

**AUDITORIA AO FUNDO DE SUSTENTABILIDADE SOCIAL PARA O TURISMO**

Proc. N.º 2016\IGF\ 001\

*Relatório Final*

Elaborado Por:

José Maria Cardoso  
Janaína Lopes

Junho de 2016

**i n o v a ç ã o**  
**i n t e g r i d a d e**  
**f i a b i l i d a d e**

---

**INDICE**

1. Introdução .....	6
1.1 Origem e Objetivos da Ação .....	6
1.2 Natureza e âmbito .....	6
1.3 Metodologia e Procedimentos .....	7
1.4 Caracterização do Fundo.....	8
1.4.1 Orgânica .....	8
1.4.2 Gestão Financeira e Patrimonial .....	8
1.4.3. Recursos humanos, financeiros e materiais .....	9
2. Resultados da auditoria.....	10
2.1. Sistema de Gestão e Prestação de Contas.....	10
2.1.1. Planeamento e acompanhamento da atividade.....	10
2.1.2. Prestação de Contas .....	11
2.2. Sistema de informação e controlo ao nível da arrecadação da Receita .....	11
2.2.1. Natureza da receita e sua evolução.....	11
2.2.2. Sistema de informação e controlo instituído .....	12
2.3. Sistema de informação e controlo ao nível da realização de Despesa .....	13
2.3.1. Natureza da despesa e sua evolução .....	13
2.3.2 Análise da regularidade das despesas.....	14
2.3.3 Análise Documental .....	15
2.3.4. Gestão de recursos humanos .....	16
2.3.5. Sistema de informação e controlo instituído .....	18
2.4. Contraditório .....	19
3. Conclusões, Recomendações e propostas.....	19



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>ATC</b>	Autoridade Turística Central
<b>BCV</b>	Banco de Cabo Verde
<b>CA</b>	Conselho de Administração
<b>CAUT</b>	Comissão de Avaliação do Estatuto de Utilidade Turística
<b>DGT</b>	Direcção - Geral do Turismo
<b>DGPOG</b>	Direcção - Geral Planeamento, Orçamento e Gestão
<b>EHTCV</b>	Escola de Hotelaria e Turismo de Cabo Verde
<b>FSST</b>	Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo
<b>IGF</b>	Inspeção - Geral de Finanças
<b>MF</b>	Ministra das Finanças
<b>SIGOF</b>	Sistema Integrado de Gestão Orçamenta e Financeira
<b>TC</b>	Tribunal de Contas



**Lista de Quadros e Figuras**

**Lista de Quadros**

Tabela 1 - Pessoal do Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo..... 9

Tabela 2 - Evolução da Receita (2013-2015) ..... 10

Tabela 3 - Distribuição da Receita..... 12

Tabela 4 - Evolução da Despesa (2013-2015) ..... 13

Tabela 5 - Distribuição da Despesa por Gerências ..... 14

Tabela 6 - Decomposição das despesas com o pessoal..... 16

Tabela 7 - Conclusões e Recomendações..... 19



*\* Segui as recomendações  
feitas pelo ministro  
em conformidade*

*Proposta*  
*9/11/2016*



**PARECER:**

As minhas sugestões, expendidas em face da versão inicial e das versões subsequentes deste relatório, foram tidas em conta pela equipa.

As conclusões estão devidamente suportadas pelas constatações e provas.

As recomendações e propostas são pertinentes.

À consideração superior.

19/setembro/2016

*Marciano Ramos Moreira*  
Coordenador,  
(Marciano Ramos Moreira)  
- Inspetor Principal -

**DESPACHO:**

*Aprovado o presente relatório, determino a sua remessa ao Gabinete de S. Ex.º o Ministro das Finanças, para que este, ao abrigo do disposto no art.º 10º da D. Lei nº 23/2016, de 6 de Abril, profira a sua competente decisão.*

*9/21/09.16*  
*O Inspetor-geral*



**AUDITORIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA AO FUNDO DE SUSTENTABILIDADE SOCIAL PARA O TURISMO**

**1. Introdução**

**1.1 Origem e Objetivos da Ação**

Em cumprimento do despacho do IGF e no âmbito das funções cometidas à Inspeção-Geral de Finanças, constantes do seu Diploma Orgânico aprovado pelo Decreto - Lei nº 48/2004, de 15 de Novembro, foi designada a equipa constituída pelos inspetores Janaína Lopes e José Maria Cardoso para proceder a uma auditoria ao Fundo Autónomo de Sustentabilidade Social para o Turismo (Vd. Anexo 01).

**1.2 Natureza e âmbito**

Em termos gerais, com a realização desta ação pretende-se efetuar uma análise ao modo como o Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo está a desenvolver a sua

atividade, e aos procedimentos de controlo da boa gestão dos recursos públicos a cargo do mesmo (atendendo não só ao enquadramento legal a que está sujeita, mas também à observância de princípios de eficiência, eficácia e economia na condução dos processos e à adoção das boas práticas instituídas).

### **1.3 Metodologia e Procedimentos**

**O trabalho será direcionado essencialmente para o Triénio 2013/2015**, podendo este período ser alargado ao ano de 2016 sempre que tal for considerado pertinente para a análise.

Considerando o objetivo proposto, no desenvolvimento deste trabalho serão observados os métodos e técnicas normalmente utilizadas em auditoria pela IGF, adotando-se, em particular e no essencial, o **percurso metodológico** que se segue:

- a) Recolha e análise de legislação e outra informação (v.g. planos e relatórios de atividades, orçamentos e programa financeiro de desembolsos) que permita caracterizar em termos gerais o Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo;
- b) Realização de reuniões com a Direção do Fundo na medida do necessário para a cabal prossecução da presente ação, tendo em vista proceder, designadamente, à identificação da estrutura organizacional subjacente ao funcionamento do organismo e respetivos recursos afetos;
- c) Aplicação de programa de trabalho especificamente desenvolvido para esta ação, envolvendo, designadamente, as áreas de prestação de contas, receitas e aplicação dos recursos públicos a cargo do mesmo. Sinteticamente, os programas de trabalho elaborados contemplam, entre outros, os seguintes procedimentos:
  - Levantamento do sistema de planeamento e de reporte da atividade, bem como das obrigações legais existentes em matéria de procedimentos administrativos inerentes a receitas e processos de utilização dos recursos públicos a cargo do mesmo através da consulta e análise dos processos existentes no Fundo;
  - Levantamento e apreciação dos sistemas de informação contabilística e de controlo interno ao nível da eficácia de gestão e de controlo dos recursos pela entidade bem como à regularidade das operações e a fiabilidade da respetiva contabilização e utilização;
  - Realização de testes substantivos e de conformidade nas diferentes áreas através da verificação de amostras aleatórias e representativas do universo de registos e respetivos documentos de suporte;
- d) Seleção de beneficiários (art.º 15º do Estatuto do Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo, aprovado pelo Decreto-Regulamentar nº 20/2013, de 24 de Setº)



tendo por base, sobretudo, critérios relacionados com a relevância e evolução dos montantes de recursos solicitados a utilizar, para realização de verificações in loco abrangendo, em particular, a verificação:

- Do correto e integral apuramento de receitas do Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo por utilizar;
- Do cumprimento das disposições legais relativas às receitas do Fundo, isto é, à legalidade e razoabilidade das despesas efetuadas por conta desse Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo;
- Da adoção de uma adequada política de cobrança e utilização de recursos (receitas) suscetíveis de atingir os objetivos pretendidos.

#### **1.4 Caracterização do Fundo**

##### **1.4.1 Orgânica**

O Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo, designado doravante por Fundo, é dotado de autonomia administrativa e financeira, a qual se encontra especialmente circunscrita ao fomento de atividades ligadas ao sector do turismo, através do financiamento de ações de promoção, desenvolvimento, manutenção de serviços ligados diretamente ao bem-estar da população residente, dos turistas, bem como, na capacitação e qualificação dos recursos humanos para o sector, de acordo com o disposto no Decreto-Regulamentar nº 20/2013, de 24 de Setembro.

As normas de estruturação e gestão do Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo, incluindo a definição das respetivas atribuições, encontram-se genericamente consagradas no Decreto-Regulamentar nº 20/2013, de 24 de Setembro.

Tal como definido no artigo 12º do Estatuto do Fundo, aprovado pelo referido diploma, "o Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo rege-se, designadamente, pelos princípios e normas aplicáveis aos fundos autónomos". Esses princípios e normas encontravam-se estabelecidos na Lei n.º 96/V/99, de 22 de Março. Com a publicação da Lei nº 109/VIII/2016, de 28 de janeiro, passaram a ser relevantes os princípios e as normas estabelecidos neste diploma.

São órgãos do Fundo o Conselho de Administração e o Presidente.

##### **1.4.2 Gestão Financeira e Patrimonial**

Como já referido, a gestão financeira e patrimonial do Fundo rege-se pelas normas aplicáveis aos fundos autónomos. As receitas e despesas deste Fundo regem-se pelo regime jurídico da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei nº 10/2012, de 2 de



Abril. Constituem receitas do Fundo os valores arrecadados ao abrigo da Contribuição Turística, e demais estabelecidas nas alíneas do artigo 14º dos seus estatutos.

Acrescenta-se ainda que os referidos recursos dos fundos destinam-se a financiamento de ações elencadas no art. 15º do antedito Decreto-Regulamentar nº 20/2013, de 24 de Setembro.

### **1.4.3. Recursos humanos, financeiros e materiais**

Para prossecução da sua atividade, o Fundo tem contado com aproximadamente 14 efetivos, distribuídos da seguinte forma:

**Tabela 1 - Pessoal do Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo**

	<b>Categorias</b>	<b>Afetos ao FSST</b>	<b>Afetos a ATC</b>	<b>Total</b>	<b>Peso</b>
1	Sec. Executivo	1		1	7,14%
2	Técnico Superior	4	6	10	71,43%
3	Técnico Adjunto	1		1	7,14%
4	Técnico Auxiliar		1	1	7,14%
5	Condutor		1	1	7,14%
	<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: FSST/2016

Apesar de constituir os recursos humanos uma componente essencial na prestação de atividades ligadas ao sector do turismo, importa destacar que não existe um quadro de pessoal aprovado ao abrigo da alínea k) do nº 3 do artigo 16º da Lei nº 96/V/99, de 22 de março. Para prestar serviço ao Fundo, foram contratados, em 2014, vários técnicos que, em Dezembro de 2015, aquando da extinção da Direção-Geral do Turismo, viram os seus contratos rescindidos. Importa destacar que os contratos de 3 dos técnicos contratados em 2014 foram celebrados diretamente com a DGT, mas para prestarem serviços para o Fundo. Não nos foram facultadas as cópias dos documentos exigidos no artº 4º do Decreto-Lei nº 1/2014, de 8 de Janeiro, que põe em execução o OE para 2014. Porém, continuaram a prestar serviço ao Fundo, sem contudo perceberem os seus salários durante os primeiros três meses de 2016 e, segundo informação facultada, para colmatar esta situação foi feita uma adenda aos contratos inicialmente firmados entre as partes.

É de se referir que, conforme se pode ver na tabela acima, do total de pessoal que compõem a estrutura do quadro do Fundo, oito (8) estão afetos à Autoridade Turística



Central, e que, até final de 2015, a gestão do pessoal era feita a partir da Direção-Geral do Turismo, cabendo ao Fundo simplesmente efetuar o pagamento dos salários.

\*\*\*

As receitas do Fundo ascenderam, em 2015, a um total de ESC 661 032 422 (seiscentos e sessenta e um milhões, trinta e dois mil quatrocentos e vinte e dois escudos).

A evolução das receitas pode ser observada na tabela seguinte, onde constam as receitas arrecadadas por esta entidade no período 2013/2015, destacando-se como principal fonte de receita a Contribuição Turística.

**Tabela 2 - Evolução da Receita (2013-2015)**

Receitas	2013	2014	2015	(ESC)			
				VARIAÇÃO 2014 - 2013 valor	VARIAÇÃO 2014 - 2013 %	VARIAÇÃO 2015 - 2014 valor	VARIAÇÃO 2015 - 2014 %
I OE- Tesouro	325 814 023	590 316 647	655 281 686	264 502 624	81,18%	64 965 039	11,01%
II Outros	2 574 885	9 483 162	5 750 736	6 908 277	268,29%	- 3 732 426	-39,36%
<b>Soma</b>	<b>328 388 908</b>	<b>599 799 809</b>	<b>661 032 422</b>	<b>271 410 901</b>	<b>82,65%</b>	<b>61 232 613</b>	<b>10,21%</b>
<b>Tx. Crescimento</b>		<b>10,21%</b>					

Fonte: Dados do Fundo/Tesouro

**Relativamente aos recursos materiais**, constata-se que o Fundo dispõe de um inventário (que nos foi facultado mediante uma lista em suporte eletrónico) atualizado até ao ano de 2014.

## 2. Resultados da auditoria

### 2.1. Sistema de Gestão e Prestação de Contas

#### 2.1.1. Planeamento e acompanhamento da atividade

Não existe um planeamento formal, com programação prévia das tarefas a desenvolver, com objetivos definidos e calendarizados. Ocasionalmente são dadas orientações verbais específicas para execução das tarefas.

De se referir que de facto o Fundo não procedeu à elaboração dos documentos de planeamento previstos nomeadamente nos nºs 2 e 3 do art.º 61º do Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de Novembro (vg. Plano de Atividades e Orçamento), assim como



Tabela 3 - Distribuição da Receita<sup>2</sup>

RECEITAS	2013	2014	2015	(ESC)			
				VARIAÇÃO 13/ 14 valor	VARIAÇÃO 13/14 %	VARIAÇÃO 14/ 15 valor	VARIAÇÃO 14/15 %
<b>Receitas Proprias</b>							
Contribuição Turística	325 814 023	590 316 647	655 281 686	264 502 624	81,18%	64 965 039	11,01%
Credito Receitas Diversas no BCV	2 574 885	8 121 500	5 750 736	5 546 615	215,41%	- 2 370 764	-29,19%
Receitas consignadas		1 361 662		1 361 662	n.apl.	- 1 361 662	n.apl.
<b>Total</b>	<b>328 388 908</b>	<b>599 799 809</b>	<b>661 032 422</b>	<b>271 410 901</b>	<b>82,65%</b>	<b>61 232 613</b>	<b>10,21%</b>

Fonte: Dados do FSST/Tesouro

Da leitura do quadro acima destacamos os seguintes aspetos:

- O Fundo evidenciou uma evolução crescente na arrecadação de receitas da Contribuição Turística no triénio; regista-se um crescimento em 2014 de 81,18%, correspondente ao valor de Esc 264 502 624; este acréscimo justifica-se pelo facto de que, em 2013, os depósitos das Contribuições Turísticas se iniciaram em Junho; no exercício de 2015, verificou-se um aumento de 11% (correspondente ao valor de Esc 64 965 039) face às receitas obtidas em 2014.
- As receitas provenientes do Banco Central relativas ao pagamento por depósitos e transferências da contribuição turística pelos contribuintes, em 2014, registaram uma variação percentual positiva de 215,41% face ao ano de 2013 devido ao início das remessas somente ter acontecido em junho deste ano; com relação a 2015, verificou-se um decréscimo em 29,19%.

De notar que no ano de 2014, o valor de Esc 1 361 662 considerado "receitas consignadas" transferidos em única tranche, resultante de compensação dentro da conta do Fundo de Tesouro, efetivamente é uma regularização de depósito que antes tinha sido objeto de um adiantamento por ordem do tesouro. **(Vd. Anexo 02)**

### 2.2.2. Sistema de informação e controlo instituído

Um sistema de informação e de controlo interno envolve todas as políticas e todos os procedimentos adotados pelo órgão de gestão de uma instituição para o auxiliar a atingir o objetivo de assegurar a metódica e eficiente conduta do seu negócio, incluindo a adesão às políticas por si estabelecidas, a salvaguarda de ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, de fraude e erro, a precisão e plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira fiável.

<sup>2</sup> "Credito receitas diversas no BCV" segundo informações da DGT, refere-se a cobranças feitas pelos contribuintes mediante transferência na conta do Tesouro nos Bancos Comerciais.

É, pois, um instrumento de extrema importância, quer como elemento disciplinador das atividades da instituição, quer como garante de que as mesmas se desenvolvem com maior segurança e seguindo critérios de eficácia, eficiência e economia.

Todavia, no Fundo observaram-se diversas insuficiências que prejudicam a eficácia e eficiência dos sistemas implementados. De facto, no decurso do trabalho de auditoria realizado junto do Fundo, apuraram-se os seguintes factos:

- a) Não existe evidência que o Presidente submeta ao Conselho de Administração todos os processos para obtenção dos fundos, pois não há aposição da assinatura nos referidos processos;
- b) No que concerne à informação para a gestão, o Secretário limita-se, essencialmente, a elaborar o mapa discriminativo das receitas arrecadadas e sua utilização no mês/ano respetivo.

### **2.3. Sistema de informação e controlo ao nível da realização de Despesa**

#### **2.3.1. Natureza da despesa e sua evolução**

Os montantes de despesas realizadas no triénio 2013-2015, pelo Fundo, registaram uma evolução crescente, atingindo, em 2015, o montante de Esc 622 405 626 Esta tendência reflete a autonomia financeira do Fundo decorrente da legislação vigente.

**Tabela 4 - Evolução da Despesa (2013-2015)**

Despesas	2013	2014	2015	(ESC)			
				VARIAÇÃO 2014 - 2013 valor	VARIAÇÃO 2014 - 2013 %	VARIAÇÃO 2015 - 2014 valor	VARIAÇÃO 2015 - 2014 %
I Correntes	99 232 572	404 642 287	297 121 214	305 409 715	307,77%	- 107 521 073	-26,57%
II Capital	234 700	57 758 858	325 284 412	57 524 158	24509,65%	267 525 554	463,18%
<b>Soma</b>	<b>99 467 272</b>	<b>462 401 145</b>	<b>622 405 626</b>	<b>362 933 873</b>	<b>364,88%</b>	<b>160 004 481</b>	<b>34,60%</b>
<b>Tx. Crescimento</b>		<b>34,60%</b>					

Fonte: Dados do FSST/Tesouro

Por outro lado, importa destacar o crescimento registado ao nível da despesa corrente, na ordem de 307,77% em 2014, correspondente a um aumento em cerca de Esc 305 409 715, decorrente do facto que em 2013 a realização de despesas ocorreu no último trimestre.

No geral, constata-se um crescimento de Esc 160 004 481, o que corresponde a cerca de 34,6% da variação do total das despesas realizadas em 2015 face a 2014. Este agravamento é justificado pelo aumento da despesa de capital, devido a dois desembolsos ocorridos em 2015 para o financiamento do projeto de modernização e

expansão do Porto Sal Rei (um de Esc 141 103 376 e outro de Esc 184 181 036), aprovado pelo CA em ata nº 8. (Vd. Anexo 03).

Tendo em conta o destino final dos recursos supra referidos na Tabela 4, é questionável se a classificação em "Correntes" e de "Capital" é correta.

### 2.3.2 Análise da regularidade das despesas

Tabela 5 - Distribuição da Despesa por Gerências

DESPESAS	2 013	2 014	2 015	Total p/ Gerência	Peso de realização
Por Gerências do FSST					
I - OCULTADO(A)	99 467 272	462 401 145	547 424 478	1 109 292 895	93,67%
II - OCULTADO(A)			74 981 148	74 981 148	6,33%
Total	99 467 272	462 401 145	622 405 626	1 184 274 043	100,00%

Fonte: Dados do FSST/Tesouro

Com vista a verificar a observância da legalidade e regularidade das despesas, procedeu-se à análise dos documentos de despesas realizadas por gerência dos respetivos responsáveis, sendo de destacar:

- Na gerência do Sr. OCULTADO(A), do total das despesas realizadas (ESC 1 109 292 895), cerca de 46% deste valor (ESC 511 268 164) passou pelo crivo do Conselho de Administração para aprovação, sendo que os restantes 54% foram realizados sem a devida aprovação (exigível ao abrigo da alínea b) do artigo 6º dos Estatutos).
- Refira-se que ainda no âmbito da gerência do Sr. OCULTADO(A), existem muitas ordens de transferências que não estão devidamente autenticadas (vg. cabimentação, autorização, liquidação e pagamento)<sup>3</sup>, isto é, sem as assinaturas das entidades legalmente autorizadas.
- No que se refere a gerência do Sr. OCULTADO(A), por se tratar de um período de abrangência de apenas 5 meses (de Agosto a Dezembro), ficou marcado pelo prosseguimento de execução dos projetos já financiados e de execução de quadro previsional<sup>4</sup> de despesas.

<sup>3</sup> Ver nomeadamente os anexos 05 a 07

<sup>4</sup> Pois para 2015 já havia um Orçamento aprovado

### 2.3.3 Análise Documental

Dos procedimentos levados a cabo pelo Fundo, procedeu-se a uma análise documental com base numa amostra considerada representativa (cerca de 50,7% do valor total das despesas realizadas no triénio). **(Vd. Anexo 04)**.

Em resultado das verificações realizadas, foram constatadas que:

- a) Das despesas efetuadas em 2013, 75% dos pagamentos foram aprovados pelo CA.
- b) Existem valores pagos que constam da lista de dados fornecidos pelo Fundo no montante de ESC 6 278 035, mas que não constam da lista de pagamentos cabimentados no sistema.
- c) No que se refere aos pagamentos efetuados em 2014, apenas 24% das despesas efetuadas foram aprovadas pelo CA. Sendo também de destacar:
  - i) Pagamentos que não se encontram devidamente assinados pelo Presidente do Fundo: (1) no âmbito do projeto Da Construção da Ponte de Ribeira D'Água na ilha de Boa Vista no valor de Esc 17 963 849; (2) no âmbito da promoção da marca referente a publicidade TV e Digital no valor de ESC 11 161 280; (3) no âmbito do projeto Capesafety ilha do Sal no valor de Esc 4 840 192 **(Vd. Anexo 05)** e, (4) no âmbito do Turismo seguro, de três postos móveis no valor de Esc 14 386 140, cujo destino não se conhece, pois da ordem de pagamento, não consta(m) o(s) nome(s) do(s) destinatário(s)destes postos móveis, mas sim, do vendedor. **(Vd. Fl. 4, Anexo 05)** .
  - ii) Pagamentos cuja cabimentação não foi feita pelo Fundo, mas sim, pela DGT, como por exemplo: (1) Pagamento no âmbito do projeto Consumir Cabo Verde, no valor de Esc 5 011 000; (2) Pagamento no âmbito do Projeto Salanima e Eitu, no valor de Esc 4 641 960; (3) Pagamento no âmbito da Convenção Internacional do desporto em Africa - CISA, no valor de Esc 4 613 490; (4) Pagamento das faturas atrasadas no âmbito da Expotur referente aos anos de 2011, 2012 e 2013, no valor de Esc 24 378 985. **(Vd. Anexo 06)**
- d) No respeitante aos pagamentos efetuados em 2015, constata-se que cerca de 53% das despesas foram aprovadas CA.
- e) Documentos suportes verificados não espelham que foram assegurados os cumprimentos de autenticidade, designadamente:

- i) Pagamentos que não se encontram devidamente assinados pelo Presidente do Fundo: no âmbito de protocolo entre Ministério de Cultura e DGT, no valor de Esc 15 000 000; no âmbito do projeto capacitação Institucional da Câmara do Turismo de CV, no valor de Esc 5 649 556. **(Vd. Anexo 07)**
- ii) Pagamento de Esc 184 181 036 no âmbito do projeto Expansão do Porto de Sal Rei-Boa Vista com uma única assinatura de autenticação da parte do pessoal responsável pela cabimentação no Fundo, sem que para tanto esteja legalmente autorizado. **(Vd. Anexo 03. Fl.2).**
- iii) Pagamento que consta na lista de dados fornecidos pelo Fundo no montante de ESC 5 986 500, mas que não consta da lista de pagamentos cabimentados no sistema.

#### **2.3.4. Gestão de recursos humanos**

No âmbito das despesas do Fundo, assumem especial relevo os encargos associados ao pessoal contratado, os quais, em 2015, atingiram o montante de Esc 15.187.205. Refere-se que o referido montante confere com os dados recolhidos e plasmados no quadro seguinte.

**Tabela 6 - Decomposição das despesas com o pessoal**

DESIGNAÇÃO	2013		2014		2015	
	Valor	Peso %	Valor	Peso %	Valor	Peso %
Salario Pessoal Contratado		n.apl.	9.753.132	77,68%	12.160.362	80,07%
Gratificações Permanentes		n.apl.	1.339.500	10,67%	329.600	2,17%
Remun. Variaveis de caracter n/ perman. Gratificações		n.apl.	165.000	1,31%		0,00%
Contribuições para segurança Social		n.apl.	1.297.182	10,33%	2.697.243	17,76%
<b>Total</b>	0		12.554.814	100,00%	15.187.205	100,00%

**Fonte:** Dados do FSST/Tesouro

Do quadro, se constata que o Fundo, além de remunerações de pessoal contratado, atribui gratificações permanentes e variáveis a título de senha de presença no âmbito de participações dos administradores do Fundo nas reuniões. Conforme informação que nos foi facultada **(Vd. Anexo 08)**, a atribuição das referidas gratificações permanentes foi autorizada por despacho da Ministra das Finanças em conformidade com o artigo 18º dos Estatutos do Fundo, aprovados pelo Decreto-Regulamentar nº 20/2013, de 24 de setembro. Encontra-se ainda refletida, na rubrica de Gratificações permanentes, a



remuneração mensal concedida ao administrador não executivo do CA da EHTCV (Escola de Hotelaria e Turismo de Cabo Verde) (**Vd. Anexo 09**). Foi pago, em 2014 e a título de gratificações variáveis, o valor de Esc 165.000 referentes a senhas de presença dos Membros CAUT (Comissão de Avaliação do Estatuto de Utilidade Turística) sem estar devidamente fundamentado nos termos do nº 3 do art. 52º do Decreto-Lei nº 9/2013, de 26 de fevereiro. Verifica-se um aumento permanente dos encargos gerais com o pessoal contratado, ganhando particular acuidade em 2015 com um peso de 80,07% do total de despesas com pessoal. É de se referir no entanto que no ano de 2013 não se registaram gastos com pessoal, tendo em conta que a efetiva realização das despesas teve início no último trimestre, e que só a partir de fevereiro de 2014 é que se registaram gastos com pessoal. Importa ainda mencionar que o Fundo apenas suporta os gastos com pessoal, mas é a Direção-Geral de Turismo e a DGPOG que fazem o controlo de pessoal<sup>5</sup>.

Nesta sede, o Fundo admitiu, conforme decorre da Tabela 1, 14 trabalhadores, que constituem o seu referencial numérico do seu atual quadro de pessoal.

Da análise efetuada aos vários contratos de pessoal (14) celebrados pelo Fundo, verificamos que os salários pagos mensalmente a estes contratados são suportados com as receitas próprias arrecadadas, carecendo de alguns requisitos, a saber:

- a) Os documentos das despesas não têm anexado os despachos da entidade que autorizou a despesa, nem tão pouco.
- b) Os referidos contratos não foram, portanto, visados pelo Tribunal de Contas e consequentemente publicados no Boletim Oficial para terem eficácia externa, o que viola a legislação em vigor sobre o controlo preventivo dos atos e contratos, bem como, as regras da admissão na Administração Pública. Com efeito, a Lei nº 84/IV/93, de 12 de julho (que aprova a competência, organização e o funcionamento do Tribunal de Contas e o estatuto dos respetivos juizes), determina no seu nº 1 do artigo 13º: "Devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva: a) Os contratos de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal; (...) d) Os diplomas e despachos relativos às admissões de pessoal não vinculado à Função Pública, bem como todas as admissões em categorias de ingresso na Administração Central e Local."

Para além disso, o Fundo não assegurou o cumprimento no disposto na al. a) do nº 1 do art. 11º da Lei 96/V/99, de 22 de março, "O pessoal dos serviços e fundos autónomos rege-se pelo Estatuto da Função Pública e é provido, nos termos da Lei, conforme couber (Pelo membro do Governo que dirija superiormente o departamento governamental a que o serviço ou fundo autónomo respeite)", pois não há evidência da existência de proposta devidamente autorizada.

<sup>5</sup> A redação final deste parágrafo teve em conta parcialmente o contraditório.

Por último, refira-se que não existe uma unidade de gestão de pessoal, ou pelo menos um funcionário com esta responsabilidade de forma a simplificar, descentralizar, flexibilizar e impulsionar a gestão dos recursos humanos no Fundo, de modo a promover os procedimentos de legalidade.

### **2.3.5. Sistema de informação e controlo instituído**

Existem alguns aspetos procedimentais que devem ser regulados, implementados e observados, nomeadamente a definição das funções gerais de tesouraria e regras de controlo. De igual forma o secretário deve ser indicado pelo CA, pois o CA é responsável pela realização e pagamento das despesas por conta do mesmo, conforme instituído no Decreto-Regulamentar nº 20/2013, de 24 de Setembro.

Neste domínio, em resultado das verificações realizadas, foram identificados diversos pontos fracos a saber:

- a) Não há registos contabilísticos das operações, e nem dispõem de uma ferramenta para efetuar o controlo próprio das despesas realizadas, recorrendo apenas a consulta de dados espelhados no Sistema SIGOF;
- b) O acompanhamento e monitorização das atividades, é feito com base em dados extraídos do Sistema SIGOF, mas não num acompanhamento próprio por cada atividade a nível de seguimento dos contratos assinados;
- c) Embora a atividade do Fundo vem sendo objeto de reporte mediante elaboração de relatórios semestrais e anuais de atividades (**Vd. Anexo 10**), estes relatórios são elaborados pelo Secretariado Executivo de acordo com dados facultados de forma informal pelo MFP, e não com base em dados produzidos pelo Fundo;
- d) Na área da gestão de Recursos Humanos, onde é gerado mensalmente um elevado volume de informação, verifica-se que inexistente uma área direcionada para o efeito, sendo certo que nem todos os gastos com pessoal estão relacionados com o funcionamento do Fundo.

Não se observou o cumprimento do princípio da segregação de funções, designadamente:

- a) Segundo informações obtidas junto dos responsáveis do Fundo, as funções do secretário não têm vindo a ser implementadas de conformidade com as normas do Manual de Procedimentos;

- b) Em alguns casos, verifica-se que nem sempre a cabimentação é feita no Fundo **(Vd. Anexo 06)**;
- c) Pagamentos efetuados sem a assinatura da entidade que deveria autorizar o pagamento (nesse caso, o Presidente) **(Vd. Anexo 05)**;
- d) Verificou-se que, até meados de 2015, nem todas as despesas realizadas foram objeto de autenticação pelo controlador financeiro **(Vd. Anexo 05 a 07)**;
- e) Nos documentos de ordem de pagamento, em alguns casos, constam apenas as assinaturas de quem faz a liquidação e o pagamento **(Vd. Anexo 05 a 07)**;
- f) É de se referir que o Fundo só veio a dispor de um Manual de procedimentos devidamente homologado em Março de 2015, mas, de acordo com informações facultadas, este manual não vem sendo efetivamente implementado.

#### **2.4. Contraditório**

O contraditório que se anexa, não opõem-se as constatações, conclusões, recomendações e propostas aqui referidas, exceto quanto aos suplementos remuneratórios. Quanto a este ponto, alteramos as constatações, conclusões, recomendações e propostas tendo parcialmente em conta os argumentos do contraditório.

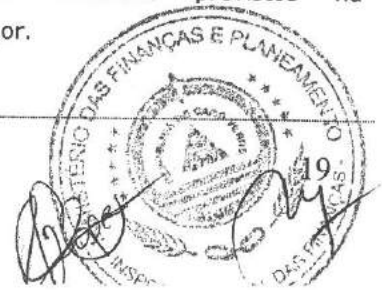
A equipa regozija-se com o teor do contraditório globalmente **(Vd. Anexo 13)**.

### **3. Conclusões, Recomendações e propostas**

Em face do exposto, as principais conclusões do trabalho realizado e as recomendações que se formulam ao Fundo de Sustentabilidade Social para o Turismo são as seguintes:

Tabela 7 - Conclusões e Recomendações/Propostas

<b>3.1. Conclusões</b>	<b>3.2. Recomendações/Propostas</b>
<b>No domínio do sistema de gestão e prestação de contas</b>	
a) Não se identificou a existência de um documento de planeamento formal que regule a atividade desenvolvida, de facto, pelo Fundo, Isto é, o Fundo não procedeu à elaboração dos documentos de planeamento previstos: nos nºs 2 e 3 do art.º 61º do	Proceda à elaboração dos documentos de planeamento da atividade previstos na legislação em vigor.



3.1. Conclusões	3.2. Recomendações/Propostas
Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de Novembro nomeadamente, o Plano de Atividades e o Plano de Receitas e Despesas (vd. Ponto 2.1.1.).	
b) Constatou-se, igualmente, a inexistência de manuais de procedimentos que possibilitem uma adequada definição de responsabilidades funcionais, assim como a uniformização dos procedimentos (vg. autorização de pagamentos, libertação de créditos, reconciliações bancárias) em termos de autoridade, responsabilidade e segregação de funções de modo a permitir o controlo contabilístico sobre ativos, passivos, gastos e rendimentos (vd. Ponto 2.1.1.).	Produza os instrumentos necessários de controlo e de monitorização da atividade (vg. manuais e normas, procedimentos de registo, acompanhamento e verificação) visando potenciar uma gestão mais adequada e eficiente.
c) Em matéria do cumprimento legal de prestação de contas importa referir que constata-se que o Fundo, apesar de não dispor de documentos previsionais (vg. Plano de atividade e Orçamento), tem vindo a assegurar o envio anual da Conta de Gerência ao Tribunal de Contas para julgamento, conforme previsto artigos 13º e 14º da Lei n.º 96/V/99 de 22 de Março (vd. Ponto 2.1.2).	Que passe a produzir a Conta de Gerência com base na sua contabilidade, em conformidade com o disposto no nº 1 do art.º 61º do Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de Novembro.
Sistema de informação e controlo na arrecadação de receita	
d) No triénio em análise, assistiu-se a um crescimento da receita, sendo este crescimento na ordem dos Esc 61.232.613 (10,21%) de 2014 para 2015, em grande medida por força de maior volume de transferência de contribuição turística. Em 2015, a receita ascendeu a Esc 661.032.422, sendo que deste montante 99% foi também proveniente de transferência da contribuição turística. (vd. ponto 2.2.1.)	
e) Os recebimentos de fundos não estão a ser objeto de uma gestão e controlo adequados, uma vez que o responsável não vem submetendo a despacho do Conselho de Administração todos os processos para verificação e autorização para obtenção dos fundos, pois não há aposição da assinatura nos referidos processos. (vd. Ponto 2.2.2.).	Institucionalize procedimentos na área do controlo de fundos obtidos, para uma correta administração, contabilização e controlo da mesma. A correta administração do controlo de fundos traduz-se na previsão, otimização e controlo de todos os pagamentos e de todos os recebimentos no sentido de minimização dos riscos de carência e detenção de liquidez.
f) Da análise das contas no triénio, constatou-se que não existiu um controlo regular entre os saldos evidenciados pelas mesmas e os da contabilidade, dado que não foram efetuadas as devidas reconciliações	Promova a elaboração regular de reconciliações dos fundos recebidos e das transferências do Tesouro, bem como de mapas com os valores

3.1. Conclusões	3.2. Recomendações/Propostas
entre os registos de fundos recebidos e as transferências constantes no sistema do Tesouro para o efeito. (vd. Ponto 2.2.2.)	entrados e saídos.
<b>Sistema de informação e controlo na realização de despesa</b>	
g) No triénio em análise, assistiu-se a um crescimento da despesa, sendo este crescimento na ordem dos Esc 160.004.481 (34,6%) de 2014 para 2015, justificado pelo aumento da despesa de capital, devido a dois desembolsos ocorridos em 2015 para o financiamento do projeto de modernização e expansão do Porto Sal Rei (um de Esc 141 103 376 e outro de Esc 184 181 036). (vd. ponto 2.3.1.).	
h) No período em análise, verifica-se que os pagamentos realizados no âmbito da atividade do Fundo, vem sendo classificados em "Correntes" e de "Capital".	Proceda a análise e correção de classificação da despesa por forma a assegurar a propriedade da classificação que vem sendo atribuído as despesas em "Correntes" e de "Capital".
i) No triénio, na gerência do Sr. <b>OCULTADO(A)</b> muitas ordens de pagamentos foram realizadas, com a preterição do cumprimento de formalidades essenciais, designadamente em matéria de procedimentos da autenticação dos documentos (vg. cabimentação, autorização, liquidação e pagamento) e, ainda sem constar as assinaturas das entidades legalmente autorizadas e aposição do visto do controlador financeiro. (vd. pontos 2.3.2; 2.3.3);	Assegure que a totalidade da despesa realizada é objeto da respetiva autorização pela entidade competente para o efeito. Cumpra integralmente o disposto na legislação, garantidos assim os princípios da legalidade e regularidade na realização das despesas.  Providenciar a informação sobre o destino dado aos três postos móveis adquiridos no valor de Esc 14 386 140.
j) Foram detetados 14 processos de pessoal contratado celebrados entre as partes sendo de destacar que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os referidos contratos, consequentemente, não foram visados pelo Tribunal de Contas nem publicados no Boletim Oficial, o que viola a legislação em vigor sobre o controlo preventivo dos atos e contratos, bem como, as regras da admissão na Administração Pública, nos termos do nº 1 do artigo 13º da Lei nº 84/IV/93, de 12 de Julho (vd. Ponto 2.3.4.).</li> </ul>	Respeite os procedimentos legais de autorização e comunicação relativamente à admissão de pessoal.
k) Pagamento de senhas de presença aos Membros da CAUT num montante global de Esc 165.000 (vd. Ponto 2.3.4.) sem estar cumprido o disposto no nº 3 do artigo 52º do Decreto-Lei nº 9/2013, de 26 fevereiro <sup>6</sup> .	Propõe que o Governo diligencie no sentido da fixação das condições de atribuição dos suplementos remuneratórios com urgência, cumprindo assim o disposto no nº 3 do artigo

<sup>6</sup> A redação final desta alínea teve em conta parcialmente o contraditório.



**3.1. Conclusões**

**3.2. Recomendações/Propostas**

52º do Decreto-Lei nº 9/2013.

Suspenda o pagamento de senhas de presença enquanto não for publicado o Decreto-Lei previsto pelo nº 3 do artigo 52º do Decreto-Lei nº 9/2013.

Propõe que o Tribunal de Contas analise a eventualidade da reposição das senhas de presenças pagas até ao momento da análise.

Inspeção Geral de Finanças, Praia, Julho de 2016

A Equipa de Auditoria

  
- José Maria Cardoso -

Inspetor Superior de Finanças

  
-Janáina Sousa Lopes-

Inspetora de Finanças



---

**LISTA DE ANEXOS**

- Anexo 01** Despacho do Sr. Inspetor-Geral de Finanças
- Anexo 02** Ordem de pagamento – Receitas Consignadas
- Anexo 03** Financiamento do Projeto de Modernização e Expansão do Porto Sal Rei
- Anexo 04** Análise de Pagamentos
- Anexo 05** Ordens de Pagamentos efetuados de forma indevida
- Anexo 06** Ordens de Pagamentos efetuados de forma indevida
- Anexo 07** Ordens de Pagamentos efetuados de forma indevida
- Anexo 08** Despacho MF – Remuneração mensal atribuída aos Membros do CA não executivo
- Anexo 09** Despacho - Remuneração mensal a membros não executivos
- Anexo 10** Questionário de auditoria
- Anexo 11** Quadro mensal de receitas em conformidade com dados do sistema
- Anexo 12** Quadro mensal de despesas em conformidade com dados do sistema
- Anexo 13** Contraditório



# ANEXOS