário da ALRM, aplicando-se à sua execução as normas específicas elencadas nos seus art.ºs 50.º e 53.º a 56.º.

Considerando que a ALRM adoptou em 2003 a contabilidade patrimonial, passou a aplicar-se-lhe o disposto no DL n.º 232/97, de 3 de Setembro (que aprova o POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública) e, relativamente à apresentação das contas ao TC[3], o previsto nas instruções aprovadas pela Resolução n.º 1/93, publicada no DR n.º 17, I Série - B, de 21 de Janeiro.

---

[1] Publicada no DR, II Série, de 7 de Janeiro de 2004.

[2] Com as alterações que foram introduzidas pelos DLR n.º 2/93/M, de 20 de Fevereiro, e n.º 10-A/2000/M, de 26 de Abril.

[3] O relatório e a conta da ALRM são remetidos ao Tribunal de Contas até 31 de Março do ano seguinte àquele a que digam respeito, nos termos do n.º 2 do art.º 31.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEORAM), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 53/93, de 30 de Julho.

1.3. Identificação dos responsáveis

De acordo com o disposto na alínea a) do art.º 28.º do supra mencionado DLR n.º 24/89/M, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo DLR n.º 10-A/2000/M, de 26 de Abril, é da competência do Departamento Financeiro (DF) elaborar a conta da ALRM, de acordo com as orientações expressas pelo CA, ao qual compete, nos termos da alínea c) do art.º 14.º proceder à sua aprovação, submetê-la ao Presidente da Assembleia e remetê-la para Parecer do TC.

A verificação incidiu sobre a gerência de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2003, da responsabilidade dos membros do CA:

(Valores em euros)

Nome	*Cargo*	*Vencimento líquido anual*
José Manuel Soares Gomes de Oliveira	Presidente	50.740,29
José Óscar de Sousa Fernandes	Vogal	40.429,90
António Carlos Teixeira de Abreu Paulo	Vogal	23.884,40

1.4. Metodologia e técnicas de controlo

Tendo em conta o constrangimento temporal em que foi realizada, a verificação externa envolveu duas fases distintas. Numa primeira fase, executada antes da prestação de contas pela ALRM, procedeu-se:

- À avaliação do sistema de controlo interno em ambiente informático, consubstanciada na realização de entrevistas e de testes de procedimento e conformidade aos circuitos de receita e despesa decorrentes da implementação de uma nova aplicação informática de suporte à gestão administrativa e financeira, denominada de SAP R/3, que incluiu um exame aos controlos inerentes à aplicação, bem como a identificação dos riscos a ela associados;
- À análise da organização informática da ALRM, tendo em vista a avaliação dos controlos organizacionais globais, das políticas de segurança, dos controlos de acesso lógico e físico, dos controlos ambientais e do plano de contingências e continuidade dos serviços;
- Ao exame dos registos contabilísticos e da documentação comprovativa das receitas e das despesas seleccionadas, com recurso aos métodos de amostragem não estatística: *amostragem sobre valores estratificados* e *amostragem sistemática*, também denominada de *amostragem por intervalos*.

Numa segunda fase, após a prestação de contas procedeu-se à liquidação da conta de gerência e dos demais documentos que a acompanhavam e ao esclarecimento das dúvidas surgidas.

1.5. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

Durante a execução dos trabalhos, surgiram algumas dificuldades relacionadas com a disponibilização de suportes documentais às operações examinadas, explicadas pelo facto do POCP ter sido adoptado em 2003 e de a implementação da nova ferramenta de gestão – o software SAP R/3 – ainda não estar totalmente concluída.

É de registar o espírito de colaboração dos responsáveis e demais funcionários contactados, patenteado na disponibilidade manifestada e nos esforços desenvolvidos para disponibilizarem os elementos solicitados.

1.6. Princípio do contraditório

Dando cumprimento ao princípio do contraditório, previsto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, os membros do CA, identificados no ponto 1.3., foram individualmente instados a pronunciarem-se sobre o teor do relato da verificação externa da conta.

A resposta, subscrita conjuntamente por todos os responsáveis, foi tida em consideração ao longo do texto e consta, na íntegra, do Anexo VI, nela sendo referido que o "*Conselho de Administração já tomou as providências tidas por convenientes e urgentes para a resolução das insuficiências e problemas detectados no sentido de colmatar essas anomalias e contribuir para o eficaz funcionamento do sistema contabilístico*".

2. OBSERVAÇÕES

2.1. Análise da actividade financeira

A análise financeira incidiu apenas sobre a informação orçamental constante dos documentos de prestação de contas da ALRM, por não ter sido possível confirmar se as restantes demonstrações financeiras de natureza patrimonial (Balanço e Demonstração de Resultados) estavam devidamente sustentadas nos correspondentes valores dos Balancetes do Razão Geral, analíticos e sintéticos, antes e depois dos lançamentos de regularização e de apuramento de resultados, que não foram remetidos.

2.1.1. Execução orçamental da receita e da despesa

O Orçamento e Conta de 2003 apresentaram uma estrutura diferente da dos anos anteriores, por ter sido adoptado um novo classificador económico das receitas e despesas públicas, em conformidade com o DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

As alterações ao orçamento inicial aprovado através da Resolução da ALRM n.º 6/2003/M, de 24 de Janeiro[4], foram devidamente autorizadas[5] e contabilizadas.

A receita efectiva foi cerca de 13.016 milhares de euros, representando as transferências do Orçamento da RAM 95,23% daquele montante, e as receitas próprias os restantes 4,77% (Quadro 1). A taxa de execução orçamental das receitas, à semelhança do que tem ocorrido nos anos anteriores, foi elevada (98,05%). A taxa de execução das receitas próprias foi de 94,80% e a das transferências do orçamento da RAM de 98,22%.

No tocante à estrutura das receitas próprias (Gráfico 1), o saldo da gerência anterior tem um peso preponderante de 95,35%, seguindo-se-lhe as vendas de bens que representam 2,32%.

---

[4] Cfr. Despacho n.º 2/2002/M e Resoluções n.ºs 53/CODA/2003, 67/CODA/2003, 81/CODA/2003, 94/CODA/2003 103/CODA/2003, 113/CODA/2003 124/CODA/2003 e 135/CODA/2003.

[5] Pelo exposto os reforços de verbas em contrapartida de verbas afectas ao agrupamento de despesas com o pessoal, efectuados através das Resoluções n.º 67/CODA/2003, n.º 81/CODA/2003, n.º 94/CODA/2003 e n.º 113/CODA/2003, não tenham sido sujeitos a autorização prévia do Secretário Regional do Plano e Finanças, tal como preceitua a al. a) do n.º 2 do art.º 3.º do DL n.º 71/95, de 15 de Abril, e o ponto 17. al. a), da Circular n.º 4/Orç/2003, de 17 de Março, relativa à execução do Orçamento da Região para 2003.

QUADRO 1

Execução Orçamental e Estrutura das Receitas, segundo a sua natureza

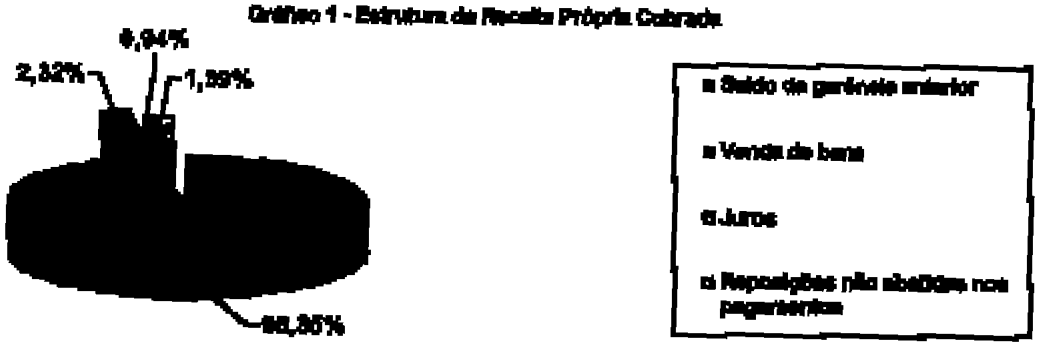
(Unidade: euros)

Descrição	Orçamento Final	Realizado	Execução %	Estrutura %
RECEITA PRÓPRIA	695.400	621.298	94,80	4,77
Saldo da gerência anterior (a)	595.500	592.404	99,48	4,55
Venda de bens	13.200	14.411	109,17	0,11
Juros – sociedades financeiras	24.000	5.818	24,24	0,04
Reposições não abatidas nos pagamentos	1.000	8.664	866,40	0,07
Outras receitas	21.700	0,00	0,00	0,00
TRANSFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DA RAM	12.628.000	12.395.000	98,22	95,23
TOTAL	13.273.400	13.016.298	98,05	100,00

(a) Não inclui o saldo de "Receitas de Estado" e de "Operações de Tesouraria"

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa da ALRM

Gráfico 1 - Estrutura da Receita Própria Cobrada



As despesas realizadas atingiram um montante próximo de 12.442 milhares de euros, correspondente a 93,72% do valor orçamentado (Quadro 2). As despesas correntes registaram uma taxa de execução orçamental de 97,40% e as despesas de capital de 51,66%.

Nos termos do Relatório de Actividades da ALRM referente ao ano económico de 2003, a razão para a reduzida taxa de execução das despesas de capital reside, sobretudo, no facto de a ALRM ter procedido à contenção de despesas, na sequência da não satisfação pela SRPF de três duodécimos relativos a esta rubrica de despesa, no montante de 225 mil euros, e ainda no atraso verificado na facturação e pagamento dos trabalhos a mais e dos erros e omissões da empreitada de recuperação e ampliação das instalações localizadas à Rua da Alfândega n.os 58 a 62.

As despesas correntes representaram 95,57% da execução orçamental, enquanto os restantes 4,43% respeitaram às despesas de capital (Quadro e Gráfico 2).

QUADRO 2

Execução Orçamental e Estrutura da Despesa, por Classificação Económica

(Unidade: euros)

Descrição	Orçamento Final	Realizado	Execução %	Estrutura %
DESPESAS CORRENTES	12.287.900	11.890.482	97,40	95,57
01.00 Despesas com o Pessoal	6.992.325	6.967.515	99,65	56,08
01.01 Remunerações certas e permanentes	4.916.980	4.909.550	99,85	39,46
01.02 Abonos Variáveis ou Eventuais	269.885	255.144	94,54	2,05
01.03 Segurança Social	1.805.460	1.802.821	99,85	14,49
02.00 Aquisição de Bens e Serviços	2.199.725	1.907.867	86,73	15,33
02.01 Aquisição de Bens	329.195	300.415	91,26	2,41
02.02 Aquisição de Serviços	1.870.530	1607.452	85,94	12,92
04.00 Transferências Correntes	3.015.850	3.015.100	99,98	24,23
04.08 Famílias	3.014.000	3.013.869	100,00	24,22
04.09 Resto do Mundo	1.850	1.231	66,54	0,01
DESPESAS DE CAPITAL	1.067.500	551.459	51,66	4,43
07.00 Aquisição de Bens de Capital	1.067.500	551.459	51,66	4,43
07.01 Investimentos	1.067.500	551.459	51,66	4,43
TOTAL	13.355.400	12.441.941	93,72	100,00

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa da ALRM

Gráfico 2 - Estrutura das Despesas Realizadas

2.1.2. Evolução das receitas e das despesas relativamente ao ano anterior

Relativamente ao ano anterior, a receita total registou uma redução de 3,67% (Quadro 3). As transferências do orçamento regional diminuíram 0,61%, correspondendo, em termos absolutos, a uma diminuição de cerca de 76 mil euros, devida à não satisfação parcial das requisições de fundos relativas aos meses de Outubro, Novembro e Dezembro. As receitas próprias, que em 2002 correspondiam a cerca de 1.041 milhares de euros, registaram também uma diminuição de 40,31%, para cerca de 622 mil euros, devido, essencialmente, à diminuição de 38,36% do saldo transitado da gerência anterior.

QUADRO 3

Evolução das receitas realizadas relativamente ao ano anterior

(Unidade: euros)

Descrição	2002	2003	Variação %
RECEITA PRÓPRIA	1.040.852	621.298	-40,31
Saldo da gerência anterior	961.148	592.404	-38,36
Venda de bens	10.709	14.411	34,64
Juros – sociedades financeiras	39.514	5.818	-85,28
Reposições não abatidas nos pagamentos	6.453	8.664	34,26
Outras receitas	23.034	0,00	-100,00
TRANFERÊNCIAS DO ORÇAMENTO DA RAM	12.470.867	12.395.000	-0,61
TOTAL	13.511.719	13.016.298	-3,67

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa da ALRM

Em termos globais, a despesa evidenciou uma evolução muito semelhante à da receita, a qual diminuiu 3,70%. Contudo, se fizermos uma análise por rubricas de classificação económica (Quadro 4), podemos verificar que a variação verificada dentro destas rubricas não foi uniforme, tendo as despesas com a aquisição de bens de capital e com as transferências correntes registado decréscimos de 65,59% e de 26,13%, respectivamente, que contrastam com os aumentos verificados nas rubricas despesas com o pessoal e aquisição de bens e serviços correntes, de 21,72% e 26,25% respectivamente.

A redução significativa do valor das despesas de capital, quando comparada com o aumento verificado no ano anterior[6], deve-se, sobretudo[7], ao facto de terem sido concluídos na gerência de 2002 dois grandes projectos de investimento: as obras de ampliação e remodelação do edifício adquirido pela ALRM em 2000 e a aquisição da aplicação informática SAP-ERP.

QUADRO 4

Evolução das Despesas realizadas relativamente ao ano anterior, por Classificação Económica

(Unidade: euros)

Descrição	2002	2003	Variação %
DESPESAS CORRENTES	11.317.164	11.890.483	5,07
01.00 Despesas com o Pessoal	5.724.253	6.967.515	21,72
01.01 Remunerações certas e permanentes	4.958.494	4.909.550	-0,99
01.02 Abonos Variáveis ou Eventuais	94.883	255.144	168,90
01.03 Segurança Social	670.878	1.802.821	168,73
02.00 Aquisição de Bens e Serviços	1.511.152	1.907.867	26,25
02.01 Aquisição de Bens	257.647	300.415	16,60
02.02 Aquisição de Serviços	1.253.505	1607.452	28,24
04.00 Transferências Correntes	4.081.757	3.015.100	-26,13
04.08 Famílias	4.081.757	3.013.869	-26,16
04.09 Resto do Mundo	0	1.231	100,00
DESPESAS DE CAPITAL	1.602.525	551.459	-65,59
07.00 Aquisição de Bens de Capital	1.602.525	551.459	-65,59
07.01 Investimentos	1.602.525	551.459	-65,59
TOTAL	12.919.689	12.441.941	-3,70

Fonte: Mapa de Fluxos de Caixa da ALRM

[6] Através do Parecer referente à gerência de 2002, podemos verificar que as despesas com a aquisição de bens de capital sofreram um aumento de 219,75%, relativamente ao ano anterior.

[7] Conforme o referido no Relatório de Actividades da ALRM referente ao ano económico de 2003.

2.2. Sistema de gestão e de controlo

2.2.1. Organização administrativa e financeira da ALRM

O art.º 45.º do DL n.º 155/92, de 28 de Julho, consagrou a obrigatoriedade de utilização pelos serviços e fundos autónomos de um sistema de contabilidade baseado no POC – Plano Oficial de Contabilidade, no entanto, só em 1997, com a entrada em vigor do DL n.º 232/97, que aprovou o POCP – Plano Oficial de Contabilidade Pública é que foram criadas as condições para a sua utilização pelos serviços públicos.

No caso da ALRM, a gerência de 2003 consagrou a adopção do POCP e a introdução da Contabilidade Analítica, tendo para o efeito sido adquirida uma nova aplicação informática, denominada SAP R/3. Estas modificações justificaram a necessidade de elaborar um manual de procedimentos (que à data do trabalho de campo ainda não se encontrava concluído).

À semelhança do verificado em anos anteriores, no DF, composto por seis funcionários, estão centralizadas as funções de tesouraria, contabilidade, aprovisionamento e economato, tendo-se verificado, também, que o Chefe do DF continua a acumular essas funções com as de Tesoureiro.

Na área patrimonial, foi efectuada a identificação dos bens inventariáveis, pese embora, aquando da realização do trabalho de campo:

- Ainda não estivesse concluída a afectação dos bens aos vários centros de custo;
- Ainda não se tivesse procedido à etiquetagem dos bens patrimoniais, em conformidade com a recomendação formulada em anteriores auditorias, salientando-se que a ALRM prevê adoptar um sistema de pistola de leitura óptica e impressora de etiquetas, com interligação ao SAP.

Relativamente a estas situações, o CA referiu, em sede de contraditório, que em 2004 *"(...) as funções de tesoureiro deixarão de ser exercidas pelo Chefe do Departamento Financeiro"*, que em breve será aprovado o *"(...) Manual de Procedimentos da área financeira e patrimonial o que irá contribuir para o melhor desempenho dos funcionários e segregação de funções por eles realizadas"* e que *"Os bens patrimoniais serão etiquetados e totalmente afectos aos respectivos centros de custo. (...) apenas não estavam afectos os que foram objecto de alteração, nomeadamente de localização, devido à entrada em funcionamento do novo edifício (...)"*.

2.2.2. Organização informática da ALRM

A análise à organização informática da ALRM visou, numa primeira fase, a avaliação dos controlos organizacionais globais, das políticas de segurança, dos controlos de acesso lógico e físico, dos controlos ambientais e do plano de contingências e continuidade dos serviços.

Num segundo momento procedeu-se à identificação e avaliação dos suportes informáticos específicos para as áreas de aquisição de bens e serviços e gestão orçamental, à identificação dos correspondentes procedimentos e dos departamentos organizacionais associados àquelas áreas e à análise da adequabilidade do sistema informático à orgânica da entidade, às competências fixadas e às normas processuais exigidas.

2.2.2.1. APLICAÇÃO SAP R/3

O sistema R/3 é uma aplicação internacional *standard* que cobre um largo leque de processos de negócio de forma integrada, independentemente do ramo de actividade a que se destine, mantendo autonomia relativamente à plataforma de *hardware* e base de dados, permitindo uma liberdade quase total na escolha da arquitectura técnica em que se pretende executar tal aplicação.

O SAP R/3 dispõe de um sistema de arquitectura denominado BC – *Basic Components* (sistema básico que permite o funcionamento de todos os módulos aplicacionais), e de uma ferramenta própria de desenvolvimento denominada ABAP/4 *Development Workbench*.

A sua arquitectura pode ser baseada no modelo de três níveis de processamento distribuído cliente/servidor, podendo ainda ter um quarto nível adicional no caso ser estabelecida uma solução que envolva a *Internet*[8]. Na ALRM, o modelo adoptado foi o *Presentation Server* (apresentação distribuída), que consiste em dispor de apenas um servidor (aplicacional e de base de dados) e de várias máquinas cliente.

O sistema SAP permite a utilização de uma grande variedade de equipamentos, de software de bases de dados e interfaces gráficos, garantindo uma grande flexibilidade ao sistema e a possibilidade de expansão futura da infra-estrutura tecnológica.

O sistema R/3 dispõe, ainda, de um conjunto de métodos e ferramentas que permitem fazer ligação a sistemas externos, importando e exportando informação[9].

Este sistema é composto por vários módulos aplicacionais, tendo sido propostos, no caso da ALRM, os seguintes (cfr. Anexo I):

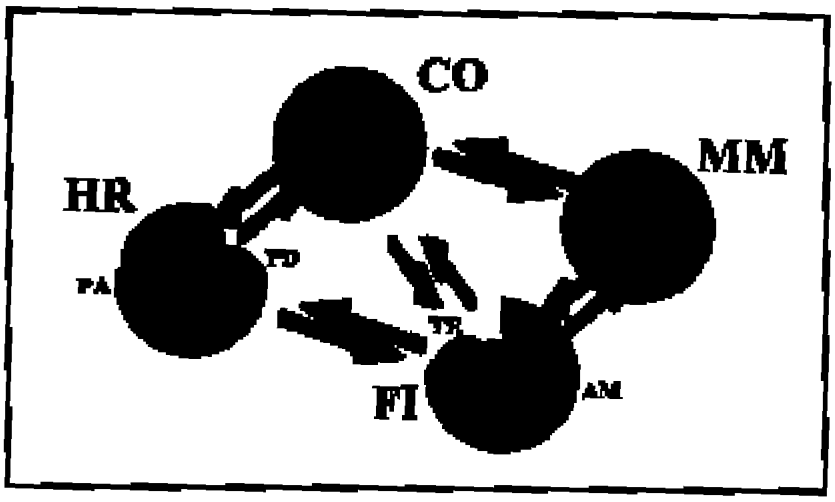
- **FI** – *Financial Accounting* (Contabilidade Financeira):
  - **TR** – *Treasury* (Tesouraria)
  - **AM** – *Assets Management* (Gestão de Imobilizado)
- **CO** – *Controlling* (Controlo de Gestão)
- **MM** – *Materials Management* (Gestão de Materiais – Compras, Stocks, ...)
- **HR** – *Human Resources* (Recursos Humanos):
  - **PA** – *Personnel Administration* (Administração de Pessoal)
  - **PD** – *Personnel Development* (Desenvolvimento de Pessoal)

Embora cada um destes módulos contenha toda a funcionalidade respeitante ao conjunto de atribuições administrativo-financeiras da ALRM, a visão que melhor potencializa a funcionalidade do R/3 é a possibilidade da sua utilização por processos, ou seja a sua capacidade de optimizar a integração inter-modular, como se apresenta no esquema seguinte:

---

8 Cfr. págs. 16 e 26 da proposta de preço apresentada pela "Tabcadu & Barros, S.A".
9 Cfr. pág. 17 da proposta de preço.

Ambiente interno dos módulos aplicacionais



2.2.2.2. CONTROLOS ORGANIZACIONAIS GLOBAIS

A informática encontra-se devidamente enquadrada na estrutura orgânica da ALRM, formalizada através de um Gabinete de Informática, chefiado por um Especialista licenciado em Eng.ª Informática. Para além deste, existem mais cinco técnicos da carreira de Técnico de Informática, cuja formação base, embora não sendo de informática, foi complementada através de acções de formação, o que permitiu a sua reclassificação e tramitação para aquela carreira.

No Gabinete de Informática existem dois níveis de privilégios: Administração e Operação. O nível de Administrador é afecto ao responsável pela informática e a apenas um dos Técnicos. Os restantes Técnicos apenas possuem o nível de Operador.

Os elementos do Gabinete de Informática recebem formação periódica, segundo uma política de reciclagem, que é complementada sempre que surge uma necessidade específica de formação, garantindo um nível de actualização tecnológica aceitável.

Os restantes funcionários, em particular os que operam o SAP, frequentaram para cada módulo funcional, acções de formação específicas, tendo-se comprovado a existência de manuais de utilização base e de algumas versões actualizadas.

2.2.2.3. PROGRAMA GERAL DE SEGURANÇA

O acesso ao compartimento onde se encontram as plataformas físicas de suporte ao sistema base e ao sistema SAP (produção e desenvolvimento), encontra-se devidamente assegurado por um sistema de acesso por teclado numérico, embora o acesso ao Gabinete de Informática seja realizado através de uma fechadura normal.

O referido compartimento encontra-se devidamente climatizado, por duas unidades independentes de ar condicionado, assegurando assim o nível da temperatura em caso de falha de uma delas.

Constatou-se que não existe sistema de detecção, nem extinção de incêndios (quer automático ou manual), o que constitui um aspecto negativo visto que, mesmo quando o fogo é detectado numa fase inicial, a utilização de extintores que não cumpram as especificações de utilização

um ambiente informático, poderão danificar permanentemente componentes mecânicos e electrónicos dos sistemas.

O CA, nas suas alegações, informou que se encontra prevista, no plano de actividades para 2004, a implementação de um sistema automático de detecção e combate a incêndios, apropriado para Data Center's.

Os activos da rede distribuídos pelos três edifícios encontram-se devidamente acondicionados em bastidores *próprios*, fechados por fechadura, em locais *visíveis*, contribuindo assim para a sua integridade e segurança. Por outro lado, na continuidade da correcta política de segurança, as tomadas de telecomunicações (*usualmente denominadas por TO's*), que não estão a ser utilizadas, são desactivadas através da remoção de ligação ao *patch pannel* no respectivo bastidor.

Estão devidamente localizadas e documentadas todas as ligações de rede, activadas ou não, bem como todo o equipamento informático, desde activos de rede a computadores e impressoras. Os registos da localização, especificação e configuração são mantidos por uma aplicação adquirida para o efeito.

2.2.2.4. CONTROLOS DE ACESSO LÓGICO E FÍSICO

Cada utilizador detém uma palavra passe para acesso ao sistema base, e, para aqueles que trabalham com o sistema SAP, uma segunda palavra passe, distinta da primeira. Embora não exista nenhum software que realize a geração de forma aleatória das palavras passe dos utilizadores, as mesmas, quando se torna necessário o seu fornecimento pelo Gabinete de Informática (em situações de novos funcionários, reconfiguração, etc.), são constituídas por elementos alfanuméricos, tomando sempre a precaução de não constituírem sequências facilmente deduzíveis. Depois de recebidas as novas palavras passe, cada funcionário é obrigado (pelo sistema), a introduzir uma nova palavra passe, distinta da anterior e não inferior a quatro caracteres. Na entrega das palavras passe, são feitas recomendações para que a palavra passe a introduzir respeite as normas de segurança, nomeadamente a de não a difundir.

O acesso ao sistema SAP é realizado através de uma aplicação cliente, do tipo *front end*, que interage com o sistema de bases de dados, alojado no servidor SAP - produção. O acesso a cada módulo é autorizado com base no perfil, previamente parametrizado, de cada utilizador, na sua identificação e validação através de uma palavra passe, que pode a qualquer momento ser alterada pelo utilizador, contribuindo assim para a política global de segurança.

Com a cessação de funções, seja na aplicação SAP, seja no próprio serviço, é imediatamente desactivada a conta do funcionário.

Por norma geral, cada utilizador só pode entrar no sistema a partir da sua máquina, sendo que as demais contas (sejam as de utilizadores de domínio, sejam as da *própria máquina*: por exemplo a de convidado), se encontram desactivadas.

É recomendável que as máquinas, depois de um dado período de inactividade, entrem num modo de segurança que não só oculte o que de momento está a ser visualizado, como, de igual forma, imponha a necessidade de introdução de uma palavra passe para voltar a activar a máquina. Constatou-se que tal norma de segurança não se encontra implementada.

Em sede de contraditório, o CA referiu que *"O Gabinete de Informática está neste momento em fase total (sic) reformulação da gestão do domínio de utilizadores, de modo a que se possam atribuir determinadas regras a grupos de utilizadores de uma forma centralizada, sendo uma delas, o bloqueio da sessão de trabalho após algum tempo de inactividade, de modo a que a mesma só possa ser desbloqueada pelo próprio utilizador e pelo administrador do sistema através da introdução da palavra passe"*, sendo que *"O atraso na implementação desta norma deve-se ao atraso na implementação de um proxy e de um novo sistema de correio electrónico, pois a implementação destes dois sistemas obrigou a que tivéssemos de redefinir muitas das regras já existentes."*.

Com uma base periódica, são verificados os registos de entrada no sistema, não só respeitante ao sistema base, como de igual forma ao sistema SAP.

São possíveis acessos do exterior, por uma interface http, através de qualquer browser, a correio electrónico e documentação pública, a um sistema de serviços, usualmente denominado por BBS. O referido servidor encontra-se numa zona de exclusão especial denominada DMZ (Demelitarized Zone), encontrando-se separado do domínio principal, em particular do sistema SAP. A cada utilizador é fornecido um nome de utilizador e uma palavra passe, tendo em consideração os aspectos de segurança já referidos neste ponto. De salientar que estão implementadas políticas de bloqueio de conta, no caso de três sucessivas tentativas falhadas de acesso.

Todos os acessos a este servidor são devidamente registados pelo sistema (tanto os de sucesso, como os de insucesso), possibilitando posterior análise.

2.1.2.5. PROGRAMAS NÃO DIRECCIONADOS

Embora não exista um documento oficial que formalize as restrições de instalação de programas utilitários fora do âmbito funcional, são praticadas políticas de dissuasão activas e passivas. Por um lado, os utilizadores são informados da proibição de instalação de programas não autorizados e, por outro, existe uma intervenção activa através da restrição de privilégios ao nível das contas. Estes privilégios não só limitam a instalação de outros programas utilitários, como impedem que sejam alterados os parâmetros de políticas locais do microcomputador, como sejam, definições de rede, definições de políticas de segurança local, entre outras.

Embora, na maior parte das vezes, as máquinas (entenda-se microcomputadores, computadores ou servidores), venham já com software instalado (sistema operativo, e outros programas utilitários), o Gabinete de Informática procede à formatação e reinstalação completa do sistema operativo e demais sistemas lógicos, a partir de suportes originais.

No que respeita à protecção das máquinas, e embora tudo aponte para uma correcta consequência da política de segurança, factores surgem que provocam a instalação involuntária de programas, cujas consequências podem variar entre a diminuição do desempenho do sistema (denominados por *worms*), e a danificação, quer de dados, quer do próprio sistema operativo (usualmente conhecidos por vírus). Para limitar esses problemas, encontra-se instalada, em cada máquina, uma instância de antivirus, bem como um sistema centralizado de antivírus, ao nível *corporative*, que não só é responsável pela actualização dos dados dos sistemas antivirus existentes em cada máquina, como mantém um registo das

mesmas, permitindo identificar a máquina, o utilizador e as detecções e intervenções com sucesso, de forma a evitar novos ataques.

2.2.2.6. PLANO DE CONTINGÊNCIAS E CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS

Embora não exista um plano de contingências e continuidade dos serviços oficial e superiormente autorizado, verifica-se uma permanente presença e prática dos seus conceitos fundamentais, desde o nível do suporte de energia, passando pela redundância no armazenamento de dados, até ao nível das cópias de segurança.

Como suporte base a todo o sistema, existem dois servidores de domínio, permitindo que, no caso de falha de um deles, seja possível a autenticação dos utilizadores, para entrada no sistema.

Ao nível do suporte de energia, o sistema apresenta duas unidades independentes de energia ininterrupta: uma, para suporte às plataformas que albergam o sistema SAP, e outra, para as plataformas do sistema operativo (nomeadamente servidores de domínio). O suporte às unidades de energia ininterrupta é assegurado por um grupo gerador a diesel, cujo accionamento é realizado de forma automática na ausência de energia da rede de distribuição. Sem uma periodicidade definida, é verificado o estado de cada unidade de energia ininterrupta, verificando a carga das baterias, bem como o seu funcionamento.

Em termos de suporte de dados, verificou-se uma implementação, nas plataformas de suporte ao sistema SAP, de políticas de RAID 1 e RAID 5, constituindo, assim por dizer, a primeira frente do plano de contingências, assegurando a continuidade dos serviços em caso de falha dos suportes físicos de armazenamento das plataformas.

Relativamente a cópias de segurança, constatou-se a existência de uma DLT Tape Drive, que realiza diariamente cópias de segurança do sistema SAP e da plataforma Microsoft. Todos os suportes magnéticos são devidamente identificados e referenciados em suporte papel, com o respectivo relatório de execução. É realizada uma rotatividade mensal das *tapes*, sendo, em cada ano, armazenada uma por mês.

É importante salientar, como aspecto negativo, o modo de armazenamento dos suportes magnéticos das cópias de segurança. São armazenados localmente (zona dos servidores) num pequeno contentor. Deveriam, pois, seguindo as normas, ser armazenados em cofre resistente ao fogo, numa localização (edifício) distinta, onde se encontram as plataformas.

As recuperações de informação do sistema são da responsabilidade dos elementos do Gabinete de Informática, enquanto que na área do sistema SAP fica à responsabilidade da empresa adjudicatária, com a qual está celebrado um contrato de assistência e manutenção.

O bom funcionamento do sistema de cópias de segurança do sistema SAP é indirectamente verificado através da recuperação de dados para o servidor SAP - desenvolvimento, restringindo-se, as demais, às verificações automáticas realizadas pelo sistema DLT, após a execução das cópias de segurança.

A manutenção, optimização e actualização das bases de dados fica à responsabilidade da empresa adjudicatária do contrato de assistência e manutenção, embora tarefas mais elementares ou rotineiras (como sejam, por exemplo, as operações de manutenção de contas

de utilizadores, e respectivos privilégios: geração, activação, desactivação, etc.) possam ser realizadas pelos elementos do Gabinete de Informática com formação e autorização para tal.

Relativamente às situações abordadas, o CA informou que *"No plano de actividades para o corrente ano, está previsto um plano de «Disaster Recovery» e manuais de Administração para equipamentos Servidores, de modo a que qualquer problema possa ser resolvido, por qualquer técnico, ou até mesmo por alguma empresa (...). A aquisição de um ou mais cofres apropriados para o armazenamento dos suportes magnéticos das cópias de segurança também fazem parte do plano de actividades para 2004 (...)".*

2.2.2.7. A AUDITORIA NO SISTEMA SAP

O sistema SAP possibilita funcionalidades específicas de auditoria, no que respeita às operações realizadas tanto ao nível de sistema, como de igual forma ao nível operacional, pelos funcionários afectos aos diferentes módulos.

Constatou-se, através da documentação requisitada, que os parâmetros de auditoria presentemente activos não fornecem informação sobre a actividade dos funcionários no sistema, sendo impossível determinar minimamente as operações realizadas.

Não obstante, os responsáveis, quando ouvidos em contraditório, sublinharam que irão activar as funcionalidades de auditoria, ao nível das operações realizadas pelos utilizadores, encontrando-se em estudo *"(...) a melhor forma de o fazer, para que não seja armazenada informação desnecessária, que venha no futuro prejudicar o funcionamento do sistema."*.

2.2.2.8. APERFEIÇOAMENTO DA PARAMETRIZAÇÃO DO SISTEMA SAP

Embora, de uma forma não documentada, os utilizadores reportam aos responsáveis aspectos relevantes de parametrizações incorrectas ou inadequadas, no âmbito funcional específico, contribuindo assim para o aperfeiçoamento e correcção do sistema.

A afinação da parametrização propriamente dita é realizada pela empresa responsável pela assistência e manutenção do sistema.

2.2.2.9. IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS SUPORTES INFORMÁTICOS ESPECÍFICOS

Os suportes informáticos específicos para as áreas de aquisição de bens e serviços e de gestão orçamental são os módulos aplicacionais **FI** e **MM**, do sistema SAP R/3.

Da análise realizada a estes dois módulos, verificou-se o seguinte:

1. Foi desenvolvido um Plano de Contas, nos termos do POCP, ajustado à orgânica e às especificidades da ALRM, concretizado, designadamente, no desdobramento das contas de acordo com a classificação económica das despesas ou com o seu destino (ex: por edifícios, grupos parlamentares, etc.).

   No entanto, o exame efectuado evidenciou estarem a ser utilizadas contas que não constam daquele Plano de Contas, como é o caso das contas 622192090 e 62299[10];

---

[10] Cfr. documentos relativos à contabilização das despesas pagas através das AP's n.os 1028, de 23-05-2003, 1262, de 06-06-2003 e 2514, de 07-11-2003, classificadas na rubrica 02.02.08.

2. O domínio das funcionalidades do sistema pelos funcionários e o grau de operacionalidade da aplicação é ainda insuficiente, como demonstra:

   2.1 A dificuldade (ou impossibilidade) do serviço em fornecer os conta-correntes das rubricas de classificação económica seleccionadas para conferência, bem como os extractos e balancetes das contas da contabilidade patrimonial e orçamental;

   2.2 O recurso frequente à empresa responsável pela assistência para satisfazer os pedidos e responder às questões colocadas pela equipa de auditoria;

   2.3 O facto dos mapas mensais de controlo da execução orçamental a remeter à DROC terem sido elaborados extra sistema SAP.

3. A recepção e conferência das mercadorias não está a ser realizada automaticamente, pois o registo de entrada dos materiais está a ser efectuado pelo DF, aquando da recepção da factura e não pelo Economato, aquando da recepção quantitativa e qualitativa dos bens. No entanto, nos documentos analisados, também não existe evidência de que o DF confirme a recepção dos bens[11], antes de efectuar o registo de entrada do material e de emitir a respectiva autorização de pagamento;

4. A função de análise de rácios e análises gráficas e de funções ainda não está operacional, não sendo possível, por enquanto, efectuar a avaliação dos fornecedores.

   Embora também seja possível controlar os stocks existentes, despoletando propostas de compra sempre que seja atingido um limite mínimo pré-definido e programar o envio de cartas aos fornecedores quando é excedida a data de entrega da encomenda, estas funções não estão a ser utilizadas pela ALRM.

5. Na área da gestão orçamental, a ALRM ainda não está a tirar partido das seguintes potencialidades do SAP R/3:

   a) Cópia e reavaliação do orçamento do ano anterior;

   b) Transferência para o ano seguinte das despesas decorrentes de compromissos assumidos no ano anterior;

   c) Realização de simulações, análises e avaliações correntes e históricas, para auxiliar cada fase do planeamento;

   d) Elaboração de relatórios exaustivos sobre as acções tomadas.

   É de salientar que o orçamento da ALRM, para 2003, foi elaborado extra-sistema SAP, tendo a sua introdução, na aplicação, ocorrido após a sua aprovação, tal como acontecia no passado. Apesar do sistema estar preparado para extrair os mapas necessários às alterações orçamentais e proceder à sua contabilização automática, logo que ocorresse a sua aprovação, estas potencialidades não foram utilizadas.

   Segundo o CA, a aprovação do Manual de Procedimentos e *"(...) o aperfeiçoamento do sistema, nomeadamente com as novas parametrizações já requeridas (...)"* irão

[11] Não se verificou que o economato tenha aposto o carimbo de «conferido» ou «recebido» na guia de remessa e a tenha remetido ao departamento financeiro.

contribuir para que a ALRM beneficie das potencialidades que a aplicação disponibiliza na área da gestão orçamental.

2.2.2.10. IDENTIFICAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS E DOS DEPARTAMENTOS ORGANIZACIONAIS

No tocante à aquisição de bens e serviços, o seu fluxo processual genérico, actualmente em vigor, encontra-se espelhado no diagrama constante do Anexo II.

O processo de aquisição de bens armazenáveis inicia-se com o preenchimento da requisição interna[12], sendo depois recepcionada no Economato[13]. Caso o material pretendido exista em armazém, o funcionário procede à satisfação do pedido e efectua o registo de saída do material, no módulo MM do SAP. Se verificar que o material não existe em stock[14], o funcionário elabora, manualmente, uma requisição de compra, que é remetida ao DF.

Quando o procedimento de aquisição adequado é o ajuste directo, a requisição elaborada pelo Economato já indica o fornecedor[15], cabendo ao DF emitir a proposta de compra e submetê-la à entidade competente para autorizar a despesa, sendo esta autorização dada na própria proposta de compra. No entanto, como a emissão deste documento acciona automaticamente as operações de cabimento e compromisso, a assunção do compromisso está a ser efectuada antes da autorização da despesa.

No caso do valor estimado dos bens exigir um procedimento contratual mais solene, a entidade competente escolhe o procedimento, sendo a consequente autorização da despesa efectuada após o DF ter elaborado o relatório de análise das propostas. Neste caso, como a proposta de compra só é elaborada pelo DF após a adjudicação, os registos contabilísticos de cabimentação e de compromisso são efectuados após a autorização da despesa.

Aquando do fornecimento dos bens, o Economato[16] procede à sua recepção e conferência, afectando-os aos departamentos requisitantes.

Com a entrada da factura, o DF efectua o registo de entrada dos materiais, actualiza o stock existente em armazém, e regista a entrada da factura, despoletando o primeiro movimento na contabilidade patrimonial (crédito da conta de fornecedores por contrapartida da respectiva conta de custos).

Após a autorização do pagamento pelo Secretário-Geral, a transferência bancária (meio de pagamento mais utilizado pela ALRM) é processada no módulo de tesouraria.

Quando perante uma prestação de serviços, o procedimento é praticamente idêntico ao anterior, apresentando a particularidade de a requisição interna ser entregue directamente ao

---

12 Excepção feita aos bens da cafetaria, cujas requisições internas são entregues directamente, pelas cafeteiras (que são duas), ao DF.

13 O Economato está organicamente integrado no DF, mas fisicamente separado deste.

14 Nalgumas situações, é o próprio Economato que, ao verificar a inexistência de bens em armazém, identifica a necessidade de um fornecimento, elaborando a requisição de compra sem que exista previamente uma requisição interna.

15 Existe um registo de fornecedores para os bens que são frequentemente adquiridos, de onde constam a identificação do fornecedor e o preço dos bens. Para os bens que não são adquiridos frequentemente, o economato pede telefonicamente aos fornecedores uma estimativa do preço dos bens.

16 Excepção feita à aquisição de bens de cafetaria, cuja recepção é efectuada pelas próprias cafeteiras.

DF e a prestação do serviço ser verificada pelo serviço requisitante, em vez de o ser pelo Economato.

No tocante à aquisição de bens de capital, é obrigatório o preenchimento parcial da ficha do imobilizado antes de ser emitida a proposta de compra. A recepção destes bens é feita pelo Economato, com a excepção dos equipamentos informáticos que, pelas suas especificidades, são conferidos pelo Gabinete de Informática (serviço responsável pela consulta dos fornecedores daquele tipo de equipamento).

Constituem variantes ao procedimento genérico descrito, os relativos:

1. Às aquisições de combustíveis e lubrificantes, de produtos de cafetaria, de revistas e jornais, de lavagens de viaturas e toalhas, e de arranjos florais para os Gabinetes da Presidência e Vice-Presidência, cujos montantes em cada fornecimento não excedam o limite legal para a realização do ajuste directo sem consulta, que são objecto de uma autorização de despesa genérica, efectuada ao abrigo de uma única Resolução do CA, de vigência anual;

2. À aquisição de viagens para os deputados, que inicia-se com a elaboração pelo grupo parlamentar de uma requisição interna (que já identifica a agência de viagens), dirigida ao DF. Com base no registo manual das viagens efectuadas por cada deputado, o DF verifica se o deputado tem ou não direito à passagem. Para reduzir os efeitos do hiato temporal que pode existir entre a requisição da viagem pelo grupo parlamentar e a sua aprovação, o Secretário-Geral emite a requisição externa antes da despesa estar efectivamente aprovada na proposta de compra. No entanto, como o processamento no SAP é feito sempre com dois meses em aberto, a proposta de compra e a requisição externa são emitidas pelo sistema com a mesma data que a requisição emitida pelo Secretário-Geral.

3. Às aquisições de bens e serviços ao abrigo de contratos de fornecimento anual[17], para as quais não é emitida proposta de compra nem requisição externa, sendo o registo do cabimento e do compromisso efectuado no início do ano.

2.2.2.11. ANÁLISE DOS RESTANTES MÓDULOS APLICACIONAIS

Dadas as insuficiências detectadas nos módulos FI e MM, considerou-se pertinente identificar a situação dos restantes módulos aplicacionais.

Assim, relativamente ao módulo **HR**, apurou-se que o seu funcionamento está a decorrer normalmente, embora as suas capacidades não estejam a ser totalmente aproveitadas:

- O Departamento de Pessoal regista no SAP e disponibiliza ao DF todas as informações necessárias ao processamento de salários[18], sendo que alguns abonos são calculados automaticamente, com base na informação fornecida pelo Departamento de Pessoal,

---

[17] Nesta variante destaca-se ainda a aquisição de bens de cafetaria frescos e vasilhames, em que os bens a repor são identificados diariamente pelos fornecedores com os quais foi contratado o fornecimento, aquando das suas deslocações às cafetarias. A recepção destes bens é feita na própria cafetaria, que os regista num boletim mensal de aquisições diárias, e o pagamento é efectuado mensalmente, confrontando a factura do fornecedor com o referido boletim mensal.

[18] Nomeadamente informação sobre o mandato dos deputados, presenças e ausências destes nas reuniões plenárias e comissões, admissão, promoção e progressão do pessoal, prestações familiares e todos os dados relativos ao cadastro do pessoal. É com base nesta informação que o DF procede ao processamento dos salários.

como é o caso do subsídio de insularidade, do subsídio de refeição e das prestações familiares;

- Para além dos mecanismos de segurança que a própria aplicação SAP possui[18], os funcionários do DF afectos à área de vencimentos, antes de procederem a qualquer operação no SAP, elaboram mensalmente um conta-corrente manual e outro em *Excel*, que permite antecipar o valor dos vencimentos e verificar se existe dotação orçamental nas rubricas respectivas (caso não exista, propõem previamente ao CA as correspondentes alterações orçamentais), e, ainda, confrontar os valores obtidos com os calculados através da aplicação SAP.

  O procedimento descrito demonstra um cuidado acrescido pelo DF em operar com este módulo, dada a fase de adaptação à nova aplicação SAP R/3 em que se encontra, deixando subentender, contudo, alguma da insegurança que sentem em lidar com esta aplicação.

O módulo CO encontra-se ainda numa fase inicial de implementação, pese embora já estejam identificados os centros de custo, os seus responsáveis e os custos directos a afectar a cada um deles.

Relativamente aos custos indirectos, foi adoptado um procedimento que permite a repartição primária das despesas correspondentes, pelos vários centros de custo, consoante o seu fornecedor. Contudo, ainda não estão definidos os critérios em que se basear a repartição secundária dos custos indirectos, ou seja, a repartição, dentro dos centros principais, pelos centros auxiliares.

2.2.3. Adequabilidade do sistema informático e dos procedimentos em vigor

No que diz respeito à adequabilidade do sistema informático à estrutura organizacional, às competências fixadas e às normas processuais exigidas, e tendo presente as questões anteriormente abordadas que directa ou indirectamente poderão afectar o sistema SAP, seja em termos de integridade da informação, seja em termos funcionais, apresentam-se, na forma sintetizada, as seguintes deficiências a superar:

- A necessidade de acondicionar as *tapes*, onde são armazenadas as cópias de segurança, num cofre, cujas especificações satisfaçam os requisitos em termos de protecção contra incêndio (de igual forma de acesso), e num outro edifício, geograficamente distante. Pela mesma ordem de razões também se reputa indispensável a instalação de sistemas de detecção e extinção de incêndio, no compartimento dos servidores;

- Em termos de parametrização, a necessidade de utilizar um ecrã de protecção, com desactivação por palavra passe, de forma a impedir o acesso ao microcomputador, no caso do mesmo se encontrar inactivo por um determinado período de tempo;

- A fraca e inadequada parametrização da auditoria no sistema SAP, que não permite obter o rasto das operações (por mais elementares que sejam: por exemplo criação, alteração ou eliminação de registos) realizadas pelos utilizadores.

---

[18] O módulo HR possui mecanismos de segurança que impedem a duplicação de vencimentos e o processamento de operações irregulares.

Por outro lado, e no que respeita à adequabilidade dos procedimentos em vigor, ao exame dos circuitos descritos, ao tipo de informações recolhidas e aos resultados dos testes (de procedimento e de conformidade) efectuados, justifica-se que se promovam melhorias, tendentes a superar as questões seguintes:

- Contrariamente ao idealizado aquando da implementação do SAP (vide Anexo III), ainda não existe uma completa separação entre os fluxos de materiais e serviços, os fluxos financeiros e os movimentos de tesouraria;
- O circuito implementado não garante a separação de algumas funções incompatíveis entre si, no âmbito do controlo interno (caso das funções de registo de entrada das aquisições com as do registo das facturas e emissão dos meios de pagamento; as funções de direcção do DF com as funções de Tesoureiro);
- O registo do compromisso, quando é dada directamente na proposta de compra, ocorre antes da autorização da despesa;
- Nos documentos analisados não existe evidência que o DF proceda à confirmação da entrada dos bens, antes de efectuar o registo de entrada do material e emitir a respectiva autorização de pagamento;
- A disquete contendo as ordens de transferência bancária não está devidamente protegida[20] contra possíveis modificações no seu conteúdo.
- As facturas constantes dos processos de despesa não contêm evidência de que o pagamento tenha sido efectuado[21] e a data da emissão do meio de pagamento correspondente.

2.3. Fiabilidade da conta

A conta de gerência e documentação anexa, relativa a 2003, não foi apresentada nos termos das Instruções do TC, aprovadas pela Resolução n.º 1/93[22], porquanto, não foram apresentados todos os documentos de prestação de contas enumerados no n.º 6 destas Instruções: Anexos ao Balanço e à Demonstração de Resultados[23], Mapa de Origem e Aplicação de Fundos e Balancetes do Razão Geral, inviabilizando a liquidação dos documentos que sustentam a contabilidade patrimonial.

Segundo declaração do Presidente do CA[24], a não apresentação dos Balancetes do Razão Geral e da Demonstração de Origem e Aplicação de Fundos ficou a dever-se à impossibilidade de os extrair da aplicação informática, tendo-se verificado que tal impossibilidade era devida a estes documentos, assim como por os Anexos ao Balanço e à Demonstração de Resultados em falta não terem sido parametrizados no sistema SAP.

---

[20] A disquete não é encriptada.

[21] A importância deste procedimento releva do facto de, em regra, os processos de despesa não estarem acompanhados dos recibos com referência à natureza do meio de pagamento utilizado (cheque ou transferência bancária).

[22] Publicada no DR I Série B, de 21/01/93, entrando em vigor após a aprovação do POCP pelas Instruções n.º 3/97 – 2.ª Secção.

[23] Critérios valorimétricos utilizados e mapas dos investimentos, das imobilizações, das amortizações (com indicação do método de cálculo destas últimas) e das reavaliações.

[24] Constante dos documentos de prestação de contas.

2.3.1. Contabilidade patrimonial

O facto de não terem sido remetidos todos os documentos de prestação de contas enumerados no n.º 6 das Instruções, designadamente os Balancetes do Razão Geral (antes e depois dos lançamentos de regularização e de apuramento dos resultados) que sustentam o Balanço e a Demonstração de Resultados, associado às situações que abaixo se indicam, levaram a que não fosse possível tomar posição sobre a fidedignidade da contabilidade patrimonial:

1. Os movimentos contabilísticos examinados evidenciaram algumas incorrecções que indiciam deficiências das demonstrações financeiras, nomeadamente:
   a) As contas de fornecedores são automaticamente debitadas por contrapartida da conta "25211 – Credores pela execução do orçamento", no momento em que é emitido o documento "autorização de pagamento" pelo DF. Todavia, como a data de emissão deste documento é, em geral, anterior às datas de autorização e de realização do pagamento[25], as contas de fornecedores, em princípio, não reflectem a situação real das dívidas a terceiros;
   b) A utilização de contas que não constam do Plano de Contas disponibilizado pela ALRM (cfr. ponto 2.2.2.9);
   c) A ausência de evidência da contabilização dos bens armazenáveis nas contas de custos respectivas;
   d) Incorrecta classificação contabilística das aquisições de bens de cafetaria frescos, para posterior venda, que foram contabilizadas na conta "62 – Fornecimentos e Serviços Externos", em vez de na conta "31 – Compras".
2. Não há evidência de ter sido efectuada, após o fecho mensal de contas, a verificação, conferência e validação das operações.

Constituiu também uma limitação adicional o facto de alguns dos documentos de prestação de contas ou terem sido corrigidos e ou elaborados extra-sistema SAP, como foram os casos do Mapa de Fluxos de Caixa e das Relações de Documentos de Despesa – Outros (modelo 4), ou apresentarem deficiências de parametrização, o que aconteceu com o Mapa de Controlo Orçamental.

Sobre esta matéria, o CA, em sede de contraditório, confirmou as insuficiências detectadas, afirmando que, apesar daquelas já terem sido antes detectadas, tiveram visibilidade maior aquando do fecho das contas, e informou:

- Ter diligenciado no sentido da coincidência das datas de "registo da autorização de pagamento" e de "emissão dos meios de pagamento", solução esta que consideramos ser suficiente para que a situação identificado na alínea a) do n.º 1 deixe de se verificar;
- Que os bens armazenáveis devem ser inicialmente contabilizados na conta "2721001 – Bens armazenáveis a imputar – Compras", por se desconhecer a que centro de custos se destinam, sendo posteriormente contabilizados na contas de custos e imputados ao centro de custos respectivo, à medida que são requisitados ao Economato.

---

[25] As datas de autorização de pagamento e de pagamento são colocadas manualmente no documento "autorização de pagamento".

No entanto, através da análise realizada, não se confirmou a contabilização daquele tipo de bens na conta acima indicada[26];

- Já ter tomado as devidas providências no sentido da rectificação do procedimento indicado na alínea d) do n.º 1.

2.3.2. Contabilidade orçamental

Relativamente ao Mapa de Fluxos de Caixa, que visa *"evidenciar as importâncias relativas a todos os recebimentos e pagamentos ocorridos no exercício, quer se reportem à execução orçamental quer a operações de tesouraria"*[27], conclui-se que, na generalidade, os recebimentos, os pagamentos, bem como os saldos inicial e final da gerência de 2003 estão fidedignamente reflectidos.

Com efeito, no desenvolvimento da análise e conferência da conta, apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência, realizada a partir do Mapa de Fluxos de Caixa, as incongruências detectadas foram justificadas e devidamente sustentadas pelo serviço.

Não obstante, porque algumas dessas situações derivam da configuração do sistema SAP, procedemos de seguida à sua identificação.

Tal foi o caso das diferenças apuradas entre os valores inscritos no Mapa de Fluxos de Caixa:

- e os lançados nas relações de documentos de despesa, para as rubricas: 01.03.05 A – Direcção Regional de Segurança Social, 01.03.08 A - Subvenção vitalícia, 01.03.08 C – Encargos com Fundos de Pensões, nos montantes de, respectivamente, € -1.810,10, € 90.301,04 e € 15.885,28.

- e as importâncias lançadas em despesas pagas, no Mapa de Controlo Orçamental, e as verbas constantes no Mapa dos Encargos Transitados para 2004.

No que respeita às primeiras, afirmam os responsáveis que as diferenças se deveram ao facto da aplicação informática, por lapso de programação, ter recuperado duas autorizações de pagamento, lançadas nas rubricas 01.03.05. A e 01.03.08 C, que entretanto haviam sido anuladas, e não ter integrado, na relação de documentos de despesa (mapa mod. 5), o pagamento da subvenção vitalícia, rubrica 01.03.08 A, referente ao mês de Janeiro.

As divergências entre o Mapa de Fluxos de Caixa e o Mapa de Controlo Orçamental resultaram:

- De incorrecções semelhantes às já acima apontadas, i.e. anulações efectuadas mas que não estavam a ser reconhecidas pelo sistema quando este executou o mapa mod. 5, como foi o caso verificado com a rubrica 02.01.16;

---

[26] Veja-se, a título de exemplo, a contabilização das AP n.ºs 1835 e 2530 (cassetes, envelopes e folhas A4, consideradas na rubrica de classificação económica 02.01.08), na conta "228 – Fornecedores – Facturas em recepção e conferência", aquando da recepção da factura, por contrapartida da conta "221 – Fornecedores conta-corrente", sem que tivesse existido motivo para tal.

[27] Cfr. ponto n.º 7.3 do POCP, publicado em anexo ao DL n.º 232/97, de 3 de Setembro.

- De outras "anomalias detectadas" em que autorizações de despesa devidamente liquidadas e pagas, e assim reflectidas nas relações de documentos de despesa (mapa mod. 5), não estavam a ser reconhecidas no Mapa de Controlo Orçamental;

- Do registo incorrecto de um compromisso na rubrica 02.02.19, do mapa de dotações orçamentais, no montante de € 117,97, que o serviço entretanto rectificou por se tratar de um processo de despesa de 2004.

Atentas as incorrecções detectadas, o CA remeteu, conjuntamente com as alegações, novos mapas em substituição dos anteriormente enviados.

2.4. Legalidade e regularidade das operações subjacentes

Conforme ficou referido no ponto 1.4, o exame dos registos contabilísticos e da documentação comprovativa das receitas e das despesas foi efectuado numa base de amostragem, recorrendo aos métodos de amostragem não estatística: *amostragem sobre valores estratificados e amostragem sistemática.*

2.4.1. Operações da receita

O exame das operações da receita incidiu sobre as rubricas:

- 07.01.08 – Vendas de bens – Mercadorias, no valor de € 14.411,41, analisada com base numa amostra de três elementos, no montante de € 347,99;

- 15.01.01 – Reposições não abatidas nos pagamentos, no valor de € 8.664,38, analisada com base numa amostra de dois elementos, no montante de € 1.229,66;

Do exame efectuado há a salientar o facto de o serviço ter manifestado dificuldade em apresentar o conta-corrente das rubricas pretendidas, tendo, em alternativa, sido fornecido o balancete do razão das contas patrimoniais em que estas receitas foram contabilizadas (conta 7111 – Vendas - Cafetaria e 797 – Correcções relativas a exercícios anteriores).

Na conferência à rubrica 07.01.08, verificou-se que parte destas receitas, no montante de € 3.897,48, provém do fundo de maneio, que é constituído mensalmente, pela própria ALRM, para fazer face a despesas de representação (bens das cafetarias facultados gratuitamente a visitantes e a entidades internas[28]). Estes bens são registados diariamente numa folha de consumos de cafetaria procedendo-se, no final de cada mês, à sua contabilização nas rubricas "07.01.08 – Vendas de bens – Mercadorias" e "02.02.11 – Representação dos serviços".

Este procedimento não se afigura correcto, por configurar um empolamento artificial das contas da ALRM. A despesa com os bens consumidos encontra-se duplamente contabilizada, quer na contabilidade patrimonial (na conta "61 – Custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas", pelo apuramento dos consumos de bens, e na conta "62221 – Despesas de Representação", pela aquisição dos bens à cafetaria), como na contabilidade orçamental (na rubrica 02.01.16 – Aquisição de bens – mercadorias para venda", pelos pagamentos aos

---

[28] Embora não exista uma autorização formal, os Gabinetes da Presidência e da Vice-Presidência, o Gabinete do Secretário-Geral, os Partidos Políticos, os Plenários e as Comissões Permanentes, podem efectuar consumos nas cafetarias a título de despesas de representação.

fornecedores, e na 02.02.11 – Representação de serviços", pelo fornecimento de bens pela cafetaria). Por sua vez, ao nível da receita, a ALRM procede à contabilização das "vendas" na conta "7111 –Vendas – Mercadorias" e na rubrica "07.01.08 – Vendas de bens – mercadorias", respectivamente na contabilidade patrimonial e orçamental.

Em sede de contraditório, o CA referiu que, na sua opinião, o procedimento adoptado é o mais ajustado à contabilização das operações relacionadas com os bens de cafetaria oferecidos.

Relativamente à rubrica 15.01.01 - Reposições não abatidas nos pagamentos, os documentos seleccionados não revelaram quaisquer irregularidades.

2.4.2. Aquisição de bens correntes

As rubricas conferidas na área supra-citada foram:

- 02.01.02 – Combustíveis e lubrificantes, no valor de € 5.550,97 (valor com IVA), com base numa amostra de 4 itens, no montante de € 223,17;
- 02.01.08 – Material de escritório, no valor de € 109.525,53, com base numa amostra de 5 itens, no montante de € 15.114,33.

No âmbito da conferência à rubrica 02.01.02, não foi detectada qualquer irregularidade, uma vez que o montante dos fornecimentos de combustíveis e lubrificantes, efectuados pela empresa "José Carlos Rodrigues Pereira, Lda.", não ultrapassou o valor a partir do qual é exigida a consulta prévia a pelo menos dois fornecedores (cfr. al. c) do n.º 1 do art.º 81.º do DL n.º 197/99).

As despesas processadas pela rubrica 02.01.08 respeitaram os requisitos legais estabelecidos para a aquisição de bens e serviços, bem como evidenciaram uma correcta classificação económica e o seu procedimento cumpriu com as etapas de realização da despesa pública. A única situação merecedora de reparo prende-se com a aquisição de 4.500 postais de Natal (pela AP n.º 2675, de 31 de Dezembro), cuja classificação na rubrica em causa não se coaduna com a natureza destes bens, que encontrariam um melhor enquadramento na rubrica 02.01.21 – Outros bens, ou na 02.01.15 – Prémios, condecorações e ofertas.

2.4.3. Aquisição de serviços

Na área da aquisição de bens e serviços, foram conferidas as rubricas:

- 02.02.08 – Aquisição de serviços – locação de outros bens, no valor de € 103.420,79, com base numa amostra de 5 itens, representativa de despesas no montante de € 27.026,84;
- 02.02.19 – Aquisição de serviços – assistência técnica, no valor de € 272.149,72, com base numa amostra de 4 itens, representativa de despesas no montante de € 33.228,95.

2.4.3.1. Rubrica 02.02.08 – Locação de outros bens

A conferência à rubrica em epígrafe evidenciou o seguinte:

1. Relativamente às AP n.º 2029 e n.º 2819, no montante ilíquido de € 926,60 e de € 164,00, respectivamente, referentes a um serviço prestado por um jornalista/repórter e ao IRS retido na fonte:

   1.1 Não contém a assinatura da autoridade que praticou o acto de autorização dos pagamentos, contrariando o preceituado nas al.as a) e g) do n.º 1 do art.º 123.º do CPA.

   1.2 A despesa relativa aos serviços prestados por um jornalista/repórter está sustentada num contrato verbal, celebrado ao abrigo do n.º 3 do art.º 9.º da Lei Orgânica da ALRM, tendo sido adoptado o procedimento por ajuste directo. Pela leitura aos despachos do Presidente da ALRM, através dos quais foi autorizada a despesa, apurou-se que os valores anuais daquele contrato foram de € 9.576,96 em 2001, e de € 9.840,00, em 2002 e 2003 (valores sem IVA).

   Atento o valor anual do fornecimento de serviços, deveria ter sido adoptado o procedimento com consulta prévia a dois fornecedores, nos termos do n.º 3 do art.º 24.º e da al. c) do n.º 1 do art.º 81.º, ambos do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, ou fundamentada a sua dispensa.

   Em relação a esta situação, o CA alegou tratar-se de uma colaboração dada ao Gabinete do Presidente, cujo prestador foi escolhido nos termos do n.º 1 do art.º 9.º da Lei Orgânica da ALRM, que permite ao Presidente escolher livremente o pessoal que lhe deva prestar apoio.

   Face ao despacho autorizador das despesas do Presidente da ALRM, embora com dúvidas, aceita-se a argumentação apresentada em contraditório.

   1.3 A despesa foi incorrectamente contabilizada, pois não foram movimentadas as contas onde são registadas as retenções na fonte (cfr. Anexo IV).

   1.4 A despesa a que respeita a AP n.º 2029, encontra-se incorrectamente classificada na rubrica 02.02.08. De acordo com o previsto no DL n.º 26/2002, esta deveria ter sido classificada na rubrica 02.02.20 – Aquisição de serviços – outros trabalhos especializados.

   Por ofício de 20-04-2004, o Secretário-Geral informou que esta situação se deveu à incorrecta cabimentação da despesa na rubrica 02.02.08 que não foi possível corrigir por já se ter passado o prazo em que era possível efectuar essa correcção.

   1.5 A AP n.º 2819 foi processada numa rubrica extra-orçamental que não encontra acolhimento no classificador económico adoptado pela ALRM (a rubrica 99.03.01), em vez de o ser na rubrica 12.01 – Operações de tesouraria – entrega de receitas do Estado.

2. Da análise à AP n.º 1028, no valor de € 423,75, relativa ao aluguer de estrados e respectiva montagem e desmontagem, detectou-se uma inconsistência entre a data da proposta do fornecedor (04/02/2003) e as datas da requisição externa, da informação de cabimento e de autorização da despesa (29/01/2003). Na factura do fornecedor pode ler-se, ainda, que este aluguer decorreu no período compreendido entre 31/01/2003 e 04/02/2003.

No tocante a esta situação, o CA informou que, por motivos de urgência, esta aquisição foi desencadeada telefonicamente, tendo a confirmação por escrito das condições do fornecimento sido efectuada após o desencadeamento do processo de despesa.

3. A AP n.º 2514, no valor de € 19,64, relativa à aquisição de cartões magnéticos, foi incorrectamente classificada na rubrica 02.02.08, contrariando o disposto no DL n.º 26/2002. Tratando-se de uma aquisição, a rubrica correcta seria a 02.01.21 – Aquisição de bens – outros bens.

2.4.3.2. RUBRICA 02.02.19 – ASSISTÊNCIA TÉCNICA

A conferência às despesas emergentes de contratos de assistência técnica[29], processadas na rubrica em epígrafe evidenciou o seguinte:

1. Não existe evidência que os contratos de manutenção identificados seguidamente tenham sido submetidos a autorização prévia do Secretário Regional do Plano e Finanças, conforme preceitua o n.º 3 do art.º 13.º dos DRR n.ºs 27/2000/M, de 20 de Abril e 4/2002/M, de 13 de Fevereiro:

   - Contrato de assistência técnica e manutenção de hardware n.º 72, celebrado a 30 de Novembro de 2000, com a sociedade Taboada & Barros, SA, pelo valor de € 15.585,00 (valor sem IVA);
   - Contrato de prestação de serviços de manutenção ao software SAP, celebrado a 15 de Março de 2002, com a sociedade Taboada & Barros, SA, pelo valor fixo de € 7.344,00 (valor sem IVA);
   - Contrato de prestação de serviços de apoio pós-produtivo ao software SAP R/3, celebrado a 30 de Outubro de 2002, com a sociedade Taboada & Barros, SA, pelo valor fixo de € 9.600,00 (valor sem IVA), a que acresce o custo de outras intervenções a que se aplica o tarifário fixado em termos de custo de técnico/dia[30].

   Em sede de contraditório, o CA alegou que aquelas normas não eram aplicáveis à ALRM, visto estar-se *"(...) perante um órgão com competências próprias, não podendo deste modo submeter-se a autorizações prévias de um Departamento Governamental (...)"*.

2. A execução do citado contrato de apoio pós-produtivo, celebrado após a entrada em produtivo do sistema SAP R/3, evidenciou pagamentos a título de "outras intervenções", durante os exercícios de 2002 e 2003, no montante total de € 177.089,00 (cfr. Anexo V).

   Tais pagamentos não se encontravam suficientemente justificados pela documentação constante dos processos de despesa, pois não existiam: os relatórios previstos no contrato pós-produção para os serviços cobertos pela taxa mensal fixa; os pedidos de prestação de serviços, por parte da ALRM; e os relatórios das intervenções cobertas pelo tarifário técnico/dia.

---

[29] Contratos de assistência e manutenção do equipamento informático (AP n.º 14), de oito fotocopiadoras da marca "CANON" (AP n.º 191) e do equipamento de ar condicionado (AP n.º 2494) e ainda a prestação de serviço de apoio pós-produtivo ao software SAP (AP n.º 2596).

[30] O valor fixo não inclui as intervenções que não sejam resultado de um problema de apoio pós-produtivo, as quais são pagas mediante a aplicação de um tarifário definido no contrato.

De acordo com os responsáveis, os serviços cobrados respeitavam quer a horas de formação técnica suplementar aos funcionários da ALRM (além da inicialmente prevista no contrato de aquisição do sistema SAP), quer a intervenções de ajustamento e correcção às parametrizações, "layouts" ou "reports".

Embora as referidas operações estejam correctamente enquadradas no respectivo contrato, suscita-se a dúvida, atento o número de intervenções efectuadas e o actual grau de operacionalidade do software, sobre a correcção da aceitação dos bens e serviços adquiridos[31], e/ou sobre a suficiência das clausulas de salvaguarda[32] (e.g. aceitação provisória até à primeira prestação de contas) previstas no contrato inicial para eventuais deficiências de implementação da aplicação detectadas após a aceitação.

3. A respeito da implementação da ferramenta informática SAP R/3, há ainda a referir que o seu início ocorreu em 6 de Fevereiro de 2002, estando prevista a sua conclusão no prazo de seis meses[33], ou seja em 6 de Agosto de 2002.

   No entanto, nos termos da informação produzida pelo Gabinete do Secretário-Geral, por circunstâncias imprevisíveis, a realização deste projecto atrasou-se relativamente ao inicialmente previsto, sendo que só os módulos de Contabilidade Orçamental, de Recursos Humanos e de Compras e Gestão de Materiais já atingiram um nível próximo do pretendido.

   De acordo com a informação obtida, as despesas com o software SAP R/3, até 31 de Dezembro de 2003, ascendiam a € 563.191,86 (valor com IVA), das quais € 343.394,50 eram relativas ao "Contrato de Fornecimento de Bens e Serviços", € 12.656,00 a prestações de serviços de apoio pós-produtivo, € 177.089,00 a outras intervenções ao abrigo do contrato de apoio pós-produtivo (consultoria e formação)[34], € 16.525,00 a serviços de apoio e manutenção ao abrigo do "Contrato de Prestação de Serviços de Manutenção ao Software SAP"[35], € 10.251,36 a licenças[36] e € 3.277,00 a formação[37].

   Em síntese, verifica-se que apesar do investimento efectuado, incluindo assistência, ascender no final da gerência de 2003, a € 563.191,86, passado cerca de um ano e meio do termo da implementação, a aplicação ainda não funciona em pleno (cfr. pontos 2.2.2.9, 2.2.2.10 e 2.2.2.11).

   Relativamente ao atraso verificado na implementação da nova ferramenta informática, o CA afirma que *"(...) a transição não foi fácil de efectuar, fruto da multiplicidade de novas áreas do saber a dominar, alterações profundas de procedimentos e controlo em termos mais apertados e adequados à transparência de uma gestão financeira e patrimonial*

---

[31] O auto de aceitação dos bens e serviços ocorreu a 16 de Outubro de 2002, tendo sido precedido de informação favorável do responsável pelo Gabinete de Informática, com a ressalva do compromisso do adjudicatário de disponibilizar, em tempo útil, alguns dos elementos requeridos pela ALRM (nomeadamente mapas finais, operações de encerramento e de reabertura do exercício económico).

[32] Com respeito a esta matéria, registe-se que a ALRM ainda não libertou a garantia bancária prestada pelo fornecedor aquando da adjudicação do fornecimento, cujo montante ascende apenas a 3.068.383$00.

[33] De acordo com o definido na cláusula 4.ª do contrato, em conjugação com o previsto na proposta de preço da empresa adjudicatária, de 4 de Julho de 2001.

[34] Cfr. Anexo V.

[35] Em 31/12/2002, pela AP n.º 2135, foram pagos € 8.225,28 e em 07/02/2003, pela AP n.º 13, € 8.298,72.

[36] Relativos à conversão de duas licenças de consulta para licenças *mySAP.com* operacionais e à aquisição de uma licença operacional *mySAP.com* adicional.

[37] Relativos a uma acção de formação sobre o módulo HR, facturada autonomamente e não ao abrigo do contrato de prestação de serviços de apoio pós-produtivo ao software SAP R/3, como aconteceu com outras acções de formação.

(...)". Sobre os encargos com o apoio pós-produtivo, adiantam que estes resultaram do *"(...) propósito de ultrapassar dificuldades e introduzir correcções sendo frequente a realização de reuniões de trabalho com a empresa prestadora do respectivo apoio"*.

Referem, ainda, que subjacente à não libertação da garantia bancária, está a intenção de acautelar os interesses da ALRM, em razão das necessidades de reajustamento e correcções ao programa, posteriores ao auto de recepção. Assim sendo, entende-se que a ALRM está a incorrer em encargos, classificados como apoio pós-produtivo, que na realidade já estariam cobertos pelo contrato de aquisição do software SAP R/3.

4. Relativamente à contabilização do pagamento a que se refere a AP n.º 2596, de 11-12-2003, verificou-se que por contrapartida do débito na conta "2521 – Credores pela execução do orçamento", foi creditada a conta "12101 - Movimentos conciliados", em vez da conta "12102 - Cheques descontados".

2.4.4. Aquisição de bens de capital

Da área de aquisição de bens de capital, foi seleccionada para conferência a rubrica 07.01.03 – Edifícios, no montante de € 405.788,42, da qual se examinou uma amostra de 5 itens, representativa de € 71.780,72.

Da conferência a esta rubrica, resultou a constatação dos seguintes factos com relevância jurídico-financeira, que importa relatar:

1. Através das AP's n.^{os} 1910 e 1911 foram adquiridos dois aparelhos de ar condicionado pelo valor global de € 6.667,00 (valor com IVA), que se encontram incorporados no edifício, tendo a sua contabilização revelado as seguintes inconsistências: a) o registo do cabimento no sistema (13-10-2003) foi efectuado numa data posterior à do compromisso (25-08-2003), não coincidindo com o n.º e data que é indicado na Informação de cabimento[38]; b) a AP n.º 1910 tem a data de 11-09-2003, enquanto a 1911 é de 26-08-2003; c) em termos orçamentais estas foram classificadas na rubrica "07.01.03 – Edifícios", enquanto que, em termos patrimoniais, foi utilizada a conta "426 – Equipamento administrativo".

2. Os pagamentos efectuados por conta do contrato de aquisição do Edifício à Rua da Alfândega, n.^{os} 58 e 62, estão a ser contabilizados na conta "221-Fornecedores c/c", quando o deveriam ter sido na conta "2611 – Fornecedores de imobilizado, c/c", conforme exige o POCP. Tal facto deve-se a uma deficiente classificação do fornecedor aquando do preenchimento da respectiva ficha.

2.5. Recomendações formuladas em anteriores auditorias

No que concerne ao grau de acatamento das recomendações constatou-se que:

- As receitas arrecadadas pelas cafetarias estão devidamente comprovadas pelas fitas das caixas registadoras;

---

[38] Pese embora, em sede de contraditório, os responsáveis tenham alegado e remetido cópia da proposta de compra de onde consta que o cabimento foi efectuado em 25/08/03, verifica-se, com base no registo diário das contas "023 – Dotações disponíveis" e "026 – Cabimentos", que o registo do cabimento no SAP foi efectuado em 13/10/03.

- Em geral, está a ser observado o classificador económico das despesas e das receitas públicas, aprovado pelo DL n.º 26/2002 e o dever de fundamentação legal da despesa no momento da sua autorização;
- Os documentos comprovativos dos pagamentos efectuados pelo fundo permanente continuam a não estar arquivados conjuntamente com os restantes processos de despesa das rubricas respectivas;
- Persiste a não reposição das despesas de transporte indevidamente abonadas a dois deputados[39];
- Nem sempre foi observada a sequência normal do ciclo da despesa, nomeadamente por se terem identificado situações em que o compromisso foi efectuado num momento anterior à autorização da despesa;
- Persiste a ausência de confronto entre os bilhetes e a requisição externa, no caso das viagens dos deputados.

3. DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA (ART.º 53.º N.º 2 DA LOPTC)

O Mapa de Fluxos de Caixa, da responsabilidade dos membros do CA identificados no ponto 1.3, abre com o saldo fixado no Parecer relativo à conta de gerência de 2002, encontrando-se resumido no quadro seguinte:

(Unidade: euros)

Débito:		
Saldo da gerência anterior	713.181,70	
Recebido na gerência	14.253.043,69	14.966.225,39
Crédito		
Saído na gerência	14.273.820,23	
Saldo para a gerência seguinte	692.405,16	14.966.225,39

Em conformidade com a análise constante do ponto 2.4.1, carecem de eventual ajustamento:

- Os recebimentos na rubrica "07.01.08 – Vendas de bens – Mercadorias", que deverão ser diminuídos no montante de € 3.897,48;
- Os pagamentos pela rubrica "02.02.11 – Representação dos serviços", que deverão ser diminuídos no montante de € 3.897,48.

[39] Estas irregularidades foram evidenciadas nos acórdãos de julgamento das contas de gerência de 1989 a 1991 (Cfr. o apuramento efectuado pelos serviços da ALRM, comunicado à SRMTC pelos ofícios n.ºs 1435, 1451 e 1637, de 5 de Setembro, 13 de Setembro e 17 de Outubro, todos de 2001, e insertos no processo relativo ao Parecer sobre a Conta da ALRM relativamente ao ano de 1999).

4. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

De acordo com o preceituado na alínea b) do n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 98/97, a auditoria à conta de 2003 da ALRM foi executada em conformidade com as políticas e normas adoptadas pelo TC, de teor idêntico às normas internacionais de auditoria geralmente aceites. Foi analisada, numa base de amostragem, a legalidade, a regularidade e a adequada contabilização das operações subjacentes às quantias e informações constantes da conta.

Com base na verificação realizada, considera-se que o Mapa de Fluxos de Caixa, e demais demonstrações relativas à contabilidade orçamental, evidenciam, de forma apropriada, os pagamentos e recebimentos associados à execução do orçamento, não sendo todavia possível emitir uma opinião relativamente às demonstrações de natureza patrimonial, por inexistência ou insuficiência da informação de suporte, derivada, designadamente, de uma deficiente parametrização e utilização da aplicação informática adquirida (cfr. pontos 2.2.2.9 e 2.3.1).

Neste âmbito, cumpre salientar:

- A iniciativa de informatizar a gestão administrativa da ALRM e de implementar a contabilidade patrimonial e analítica;
- A adequada política de segurança do sistema de informação, pese embora se justifique corrigir os aspectos que directa ou indirectamente podem afectar o sistema informático, seja em termos de integridade da informação, seja em termos funcionais (cfr. pontos 2.2.2.2 a 2.2.2.8 e 2.2.3);
- A necessidade de serem aperfeiçoados/modificados alguns procedimentos de controlo interno implementados, designadamente no que se refere à segregação das funções incompatíveis entre si, à observância da sequência normal do ciclo da despesa e ao controlo das operações realizadas (cfr. pontos 2.2.2.10 e 2.2.3);
- A aceitação da aplicação SAP R/3, sem que estivessem reunidas as condições de operacionalidade plena, conforme indicia o elevado número de intervenções efectuadas pela empresa responsável pela assistência técnica e o ainda imperfeito funcionamento do sistema (cfr. ponto 2.4.3.2).

5. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 9.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor global de 1.551,65 €, a suportar pela Assembleia Legislativa Regional da Madeira (cfr. Anexo VII).

PARECER

Face ao exposto, e sem prejuízo das observações formuladas, o Colectivo previsto no n.º 1 do art.º 42.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, reunido aos 4 de Junho de 2004, na Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aprova, nos termos do art.º 5.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 98/97, o Parecer sobre a Conta da ALRM, relativa ao ano económico de 2003, a fim de ser remetido à Assembleia Legislativa Regional, e mais decide:

a) Fixar os emolumentos devidos pela Assembleia Legislativa Regional da Madeira em 1.551,65 €;

b) Determinar que seja remetido um exemplar do presente Parecer a Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa Regional;

c) Ordenar a notificação deste Parecer ao Conselho de Administração da Assembleia Legislativa Regional;

d) Entregar ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público um exemplar do presente relatório, nos termos e para efeitos do disposto no n.º 4 do art.º 29.º da LOPTC;

e) Que se divulgue o Parecer nos meios de comunicação social e na Internet.

Sala de Sessões da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos quatro dias do mês de Junho do ano dois mil e quatro.

O Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas

(Alfredo José de Sousa)

O Juiz Conselheiro da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, Relator

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Juiz Conselheiro da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

(Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira)

Fui Presente

O Procurador-Geral Adjunto

(João Maria Marques de Freitas)

ANEXOS

I – Descrição dos módulos aplicacionais do sistema SAP R/3

O módulo **FI** é o módulo aplicacional financeiro, onde é processada cada transacção individualmente, com um elevado grau de integração com todas as outras áreas operacionais. Este módulo foi desenvolvido com base nos princípios contabilísticos geralmente aceites, possuindo adaptações legais próprias do país onde é aplicado. As suas principais componentes são:

- ***General Ledger*** – componente de suporte a todas as funções da contabilidade financeira, que tem como principais características uma estrutura flexível do plano de contas, a total integração com outras áreas aplicacionais, a actualização simultânea da contabilidade financeira e da contabilidade analítica e um sistema de *reporting* flexível;
- **Contas a receber** – componente que suporta toda a funcionalidade referente a terceiros (clientes e outros devedores), privilegiando o controlo de contas correntes, de crédito, integrado com a função comercial e de reclamação, e de rentabilidade e de antiguidade de saldos, e assegurando a ligação com a gestão de tesouraria;
- **Contas a pagar (A/P)** – esta componente contém informação relativa a ordens de compra, recepção de mercadorias e facturação e está integrada com a gestão de tesouraria, desde o momento em que se produz a encomenda até à altura em que o programa de pagamentos automáticos salda a dívida ao fornecedor;
- **Gestão de activos fixos** – processos que permitem fazer o seguimento exaustivo da vida do imobilizado, incluindo o controlo de custos e a manutenção por cada bem. Este processo inicia-se com a compra (integrado com o módulo de compras), passando pela capitalização, amortização, reavaliação e abates /transferências, suportando vários métodos de amortização.

Já o módulo **CO**, relativo à contabilidade analítica, tem as seguintes componentes:

- **Contabilidade de Centros de Custo (CO-CAA)** – onde são controlados os custos de estrutura, é elaborado o orçamento de exploração, a alocação dos custos reais (via FI) e as funções de *reporting* e análise;
- ***Activity Based Costing*** **(CO-ABC)** – através da qual é feita a planificação e a monitorização das actividades e recursos da entidade, permitindo reconhecer atempadamente os possíveis desvios entre o planificado e o realizado;
- **Gestão de Ordens/Obras (CO-OPA)** – permite controlar de forma individualizada os custos incorridos, que não estão directamente relacionados com a estrutura da entidade, e fazer a respectiva análise comparativa com os custos planeados;
- ***Profitability Analisys*** **(CO-PA)** – permite uma análise multi-dimencional dos resultados;
- ***Profit Center Accounting*** **(CO-PCA)** – permite conhecer permanentemente a rentabilidade das unidades de negócio.

O objectivo deste módulo é fornecer uma solução totalmente integrada que permita coordenar, analisar e decidir sobre todo um conjunto de informação de gestão.

O módulo **MM**, por sua vez, cobre todos os processos relacionados com o planeamento de necessidades de material, controle de aprovisionamentos (pré-compra /compra), gestão de stocks, verificação de facturas, valorização de material e gestão física de armazéns, encontrando-se integrado com outros módulos.

Este permite controlar stocks existentes, despoletando propostas de compra sempre que seja atingido um limite pré-definido, através de uma ferramenta denominada MRP (*Materials Requirement Planning*) e, ainda, programar o envio de cartas aos fornecedores quando é excedida a data de entrega da encomenda ou com alguns dias de antecedência em relação à data de entrega.

Com a recepção das mercadorias todos os dados da guia de remessa são automaticamente confrontados com a ordem de compra, podendo existir tolerâncias estipuladas *à priori*, no que concerne a diferenças entre as quantidades e os preços das mercadorias recepcionadas relativamente aos constantes da encomenda, que sejam aceitáveis. Através deste módulo, a valorização de stocks é actualizada automaticamente.

Esta é, ainda, uma ferramenta flexível que permite a análise de rácios e análises gráficas e de funções que, por conseguinte, facilita a tomada de decisões estratégicas e operacionais. Por exemplo, é possível efectuar a avaliação dos fornecedores, através da definição de critérios como o preço, entrega, cumprimento de prazos e cumprimento de normas de expedição.

Os documentos de compra elaborados por este módulo são o **pedido de cotação**, utilizado para solicitar aos fornecedores os preços e condições para o fornecimento dos bens e serviços, a **requisição de compra**, que é um documento meramente interno e informatizado, sem impressão possível, onde alguém com a devida autorização expressa uma necessidade em termos de o quê, quantidade e tempo de entrega, o **pedido de compra**, que é enviado aos fornecedores, e o **contrato**, que estabelece condições de compra extraordinárias para um material, durante um certo período de tempo.

Este módulo permite que pedidos de compra abertos e não totalmente satisfeitos no sistema anterior possam ser transferidos para o sistema SAP R/3.

O módulo **HR** também permite a integração com os restantes módulos, encaminhando a informação para onde esta é necessária, nomeadamente: a informação do sistema de vencimentos, que fica imediatamente disponível para funções da área financeira e da contabilidade analítica; a informação proveniente do sistema de planeamento de produção, que é automaticamente transmitida ao sistema de controlo de presença, e as alterações na estrutura organizativa da entidade, que são imediatamente reflectidas nos dados mestre.

Contudo, este módulo é separado das outras componentes SAP e abrange todo o leque de actividades relacionadas com os recursos humanos, incluindo, para além da gestão de recursos humanos, aplicações orientadas para a contabilidade, gestão de produção e dos materiais, gestão da qualidade e manutenção, vendas e distribuição e gestão de projecto. Os utilizadores podem, ainda, personalizar esta aplicação ou integrá-la com outros componentes não provenientes do SAP.

Este módulo suporta, na vertente do PA - Administração de Pessoal, entre outros, dados mestre, a manutenção e avalização de candidaturas no âmbito de processos de recrutamento, efectuando as tarefas de comparação de qualificações e selecção de candidatos com base no

perfil definido para a função, as funções de suporte ao cálculo das deslocações em serviço, incluindo um interface com o módulo de contabilidade e de salários, e o processamento de salários.

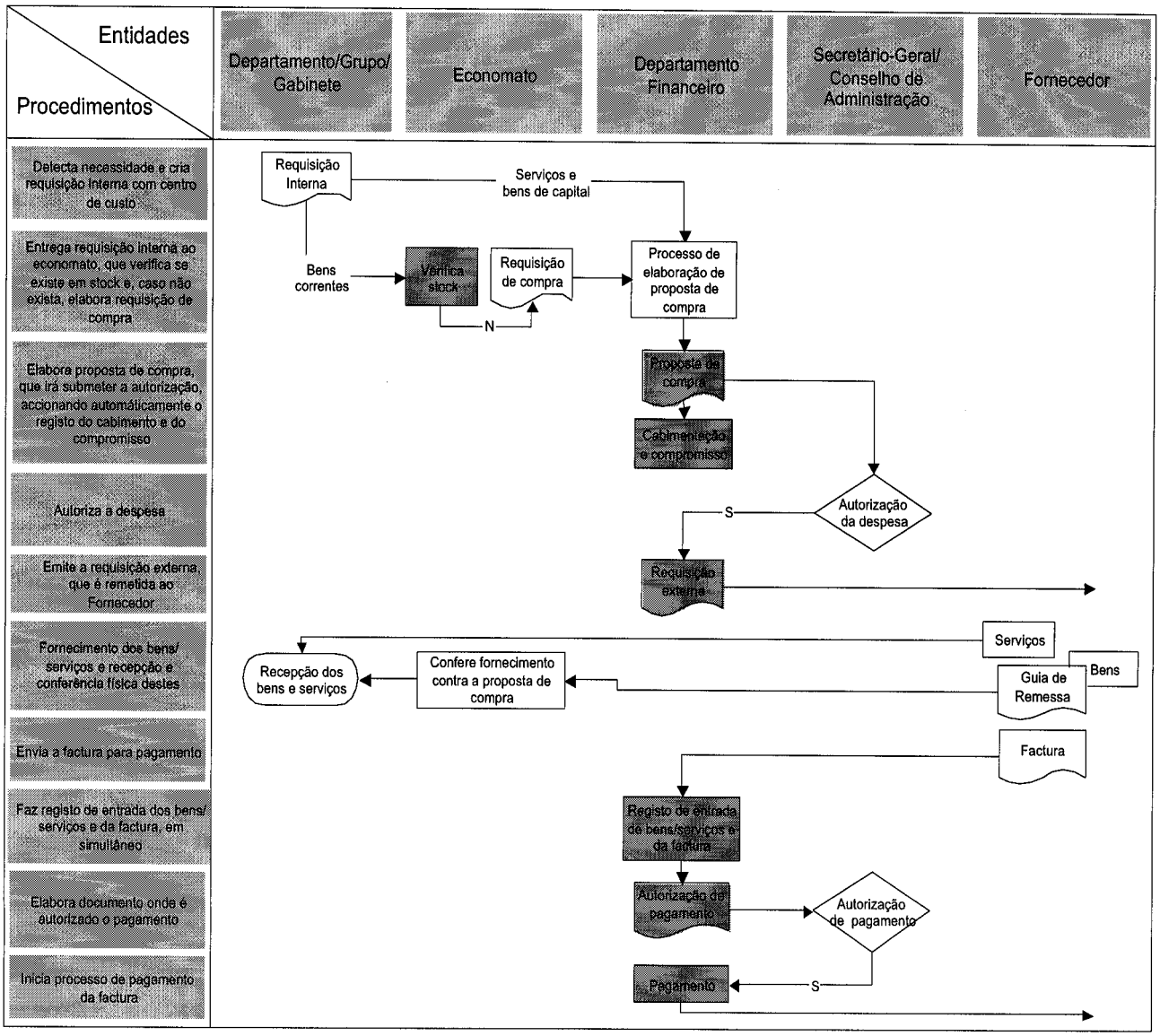
Todas as operações no planeamento de custos do pessoal são em tempo real, sendo as alterações organizacionais actualizadas na base de dados central, entrando logo em vigor e podendo ser enviadas para serem incluídas no orçamento da entidade.

O processamento de salários efectua-se de acordo com parâmetros pré-definidos, envolvendo, em geral, as normas em vigor, estando integrado com a contabilidade financeira. O sistema possui mecanismos de segurança e de verificação do processamento de salários que impedem o pagamento em duplicado a um colaborador, garantem a precisão de resultados, permitem reconhecer as informações incorrectas e corrigir os erros existentes, permitindo, ainda, o reconhecimento automático das alterações relativas aos dados contabilísticos.

Este módulo armazena todos os dados no sistema com datas de validade exactas, permitindo manter o registo preciso de todos os desenvolvimentos e possui ligações de arquivo óptico que permitem visualizar documentos originais, tais como contratos ou fotografias dos funcionários. Aquando da actualização de um dado, todas as informações relacionadas com este são automaticamente seleccionadas e armazenadas. Existe, ainda, um programa de arquivo que permite arquivar informação que já não seja útil ao actual processamento de salários.

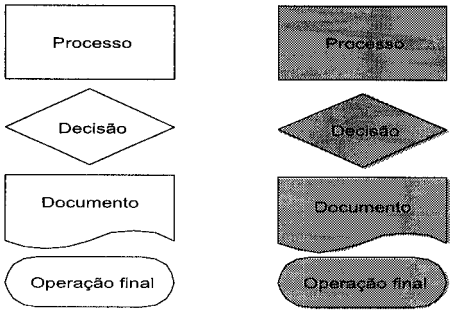
II - Fluxograma do procedimento de aquisição de bens e serviços

(caso simplificado do procedimento por ajuste directo)



Legenda:

Operações não SAP **Operações SAP**



III – Procedimento de aquisição previsto no projecto de manual de procedimentos

Nos termos do projecto de manual de procedimentos, ao Economato estava atribuída a responsabilidade de elaboração das "requisições de compra sem fornecedor", em sistema SAP, com a excepção das requisições de bens de capital ou de serviços, que eram da responsabilidade do DF.

Ao DF caberia a tarefa de verificar a existência ou não de contrato de fornecimento e, caso este não existisse, de solicitar aos fornecedores as condições de compra. Depois de escolhido o fornecedor e autorizada a despesa, o DF emitiria o "pedido de compra" (equivalente à requisição externa), a remeter ao fornecedor. Quando ocorresse a entrada do bem, o Economato faria o registo de entrada, actualizando o stock em armazém e os bens recepcionados seriam automaticamente lançados nas contas patrimoniais respectivas.

O DF ficaria encarregue apenas do registo de entrada da factura e, quando aplicável, da actualização do cadastro do imobilizado. O pagamento das facturas, por seu lado, ficaria a cargo do Tesoureiro.

IV - Contabilização das despesas relativas aos serviços prestados por um jornalista/repórter

- Contabilização efectuada pela ALRM:

Data	Mov.	Conta	Valor (€)
25-11-2003	D	622361 – Reportagens fotográficas	926,60
	C	221 – Fornecedores c/c	
25-11-2003	D	221 – Fornecedores c/c	926,60
	C	2521 – Credores pela execução do orç.	
03-12-2003	D	2521 – Credores pela execução do orç.	926,60
	C	2511 – Devedores pela execução do orç.	164,00
	C	12 – Depósitos em instit. financeiras	762,60

- Movimentos contabilísticos que deveriam ter sido efectuados:

Data	Mov.	Conta	Valor (€)
25-11-2003	D	622361 – Reportagens fotográficas	926,60
	C	221 – Fornecedores c/c	762,60
	C	242 – Retenções na fonte	164,00
03-12-2003 (pagamento ao repórter)	D	221 – Fornecedores c/c	762,60
	C	2521 – Credores pela execução do orç.	
03-12-2003 (pagamento ao repórter)	D	2521 – Credores pela execução do orç.	762,60
	C	12 – Depósitos em instit. financeiras	
Data de pagamento ao Estado	D	242 – Retenções na fonte	164,00
	C	2521 – Credores pela execução do orç	
Data de pagamento ao Estado	D	2521 – Credores pela execução do orç	164,00
	C	12 – Depósitos em instit. financeiras	

V - Importâncias dispendidas ao abrigo do "Contrato de prestação de serviços de apoio pós produtivo ao software SAP R/3"

Gerências de 2002 e 2003

(Unidade: euros)

AP n.º	Data da AP	Factura n.º	Importância paga	Data pagamento	Observações
Ano 2002					
2187	31/12/2002	3010	10.170,00	31/12/2002	Tarifário custo técnico/dia
2188	31/12/2002	3118	1.808,00	31/12/2002	Taxa fixa – Nov. e Dez
2201	31/12/2002	3074	13.560,00	31/12/2003	Tarifário custo técnico/dia
		Sub total Taxa Fixa	1.808,00		
		Sub total Tarifário	23.730,00		
		Total 2002	25.538,00		
Ano 2003					
15	31/01/2003	3195	12.938,50	07/02/2003	Tarifário custo técnico/dia
515	03/03/2003	3304	25.386,50	22/04/2003	Tarifário custo técnico/dia
638	03/03/2003	3396	18.758,00	30/06/2003	Tarifário custo técnico/dia
640	30/04/2003	3505	20.340,00	30/06/2003	Tarifário custo técnico/dia
1425	29/05/2003	3598	20.340,00	30/06/2003	Tarifário custo técnico/dia
2547	27/06/2003	3697	5.424,00	31/12/2003	Taxa fixa – Jan. a Junho
2546	14/07/2003	3725	5.424,00	31/12/2003	Taxa fixa – Julho a Dez.
2326	30/09/2003	4009	15.537,50	19/11/2003	Tarifário custo técnico/dia
2327	31/10/2003	4121	678,00	19/11/2003	Tarifário custo técnico/dia
2597	11/12/2003	4296	2.712,00	11/12/2003	Tarifário custo técnico/dia
2595	11/12/2003	4294	11.639,00	12/12/2003	Tarifário custo técnico/dia
2596	11/12/2002	4295	14.859,50	11/12/2003	Tarifário custo técnico/dia
2859	30/12/2003	4359	452,00	31/12/2003	Tarifário custo técnico/dia
2860	30/12/2003	4361	1.130,00	31/12/2003	Tarifário custo técnico/dia
2550	30/12/2003	4350	8.588,00	31/12/2003	Tarifário custo técnico/dia
		Sub total Taxa Fixa	**10.848,00**		
		Sub total Tarifário	**153.359,00**		
		Total 2003	**164.207,00**		
Total Global			**189.745,00**		

VI – Contraditório - Resposta do CA da ALRM

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Introdução

A Assembleia Legislativa decidiu-se, em 2002, pela adopção de uma contabilidade pública moderna, preconizada na Lei nº 8/90 e legislação subsequente, em que a conjugação de objectivos atingíveis com a implementação de uma contabilidade orçamental, patrimonial e analítica contribuem para proporcionar, a quem desempenha funções de gestão, uma visão muito mais ampla das perspectivas por que deve ser encarada a sua missão e os meios necessários ao seu desempenho.

Para que tal fosse possível recorreu a uma aplicação informática capaz de dar resposta à sua implementação e a eficácia da medida de gestão então tomada.

É evidente que ao prosseguirmos este caminho em simultâneo corríamos riscos não só pela necessidade de formação dos nossos funcionários, preparando-os para uma nova realidade contabilística e, por outro, para a introdução de novas ferramentas, pois a que dispúnhamos, gestor orçamental, pelas suas limitações, não preenchia os requisitos que interpretasse os desejos de uma gestão moderna e integrada.

À semelhança de outros organismos públicos, a transição não foi fácil de efectuar, fruto da multiplicidade de novas áreas do saber a dominar, alterações profundas de procedimentos e controlo em termos mais apertados e mais adequados à transparência de uma gestão financeira e patrimonial que se deseja sempre cada vez maior.

Foi neste sentido que decidimos avançar, na certeza de que iríamos enfrentar problemas de diversa natureza, inclusivé de entraves à mudança que estas situações sempre geram, mas convictos de que passaríamos a dispor de um instrumento de gestão importante para a melhoria da qualidade dos serviços da Assembleia Legislativa.

Também estávamos conscientes de que este novo processo exigiria constante acompanhamento e aperfeiçoamento que só a prática do dia a dia nos era capaz de transmitir.

A maior parte das insuficiências detectadas pela Auditoria da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas já fora antes verificada mas que tiveram visibilidade maior aquando do fecho das contas.

Avenida do Mar e das Comunidades Madeirenses, 9004-506 Funchal
Telef. 291 210 500 · Fax 291 232 977

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

O Conselho de Administração já tomou todas as providências tidas por convenientes e urgentes para a resolução das insuficiências e problemas detectados no sentido de colmatar essas anomalias e contribuir para o eficaz funcionamento do sistema contabilístico.

Apresentamos de seguida as observações que entendemos formular às questões que o relatório emitido pela Secção Regional do Tribunal de Contas suscitou:

2.2.1 - Organização Administrativa e Financeira da Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

No decurso do presente ano, as funções de tesoureiro deixarão de ser exercidas pelo Chefe do Departamento Financeiro.

Os bens patrimoniais serão etiquetados e totalmente afectos aos respectivos centros de custos. Refira-se, no entanto, que apenas não estavam afectos os que foram objecto de alteração, nomeadamente de localização, devido à entrada em funcionamento do novo edifício sito à Rua da Alfândega.

Acresce referir que na aquisição de bens inventariáveis um dos elementos que é definido no início do processo é o centro de custos a que o bem se destina.

2.2.2 - Organização Informática da Assembleia Legislativa Regional da Madeira.

2.2.2.3 - Programa Geral de Segurança

Conforme consta no plano de actividades para o corrente ano, iremos implementar um sistema automático de detecção e combate a incêndios, apropriado para Data Center's.

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

2.2.2.4 - Controlos de Acesso Lógico e Físico

O Gabinete de Informática está neste momento em fase total reformulação da gestão do domínio de utilizadores, de modo a que se possam atribuir determinadas regras a grupos de utilizadores de uma forma centralizada, sendo uma delas, o bloqueio da sessão de trabalho após algum tempo de inactividade, de modo a que a mesma só possa ser desbloqueada pelo próprio utilizador ou pelo administrador de sistema através da introdução da palavra passe.

O atraso na implementação desta norma deve-se ao atraso na implementação de um proxy e de um novo sistema de correio electrónico, pois a implementação destes dois sistemas obrigou a que tivéssemos de redefinir muitas das regras já existentes.

2.2.2.6 - Plano de contingências e continuidade dos serviços

No plano de actividades para o corrente ano, está previsto um plano de "Disaster Recovery" e manuais de Administração para equipamentos Servidores, de modo a que qualquer problema possa ser resolvido, por qualquer técnico, ou até mesmo por alguma empresa que nos possa prestar esse tipo de serviço.

A aquisição de um ou mais cofres apropriados para o armazenamento dos suportes magnéticos das cópias de segurança também fazem parte do plano de actividades para 2004, sendo que um deles ficará instalado nas instalações da ALM, na Rua da Alfândega.

2.2.2.7 - Auditoria no sistema SAP

No que diz respeito às funcionalidades de auditoria que o sistema SAP permite, ao nível das operações realizadas pelos utilizadores, as mesmas serão activadas.

Avenida do Mar e das Comunidades Madeirenses, 9004-506 Funchal
Telef. 291 210 500 - Fax 291 232 977

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Neste momento, em conjunto com a empresa adjudicatária, estamos a estudar a melhor forma de o fazer, para que não seja armazenada informação desnecessária, que venha no futuro a prejudicar o funcionamento do sistema.

Devemos no entanto realçar que atém das cópias de segurança efectuadas diariamente, é efectuada, de duas em duas horas, uma cópia de segurança do "LOG" do sistema, de modo a que em qualquer altura o mesmo possa ser "reconstruído" sem perdas de dados.

2.2.2.9 - Identificação e avaliação dos suportes informáticos e específicos

As contas 622192090 e 62299 efectivamente foram criadas no decorrer da implementação da aplicação, por lapso não foram incluídas no Plano de Contas.

O Conselho de Administração em breve aprovará o Manual de Procedimentos da área financeira e patrimonial o que irá contribuir para o melhor desempenho dos funcionários e segregação de funções por eles realizadas.

Com o aperfeiçoamento do sistema, nomeadamente com as novas parametrizações já requeridas, iremos beneficiar das potencialidades que a aplicação disponibiliza na área da gestão orçamental.

2.2.2.10 - Identificação dos procedimentos específicos e dos Departamentos organizacionais

No tocante às viagens dos Senhores Deputados, permita-nos V. Exª, a correcção da afirmação que consta no nº 2 deste item, uma vez que os Senhores Deputados apenas têm direito, por sessão legislativa a duas viagens, e que, verificada a sua utilização, não há lugar a qualquer tipo de autorização adicional por parte do Presidente da Assembleia Legislativa da Madeira.

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

2.2.2.11 - Análise dos restantes módulos aplicacionais

Iremos concluir e pô-los em funcionamento os critérios que servirão de base à repartição secundária dos custos indirectos pelos custos principais.

2.2.3 - Adequabilidade do Sistema Informático e dos procedimentos em vigor

O Conselho de Administração já tomou as devidas providências para que se proceda à correcta distinção das fases por que se procura a realização de despesas e a arrecadação de receitas.

2.3 - FIABILIDADE DA CONTA

2.3.1 - Contabilidade Patrimonial

Na realidade, constata-se que nem sempre os registos de autorização de pagamento e da emissão de meios de pagamento foram coincidentes no tempo para efeitos contabilísticos, o que contribui para que a informação prestada pelas contas de fornecedores nem sempre reflictam a situação real das dívidas para com aqueles. Atentos a esta situação diligenciamos no sentido de que a coincidência de datas passasse a ser observada.

Relativamente à contabilização dos bens armazenáveis, foi definido, quando da parametrização da aplicação, que os bens adquiridos para venda nas Cafetarias seriam considerados existências e contabilizados como tal. As aquisições de outros bens, igualmente armazenáveis, mas não destinados a venda, como, por exemplo, materiais de secretaria, seriam contabilizadas, numa subconta da conta 27, a 2721001 - Bens armazenáveis a imputar - Compras, e, à medida que fossem sendo requisitadas ao Economato, seria feita a sua passagem pela conta de custos (classe 6) e a sua imputação ao centro de custo requisitante. A diferenciação adoptada deveu-se ao facto de, quando da aquisição destes bens, desconhecer-se a que centro de custo se destinam.

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Com efeito, nem todos os bens adquiridos para venda nas Cafetarias "passaram" pela conta 31 – Compras, como deveriam tê-lo sido dada a sua natureza de existências. Este lapso ocorreu com o pão e os bolos que são fornecidos diariamente e que não são armazenáveis, para além da sua aquisição assentar em acordos feitos com os fornecedores, mediante os quais, os fornecimentos diários são acompanhados de Guia de Remessa ou outro documento equivalente e, no final do mês, ser emitida a factura pela totalidade dos fornecimentos.

Por outro lado, como os fornecimentos têm um carácter contínuo, no início do ano, com base em previsões, foi efectuado o cabimento e o compromisso para o ano e, à medida que eram recebidas as facturas, procedia-se à sua conferência e, posteriormente, ao seu pagamento. O lapso aconteceu nas fases do cabimento e compromisso em que, ao invés da conta 31 – Compras, foi utilizado uma conta da classe 6.

Somos a informar V. Exª, que já foram tomadas as devidas providências no sentido de rectificar o procedimento contabilístico descrito.

2.3.2 – Contabilidade Orçamental

Em anexo remete-se o seguinte:

Mapas modelos nº 4 e 5 das rubricas 01.03.05 A – Direcção Regional de Segurança Social, 01.03.08 – A – Subvenção vitalícia, 01.03.08 – C – Encargos com fundos de pensões e 04.08.02 – A – Verbas para os Gabinetes dos Grupos Parlamentares, corrigidos e devidamente assinados, assim como novo Mapa de Controlo Orçamental – Despesa igualmente rectificado, em substituição dos anteriormente enviados

Acta da aprovação de contas em substituição da anteriormente remetida;

Fotocópias das AP's nºs 1143 e 152, nos valores de € 37,54 e € 117,97, respectivamente, e relativas às rubricas 02.02.25 – Z e 02.02.19.

Relativamente à diferença verificada na rubrica 02.01.16 e não 02.02.16 como, por lapso, é referida no Relatório de V. Exª, não é possível remeter as AP'S emitidas em duplicado e posteriormente anuladas quando da constatação do lapso cometido, porque as mesmas foram, então,

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

destruídas. Todavia, é possível a V. Exª verificar pela fotocópia do Mapa modelo nº 5 da rubrica, emitido logo no início do corrente ano, na fase inicial de encerramento das contas e preparação do processo da sua prestação que os mesmos constavam do mapa com os números de 292, 293, 294 e 295 de Autorização de Pagamento.

Quando se detectou que o total do mapa não correspondia ao total dos processos de despesa da rubrica, procedeu-se à sua verificação pormenorizada e constatou-se que os processos referidos ainda constavam dele não obstante terem sido anulados.

Como pode V. Exª igualmente verificar, os referidos processos foram anulados porque constatou-se que eram a duplicação dos processos com os números 46, 49, 53 e 107 de Autorização de Pagamento.

2.4 – LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES SUBJACENTES.

2.4.1 – Operação da receita

A disponibilidade de bens de Cafetaria aos Gabinetes da Presidência, das Vice-Presidências, Secretário-Geral, Plenário e Comissões Permanentes bem como a visitantes foi sempre prática corrente da Assembleia Legislativa e entendido como despesas de representação.

Quanto ao facto de ser entendido pela Auditoria da Secção Regional do Tribunal de Contas da Madeira. Como "empolamento artificial das Contas da Assembleia Legislativa Regional", tal resulta da forma como são contabilizadas essas despesas, tendo-se adoptado, no nosso critério, a situação mais ajustada à realização das mesmas.

Com efeito, o registo na conta 61 corresponde ao custo dos bens que são fornecidos e considerados como vendidos.

O registo na conta 62221 é feito pelo preço por que os géneros são fornecidos (preço de venda) e são registados nesta conta pelo facto de, como foi dito atrás, o seu fornecimento ser considerado despesas de representação.

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A classificação nas rubricas da contabilidade orçamental tem uma explicação semelhante sendo a aquisição dos bens efectuada na rubrica 02.01.16 - Mercadorias para venda como acontece para todos os outros bens destinados às Cafetarias e as despesas com os fornecimentos verificados na conta 02.02.11 - Representação dos serviços, pelo facto como já atrás foi referido serem consideradas como tal.

2.4.2 - Aquisição de bens correntes

Relativamente à classificação, na rubrica 02.01.08 - Material de secretaria, da aquisição de 4.500 postais de Natal, aquilo que se nos oferece alegar é a nossa concordância com a sugestão de V. Exª, de que a despesa deveria ter sido classificada na rubrica 02.01.21 - Outros bens.

A opção pela primeira das rubricas referidas resultou da consulta a um classificador fornecido numa acção de formação como podem V. Exª, constatar pela fotocópia que se anexa.

2.4.3 - Aquisição de Serviços

Quanto à aquisição da prestação de serviços do jornalista repórter refira-se que o mesmo foi feito com base no nº 3 do artigo 9º do Decreto Legislativo Regional nº 24/89/M, de 7 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional nº 10-A/2000/M, de 27 de Abril.

Ora tratando-se de uma colaboração dada ao Gabinete do Presidente, cabe a Sua Excelência, o Senhor Presidente da Assembleia Legislativa escolher livremente o pessoal que lhe deva prestar apoio, conforme preceitua o nº 1 do artigo acima citado.

Nestas circunstâncias não faria sentido recorrer ao procedimento com consulta prévia a dois fornecedores pois contraria o princípio consagrado de livre escolha do pessoal que deve prestar apoio ao Gabinete de Sua Excelência, o Senhor Presidente da Assembleia Legislativa.

Avenida do Mar e das Comunidades Madeirenses, 9004-506 Funchal
Telef. 291 210 500 - Fax 291 232 977

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A inconsistência entre a data da proposta do fornecedor para o aluguer e a montagem e desmontagem de estrados no Salão Nobre da Assembleia Legislativa da Madeira (04/02/03) e as datas da requisição externa, da informação de cabimento e de autorização de despesa (29/01/03) deve-se ao facto de, dado tratar-se de um serviço com carácter urgente, ter sido contactada a empresa fornecedora, telefonicamente, no sentido de se verificar se a mesma estaria em condições de prestar o serviço pretendido e qual o preço a pagar pelo mesmo. Face à anuência da empresa em realizar o serviço, procedeu-se à sua solicitação nessa mesma altura e foi pedido para que fizessem a confirmação, por escrito, o que só veio a acontecer na semana seguinte. Entretanto, de posse das informações recebidas telefonicamente, foi desencadeado o processo de despesa e não houve, então, a preocupação de verificar a data do orçamento remetido pela empresa que foi anexado ao processo.

2.4.3.2 – Assistência Técnica

A Assembleia Legislativa da Madeira é um órgão de Governo próprio da Região consubstanciado na Constituição Portuguesa e no Estatuto Político Administrativo da Região, Autónoma da Madeira.

Como tal é dotada de autonomia administrativa e financeira, com património, próprio competindo-lhe entre outras, o exercício de funções de fiscalização dos actos do Governo e da administração Regional.

Logo, infere-se que estamos perante um órgão com competências próprias não podendo deste modo submeter-se a autorizações prévias de um Departamento Governamental como é referido no nº 1 do item em apreciação.

Relativamente à assistência prestada após a entrada em produtivo do sistema SAP R/3, esclarece-se que as intervenções resultaram de pedidos formulados pela Assembleia Legislativa com o propósito de ultrapassar dificuldades e introduzir correcções sendo frequente a realização de reuniões de trabalho com a empresa prestadora do respectivo apoio.

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Refira-se que aquando da aceitação dos bens e serviços objecto do contrato celebrado com a empresa Taboada & Barros, S.A., da análise então efectuada verificou-se que os mesmos preenchiam, em princípio, os requisitos que estavam consubstanciados no caderno de encargos.

Naturalmente, tratando-se de parametrizações que encerram algum grau de complexidade era previsível que no decorrer do seu funcionamento ocorressem necessidades de proceder a alguns reajustamentos, o que efectivamente veio a comprovar-se.

Por isso mesmo, entendemos, não libertar a garantia bancária, como forma de acautelar os interesses da Assembleia.

Convém, igualmente, esclarecer que algumas das intervenções resultaram também das alterações decorrentes da legislação entretanto publicada.

Por outro lado, foi imprescindível garantir a qualificação dos funcionários da Assembleia Legislativa por forma a dominar a aplicação no seu todo, formação que terá de ser reforçada no presente ano.

Relativamente ao Software considera-se que o mesmo caminha para o grau desejado e que corresponde às exigências que dele se espera para garantir o pleno funcionamento contabilístico da Assembleia.

2.4.4 - Aquisição de Bens de Capital

Relativamente à aquisição dos dois aparelhos de ar condicionado destinados ao Gabinete de Informática, somos a esclarecer V. Exª, de que a proposta da empresa Choupanar, Lda., foi recebida nos Serviços da Assembleia dentro do prazo estipulado conforme pode ser verificado pelo carimbo de entrada aposto no envelope exterior da proposta apresentada, conforme pode ser comprovado pela fotocópia anexa.

Estamos em crer que aquilo que induziu em erro os Exmos Senhores Auditores da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas foi o facto de terem verificado que nos documentos e na proposta enviados pelo fornecedor se encontra a rubrica dos membros do Conselho de Administração e a data de 05/08/03, data de abertura da proposta.

S. R.

REGIÃO AUTÓNOMA DA MADEIRA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Com efeito, encontra-se estabelecido pelo Conselho de Administração que tratando-se de propostas recebidas no âmbito de procedimentos que não exijam a realização de actos públicos para a sua abertura, as mesmas serão abertas pelo Conselho de Administração, rubricadas e posteriormente remetidas a quem for incumbido de fazer a sua análise e o respectivo relatório.

Quanto às inconsistências de datas detectadas, somos a alegar que o cabimento da despesa foi efectuado em 25/08/03, conforme pode ser comprovado pela fotocópia da Autorização de Despesa que se anexa. Já no que às datas das AP's nºs 1910 e 1911 diz respeito, admite-se ter havido lapso na sua ordem de emissão e, também, na classificação patrimonial dos bens.

Avenida do Mar e das Comunidades Madeirenses, 9004-506 Funchal
Telef. 291 210 500 · Fax 291 232 977

VII – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)[1]

ACÇÃO: Verificação externa à Conta de Gerência de 2003 da ALRM

ENTIDADE FISCALIZADA: Assembleia Legislativa Regional da Madeira

SUJEITO PASSIVO: Assembleia Legislativa Regional da Madeira

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LOCRIM	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0	28.894,25	288,94 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2	-	0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E LEGALIDADE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	-	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	-	0,00 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		288,94 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (30xVR)	15.516,90 €
		MÍNIMO (5xVR)	€ 1.551,65 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		1.551,65 €
	OUTROS ENCARGOS (N.ºS DO ART.º 10.º)		-
	TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		1.551,65 €

a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.

b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras do regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 310,33, pelo n.º 1 da Portaria n.º 88/2002, de 28 de Janeiro.

1) Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e na nova redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.

CORRESPONDÊNCIA Toda a correspondência relativa a anúncios e a assinaturas do Jornal Oficial deve ser dirigida à Secretaria-Geral da Presidência do Governo Regional da Madeira.

PUBLICAÇÕES Os preços por lauda ou por fracção de lauda de anúncio são os seguintes:

Uma lauda	€ 15,54 cada	€ 15,54;
Duas laudas	€ 16,98 cada	€ 33,96;
Três laudas	€ 28,13 cada	€ 84,39;
Quatro laudas	€ 29,95 cada	€ 119,80;
Cinco laudas	€ 31,11 cada	€ 155,55;
Seis ou mais laudas	€ 37,81 cada	€ 226,86.

A estes valores acresce o imposto devido.

EXEMPLAR Números e Suplementos - Preço por página € 0,29

ASSINATURAS

	Anual	Semestral
Uma Série	€ 26,84	€ 13,59;
Duas Séries	€ 51,00	€ 25,66;
Três Séries	€ 62,00	€ 31,36;
Completa	€ 72,50	€ 36,00.

Aestes valores acrescem os portes de correio, (Portaria n.º 1/2005, de 3 de Janeiro) e o imposto devido.

EXECUÇÃO GRÁFICA Departamento do Jornal Oficial

IMPRESSÃO Departamento do Jornal Oficial

DEPÓSITO LEGAL Número 181952/02

O Preço deste número: € 15,68(IVA incluído)