

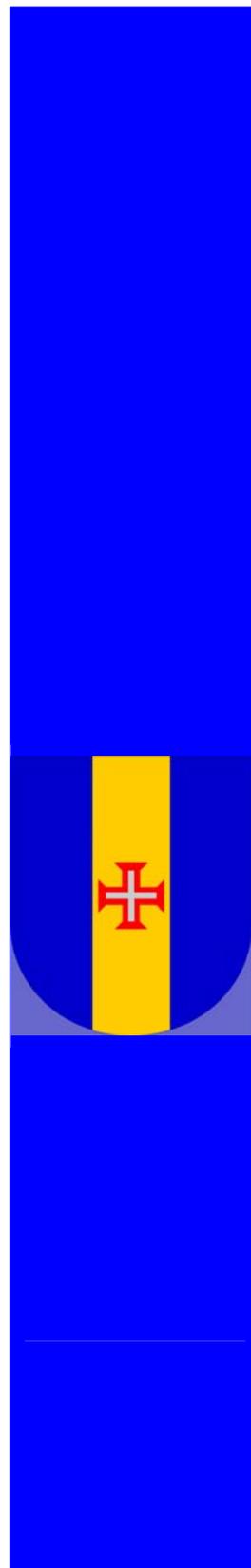


Relatório n.º 2/2007– FS/SRMTC

**Auditoria à dívida dos municípios da RAM
titulada por contratos de *factoring*
2005**

Processo nº 09/06 – Aud/FS

Funchal, 2007





**Auditoria à dívida dos municípios da RAM
titulada por contratos de *factoring*
2005**

**RELATÓRIO N.º 2/2007-FS/SRMTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

ÍNDICE

ÍNDICE	1
FICHA TÉCNICA.....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	2
1. SUMÁRIO.....	3
1.1. INTRODUÇÃO	3
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	3
1.3. RECOMENDAÇÕES.....	4
2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO	5
2.1. FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA.....	5
2.2. OBJECTIVOS.....	5
2.3. METODOLOGIAS E TÉCNICAS DE CONTROLO	6
2.4. ENTIDADES OBJECTO DA AUDITORIA E RESPONSÁVEIS.....	7
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	7
2.6. CONTRADITÓRIO.....	8
2.7. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL	8
2.7.1. <i>Orgânica das entidades auditadas</i>	8
2.7.2. <i>Enquadramento jurídico do recurso ao crédito pelos Municípios</i>	10
2.7.3. <i>Enquadramento jurídico do factoring</i>	12
2.7.4. <i>Regime contabilístico</i>	16
3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	18
3.1. DÍVIDA DOS MUNICÍPIOS DA RAM EM 31/12/2005, TITULADA POR CONTRATOS DE FACTORING.....	18
3.1.1. <i>Considerações preliminares</i>	18
3.1.2. <i>Identificação do valor global da dívida titulada por contratos de factoring</i>	18
3.1.3. <i>Valor em dívida ao Banif, relativo a descontos de facturas</i>	21
3.1.4. <i>Dívida não contabilizada</i>	22
3.2. DESPESAS EMERGENTES DO DESCONTO DE CRÉDITOS VENCIDOS, PELOS FORNECEDORES DA CMF	28
3.2.1. <i>Negócios jurídicos conexos a factoring</i>	28
3.2.2. <i>Aberturas de crédito para desconto de facturas</i>	30
3.2.3. <i>Juros e comissões pagos pela CMF em contratos atípicos de factoring</i>	31
3.3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS CUSTOS DOS ATRASOS NO PAGAMENTO DE FACTURAS PELO MUNICÍPIO DO FUNCHAL.....	33
3.4. DESPESAS DA CMF TITULADAS POR CONTRATOS DE FACTORING	35
3.4.1. <i>Sistema de CI</i>	35
3.4.2. <i>Legalidade dos actos e contratos geradores de despesa</i>	41
3.4.3. <i>Acatamento das recomendações formuladas pelo TC</i>	44
3.4.4. <i>Limites de endividamento</i>	45
4. EMOLUMENTOS.....	49
5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....	49
ANEXOS.....	51
Anexo I – <i>Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira</i>	53
Anexo II – <i>Quadros de responsáveis da CMF e da CMPS em 2005</i>	55
Anexo III - <i>Limites da capacidade de endividamento dos municípios da RAM em 2005</i>	57
Anexo IV – <i>Juros e comissões pagas em 2005 pela CMF por conta do desconto de facturas</i>	59
Anexo V – <i>Juros de mora facturados à CMPS reportados a 30/06/2006</i>	61
Anexo VI – <i>Descontos de facturas com encargos suportados pela CMF autorizados em 2005</i>	63
Anexo VII – <i>Amortizações de descontos de facturas com encargos suportados pela CMF realizadas em 2005</i>	65
Anexo VIII – <i>Nota de emolumentos e outros encargos</i>	69

FICHA TÉCNICA

<i>SUPERVISÃO</i>	
Mafalda Morbey Affonso	Auditora-Coordenadora
<i>COORDENAÇÃO</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Chefe
<i>EQUIPA DE AUDITORIA</i>	
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Superior
Ilídio Garanito	Técnico Verificador
<i>APOIO JURÍDICO</i>	
Merícia Dias	Técnica Verificadora Superior

RELAÇÃO DE SIGLAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BES	Banco Espírito Santo
BNP	Banque Nationale de Paris
BPI	Banco Português de Investimento
BST	Banco Santander /Totta
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CI	Controlo Interno
CMF	Câmara Municipal do Funchal
CMPS	Câmara Municipal da Ponta do Sol
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DAF (CMF)	Divisão de Administração Financeira
DAF (CMPS)	Departamento Administrativo e Financeiro
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EURIBOR	Euro Interbank Offered Rate
FBM	Fundo de Base Municipal
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FGM	Fundo Geral Municipal
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LISBOR	Lisbon Interbank Offered Rate
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordens de Pagamento
PA	Programa de Auditoria
PGA	Plano Global da Auditoria
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RAM	Região Autónoma da Madeira
SC	Serviço de Contabilidade
SCPA	Secção de Contabilidade, Património e Aprovisionamento
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas



1. SUMÁRIO

1.1. Introdução

O presente documento consubstancia o resultado da auditoria orientada à dívida dos municípios da RAM titulada por contratos de *factoring*, em 2005.

1.2. Observações de auditoria

Na sequência dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados obtidos, apresentam-se as principais observações, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do presente documento:

1. A fim de anteciparem o recebimento das dívidas, alguns fornecedores dos municípios da RAM tinham transferido para sociedades de *factoring*, à data de 31 de Dezembro de 2005, cerca de 33 milhões de euros, que representavam quase 17% das dívidas globais municipais (cfr. ponto 3.1.2).

Com esse intuito, foram igualmente contratadas pelos credores das Câmaras aberturas de crédito para desconto de facturas junto do Banif, no montante de 13 milhões de euros (cfr. ponto 3.1.3);

2. Nem todas as facturas que titulam as dívidas dos municípios de Santana e de Ponta do Sol, cedidas ao abrigo de contratos de *factoring*, estavam contabilizadas, o que configura o incumprimento das regras estabelecidas no POCAL e altera a situação financeira espelhada no Balanço dessas entidades (cfr. pontos 3.1.2 e 3.1.4);
3. Em 2005, a CMF foi o único município da RAM a suportar encargos com contratos de *factoring* e aberturas de crédito para desconto de facturas, celebrados pelos seus fornecedores, os quais perfizeram o montante de €327.940,25.

Apesar de resultar da falta de capacidade financeira do município para fazer face aos encargos assumidos, do ponto de vista estritamente financeiro, a utilização deste tipo de “financiamento” revela-se menos onerosa que o pagamento dos juros de mora previstos na legislação em vigor (cfr. pontos 3.2 e 3.3);

4. O sistema de controlo interno associado à contabilização dos pagamentos e das dívidas tituladas por contratos de *factoring* da CMF revelou-se pouco fiável, atentas as deficiências identificadas nos procedimentos adoptados, em particular, as relacionadas com a impossibilidade de conciliação da informação contabilística da CMF com a fornecida pelas sociedades de *factoring* circularizadas (cfr. ponto 3.4.1);
5. Face ao enquadramento das operações efectuadas pela CMF (que envolvem o pagamento de juros pelo município e o reescalonamento dos prazos de pagamento das dívidas) no conceito de dívida fundada, verificou-se que o município não observou o quadro legal vigente em matéria de endividamento, nomeadamente (cfr. pontos 3.4.2 e 3.4.4):
 - O disposto no art.º 53.º, n.º 2, al. d), e n.º 7 da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, relativo à submis-

são da contratação de empréstimos a autorização da Assembleia Municipal e à consulta a, pelo menos, três instituições de crédito¹;

- ➔ A al. a) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, que obriga a sujeição dos actos de que resulte aumento da dívida pública fundada à fiscalização prévia do TC;
- ➔ Os limites qualitativos relativos à finalidade dos empréstimos², e quantitativos definidos na Lei do Orçamento do Estado.

6. Não foram acatadas pela CMF as recomendações formuladas pela SRMTC nos relatórios de auditoria n.ºs 14/2001 –FC e 15/2005-FS, nomeadamente no que se refere ao reequacionamento do envolvimento directo do município nos contratos de *factoring* celebrados pelos seus fornecedores e à necessária submissão das operações de crédito de médio e longo prazos a autorização da Assembleia Municipal (cfr. ponto 3.4.3).

Os factos susceptíveis de tipificar infracções financeiras foram apreciados individualmente nos pontos respectivos do presente documento, encontrando-se resumidos no Anexo I.

1.3. Recomendações

Na sequência das observações acabadas de enunciar, o Tribunal de Contas recomenda aos municípios da RAM que no desenvolvimento das suas actividades administrativas e financeiras, observem as seguintes orientações:

DE APLICAÇÃO GERAL:

1. Tenham em consideração que na nova Lei das Finanças Locais (LFL) é vedada aos municípios “a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo” (cfr. o n.º 12 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro);
2. Avaliem de forma rigorosa o impacto das novas despesas no orçamento municipal, de forma a garantir, a todo o tempo, a suficiência daquele e dos correspondentes recursos financeiros, evitando atrasos nos pagamentos aos fornecedores.

APLICÁVEIS À CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA DO SOL

3. Diligencie no sentido das demonstrações financeiras de natureza patrimonial passarem a reflectir a totalidade das dívidas a terceiros em obediência ao princípio contabilístico da materialidade previsto no POCAL (cfr. pontos 3.1.2 e 3.1.4);
4. Garanta, a todo o tempo, a suficiência do orçamento para assegurar a contabilização das facturas emitidas pelos fornecedores, instituindo procedimentos mais eficazes de previsão das dotações e providenciando pela sua tempestiva alteração sempre que estas sejam insuficientes (cfr. ponto 3.1.4).

¹ Esta obrigação resulta também dos n.ºs 5 e 6 do art.º 23.º da LFL, que vigorava em 2005.

² Segundo os n.ºs 1 e 2 do art.º 24.º da LFL, vigente à data a que se reporta a auditoria, os empréstimos de curto prazo só podem ser contraídos para “acorrer a dificuldades de tesouraria”, e os de médio e longo prazos, para “aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou reequilíbrio financeiro dos municípios”.



RELATIVAS À CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL

5. Aperfeiçoe o sistema de controlo interno administrativo implementado nesta área através (cfr. pontos 3.4.1.1 e 3.4.1.2):
- De uma atempada emissão das Ordens de Pagamento e consequente contabilização da fase de liquidação das despesas relacionadas com contratos de *factoring* antes do seu pagamento efectivo;
 - Da contabilização das dívidas cedidas pelos fornecedores de imobilizado a sociedades de *factoring* numa subconta da conta 26.1.1 - «Fornecedores de imobilizado, c/c», ao invés de na conta 26.8.8.11 – «Outros credores – factoring»;
 - Da contabilização das comissões pagas por conta dos contratos de *factoring* numa conta patrimonial distinta daquela em que são contabilizados os juros.

2. CARACTERIZAÇÃO DA ACÇÃO

2.1. Fundamento e âmbito da auditoria

De acordo com o Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano 2006, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 20 de Dezembro de 2005, através da Resolução n.º 2/05-PG³, realizou-se uma acção de controlo que incidiu sobre a dívida dos municípios da RAM titulada por contratos de *factoring*, reportada a 31/12/2005.

Esta acção foi perspectivada tendo em vista a identificação do volume de encargos assumidos e não pagos dos municípios da RAM, a 31/12/2005, titulados por contratos de *factoring* e dos eventuais custos suportados pelas onze autarquias com comissões e/ou juros durante o exercício económico de 2005.

2.2. Objectivos

Com a presente acção pretendeu-se identificar o universo das dívidas dos municípios tituladas por contratos de *factoring* em 2005 e o seu custo directo (traduzido em termos de comissões e/ou juros pagos).

Para a concretização do objectivo geral foram definidos os seguintes objectivos específicos, de acordo com o estabelecido no PGA da auditoria:

- Determinação do valor global da dívida dos municípios da RAM a 31/12/2005, titulada por contratos de *factoring*;
- Identificação dos contratos de *factoring* que acarretaram o pagamento de comissões e/ou juros pelos municípios da RAM durante o ano de 2005;

³ Publicada no DR, II Série, n.º 994, de 20 de Janeiro de 2006, com a alteração autorizada por despacho do Juiz Conselheiro da SRMTC de 19 de Setembro de 2006 (aposto na Informação n.º 64/2006-UAT III, de 04/09/2006).

3. Apreciação da legalidade (visto estes negócios configurarem operações indirectas de endividamento municipal⁴) e da boa gestão⁵ dos contratos/acordos que titulem a assunção, pelos municípios, de encargos com comissões e/ou juros decorrentes da cedência (pelos seus fornecedores) de dívidas a empresas de *factoring*;
4. Confirmação de que o valor destas operações indirectas de endividamento, vigentes em 31/12/2005, são comportáveis nos limites de endividamento dos municípios⁶.

2.3. Metodologias e técnicas de controlo

A metodologia seguida na realização da presente acção englobou as fases de **planeamento**, incluindo a análise da informação remetida pelos municípios e sociedades de *factoring*, de **execução** e, por fim, de **consolidação e tratamento da informação recolhida** ao longo de toda a auditoria, no desenvolvimento das quais foram adoptados métodos e técnicas de auditoria geralmente aceites, nomeadamente os constantes do *Manual de Auditoria e de Procedimentos*⁷.

Fase de Planeamento

- Estudo prévio da legislação (enquadramento jurídico) e das informações constantes do dossiê permanente dos onze municípios, nomeadamente dos documentos de prestação de contas de 2005 (Balanços e Mapas de Fluxos de Caixa) e dos resultados de auditorias realizadas anteriormente⁸;
- Análise e tratamento das informações atinentes ao *factoring*, recolhidas durante a “*Auditoria financeira à dívida a fornecedores de imobilizado da Câmara Municipal do Funchal – 2005*”⁹;
- Solicitação de informações (às Câmaras Municipais e às *sociedades de factoring*), com vista ao planeamento desta acção;
- Análise das respostas dos municípios e das sociedades de *factoring* circularizadas, confrontando a informação obtida nestas duas fontes e obtenção de esclarecimentos e documentos adicionais.

As sociedades de *factoring* circularizadas foram as que descontaram maior volume de facturas emitidas em nome dos municípios:

⁴ Nos termos do art.º 53.º, n.º 2, al. d) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento do órgãos dos municípios e das freguesias), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, é competência da Assembleia Municipal “*aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei*”.

⁵ Envolvendo, designadamente, a comparação entre os encargos decorrentes destes contratos e os que decorreriam da aplicação dos juros de mora previstos na legislação relativa às empreitadas de obras públicas (n.º 1 do art.º 213.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março) e no regime relativo aos atrasos do pagamento nas transacções comerciais (DL n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro).

⁶ Nos montantes do rateio realizado pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e nos limites à capacidade de endividamento dos municípios estabelecidos na Lei do OE para 2005 e na Lei das Finanças Locais (LFL).

⁷ Aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2ª Secção, do TC, de 28 de Janeiro, e aplicado à SRMTC pelo Despacho regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTC, de 15 de Novembro.

⁸ Designadamente, do Relatório n.º 15/2005-FS/SRMTC, relativo à “*Auditoria Orientada ao Endividamento Administrativo e Financeiro dos Municípios da Região Autónoma da Madeira*”.

⁹ O extracto da conta 26.8.8.11 – «Outros credores – *factoring*» e um ficheiro contendo a discriminação do valor em dívida a 31/12/2005 e dos juros pagos por conta dos contratos de *factoring* celebrados pelos fornecedores da Câmara.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- Besleasing & Factoring, S.A.;
- Banco BPI – DPCS – Gestão de Factoring;
- Banif – Núcleo de Factoring;
- Caixa Leasing e Factoring, S.A..

Fase de Execução

Após a análise às informações obtidas durante a fase de planeamento, a 2 de Novembro realizou-se uma deslocação ao município da Ponta do Sol, na sequência das divergências detectadas entre a sua resposta e a dívida de curto prazo relevada nos Balanços de 2005 (esta era inferior à que o município informou estar a dever a sociedades de *factoring*).

Nos dias 6 e 10 de Novembro e 7 de Dezembro, foram realizadas outras deslocações ao município do Funchal (único que em 2005 pagou comissões e/ou juros relacionados com a execução de contratos de *factoring*).

Durante estas deslocações à CMPS e à CMF foram realizados os seguintes procedimentos:

- ➔ Apreciação do sistema de controlo interno implementado na CMPS e na CMF, relativo à contratualização, contabilização, pagamento e acompanhamento dos contratos de *factoring* e negócios jurídicos conexos;
- ➔ Confirmação e documentação da contabilização das facturas descontadas ao abrigo de contratos de *factoring* pela CMPS;
- ➔ Análise da execução dos pagamentos (de comissões, juros e amortizações de dívidas) efectuados pelo município do Funchal, em 2005, relacionados com a execução de contratos de *factoring* com encargos para o município.

Consolidação e Tratamento da Informação

- ➔ Consolidação da informação recolhida junto das diversas fontes e nas fases anteriores;
- ➔ Tratamento da informação recolhida e elaboração de quadros e indicadores.

2.4. Entidades objecto da auditoria e responsáveis

As entidades objecto da presente auditoria foram as onze Câmaras Municipais da RAM (CMC - Câmara Municipal da Calheta, CMCL - Câmara Municipal de Câmara de Lobos, CMF - Câmara Municipal do Funchal, CMM - Câmara Municipal de Machico, CPM - Câmara Municipal do Porto Moniz, CMPS - Câmara Municipal da Ponta do Sol, CMPS¹⁰ - Câmara Municipal do Porto Santo, CMRB - Câmara Municipal da Ribeira Brava, CMS - Câmara Municipal de Santana, CMSC - Câmara Municipal de Santa Cruz, CMSV - Câmara Municipal de São Vicente).

Os responsáveis pelas entidades identificadas são os seus membros cuja composição, com excepção das Câmaras do Funchal e da Ponta do Sol (cfr. Anexo II), não se reproduz no presente documento por ausência de efeito útil.

2.5. Condicionantes e grau de colaboração dos responsáveis

O trabalho de campo decorreu normalmente, embora sejam de mencionar as dificuldades colocadas pela ocorrência de alguns atrasos nas respostas aos pedidos de informação formulados e pela conciliação das informações prestadas pelos municípios e pelas *sociedades de fac-*

toring, que obstaram à determinação do valor da dívida dos municípios da RAM a 31/12/2005 por conta de contratos de *factoring* e que conduziram a um acréscimo da complexidade e duração dos trabalhos da auditoria.

É de realçar, todavia, a disponibilidade das sociedades de *factoring* e dos dirigentes e colaboradores das Câmaras Municipais contactados para prestar os esclarecimentos solicitados.

2.6. Contraditório

Para efeitos do exercício do contraditório, e em cumprimento do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à audição: dos Presidentes das onze Câmaras Municipais da RAM; dos Vereadores com o pelouro financeiro da CMF que exerceram funções durante a 1.ª e 2.ª gerências de 2005, na parte que lhes dizia respeito; dos Vereadores da CMPS que aprovaram o orçamento para 2005 e que exerceram funções durante essa gerência; da Chefe da Secção de Contabilidade, Património e Aprovisionamento (SCPA) da CMPS, também na parte que lhe dizia respeito.

Decorrido o prazo fixado para as alegações, foram recebidas as respostas dos actuais Presidentes das Câmaras Municipais de Santana e de Ponta do Sol, de seis Vereadores da CMPS que exerceram funções durante a gerência de 2005¹⁰ e da Chefe da SCPA da CMPS, cujos conteúdos foram tidos em consideração na fixação do presente texto, designadamente, através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes.

2.7. Enquadramento normativo e organizacional

As autarquias locais qualificam-se constitucionalmente como pessoas colectivas de natureza territorial que prosseguem os interesses específicos das populações respectivas¹¹, para o que estão dotadas de atribuições e competências próprias, de órgãos representativos¹² e de recursos humanos, financeiros e património próprio.

A tutela sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais é meramente inspectiva, sendo exercida pelo Estado e/ou pelas Regiões Autónomas, no quadro da autonomia do poder local (cfr. o art.º 2.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto¹³ - Lei das Finanças Locais).

2.7.1. Orgânica das entidades auditadas

Em conformidade com o plano de trabalhos, foram concretizadas deslocações a dois municípios, cuja organização, nos aspectos relevantes para a presente auditoria, se descreve sucintamente nos subpontos seguintes.

¹⁰ António Manuel Ribeiro Silva Góis, José Manuel da Luz Coelho, António Leonardo Silva Santos, João Francisco Sousa Dias, Orlando Pontes de Sousa e Maria Elisabete Castanho Pedra Bento Rodrigues.

¹¹ Cfr. o art.º 235.º da Constituição da República Portuguesa.

¹² As atribuições, o funcionamento e a estrutura das autarquias locais, assim como a competência dos seus órgãos constam do DL n.º 159/99, de 14 de Setembro, e do DL n.º 169/99, de 18 de Setembro, alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, e pelas Declarações de Rectificação n.ºs 4/2002 e 9/2002, respectivamente, de 6 de Fevereiro e 5 de Março.

¹³ Entretanto alterada pelas Leis n.ºs 87-B/1998, de 31 de Dezembro, 3-B/2000, de 4 de Abril, 15/2001, de 5 de Junho, e 94/2001, de 20 de Agosto, e pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.



2.7.1.1. ORGÂNICA DA CMF

A estrutura organizacional da CMF está definida no regulamento de organização e competências dos serviços municipais, aprovado por deliberação da Assembleia Municipal do Funchal na reunião de 13 de Setembro de 1998¹⁴, o qual contém, em anexo, o quadro de pessoal e o organograma da Câmara.

Nos termos do mencionado regulamento, identificam-se, seguidamente, os principais serviços do Departamento Financeiro (DF)¹⁵ que intervêm nos procedimentos de contabilização, registo e controlo das despesas:

1. Divisão de Planeamento Financeiro (DPF):

As competências desta divisão (ponto 3.4.1. do art.º 7.º do regulamento) incluem “a) *Gerir e elaborar o Orçamento e Plano de Actividades*”, “b) *Acompanhar e controlar a execução orçamental e do plano*” e “c) *Elaborar as modificações ao orçamento e plano*”.

2. Divisão de Administração Financeira (DAF):

A este serviço, dirigido por um Chefe de Divisão, compete “f) *Assegurar os registos e procedimentos contabilísticos de acordo com a legislação em vigor e com os requisitos do modelo de gestão estabelecido pelo município*” (ponto 3.4.2).

Dentro desta Divisão existe o Serviço de Contabilidade (SC), assegurado por um Chefe de Departamento ao qual compete precisamente “b) *Controlar todos os movimentos relativos à arrecadação de receitas, efectivação de despesas e cabimentação das verbas*” (cfr. a al. b) do ponto 3.4.2.1.).

2.7.1.2. ORGÂNICA DA CMPS

A estrutura da CMPS está definida no regulamento de organização e competências dos serviços municipais, aprovado por deliberação da Assembleia Municipal na reunião de 28 de Dezembro de 1990¹⁶, o qual contém, em anexo, o quadro de pessoal e o organograma da Câmara.

Segundo o regulamento, compete ao Departamento Administrativo e Financeiro (DAF), pertencente à Divisão Administrativa e Financeira¹⁷, a gestão administrativa e financeira do município (cfr. o art.º 4.º, n.ºs 1 e 2).

De entre as unidades orgânicas da DAF, assume particular relevância para efeitos da presente auditoria, a Secção de Contabilidade, Património e Aprovisionamento (SCPA), chefiada por uma Chefe de Secção, a quem compete: “a) *coligir todos os elementos necessários à elabora-*

¹⁴ Aviso n.º 6071/98 – 2.ª Série, de 8 de Outubro, com as alterações introduzidas pelos Avisos n.º 811/2000 – 2.ª Série, de 4 de Fevereiro, n.º 4889/2000 – 2.ª Série (quadro de pessoal), de 27 de Junho, n.º 364/2005 (2.ª Série) –AP, de 25 de Janeiro, e n.º 1546/2006 (2.ª Série) –AP, de 22 de Junho.

¹⁵ Só a partir de Maio de 2006 é que este departamento passou a ser superintendido por um Director Financeiro. No período analisado na auditoria, este lugar não se encontrava provido, competindo ao Chefe da Divisão de Planeamento Financeiro (Dr. Paulino Ascensão), sob directa dependência do Vereador com a tutela da área financeira, a gestão, processamento e controlo das despesas.

¹⁶ Aviso publicado na 2.ª Série do DR, de 15 de Março de 1991, com as alterações introduzidas pelo Aviso n.º 1518/2000 (2.ª Série) –AP, de 1 de Março.

¹⁷ O lugar de Chefe de Divisão não se encontra provido.

ção do orçamento e respectivas revisões e alterações; b) Coordenar e controlar toda a actividade financeira, designadamente através do cabimento de verbas; (...) e) promover a contabilização e registos das receitas e despesas;” (cfr. n.º 1.1 do art.º 12.º).

2.7.2. Enquadramento jurídico do recurso ao crédito pelos Municípios

No período em referência (2005), o recurso ao crédito pelas autarquias locais encontrava-se regulado pela Lei das Finanças Locais (LFL) aprovada pela Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto¹⁸ (entretanto revogada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, que aprovou a nova LFL).

A citada Lei n.º 42/98, previa, no seu art.º 23.º, n.º 1, a possibilidade dos municípios contraírem empréstimos e utilizarem aberturas de créditos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitirem obrigações e celebrarem contratos de locação financeira.

Nos termos do n.º 2 daquela norma, o endividamento municipal devia respeitar os princípios de rigor e eficácia, visando a: “a) *Minimização de custos directos e indirectos numa perspectiva de longo prazo; b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; d) Não exposição a riscos excessivos*”.

Os empréstimos municipais podiam ser de curto prazo, para ocorrer a dificuldades de tesouraria (cfr. o n.º 1 do art.º 24.º), ou de médio e longo prazos, para aplicação em investimentos, ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios (cfr. o n.º 2 do art.º 24.º e os art.ºs 25.º e 26.º).

Perante a ausência, na LFL, vigente na altura, de um critério que permitisse distinguir os tipos de dívida em função do exercício orçamental a que respeitassem¹⁹, tornou-se necessário recorrer à classificação das dívidas prevista na Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro²⁰ (regime geral de emissão e gestão da dívida pública). No art.º 3.º deste diploma, a dívida flutuante é tida como a “*dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada*”, por seu lado, é considerada dívida pública fundada, a “*dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada*”.

De acordo com o art.º 24.º da Lei n.º 42/98, o recurso ao crédito pelos municípios estava sujeito a limites e, nessa medida, foram definidas balizas, quer para a contracção dos empréstimos de curto prazo (n.º 1) quer para os de médio e longo prazos (n.º 3). Contudo, pelo n.º 6 daquele artigo e pelo art.º 32.º, foi excluído desses limites o endividamento decorrente de determinados empréstimos.

¹⁸ Rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 13/98, de 25 de Agosto, e alterada pelos seguintes diplomas legais: Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro; Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril; Lei n.º 15/2001, de 5 de Junho; Lei n.º 94/2001, de 20 de Agosto; Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio; Lei orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto.

¹⁹ Segundo o critério definido na Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (nova LFL), mais precisamente no n.º 2 do seu art.º 38.º, conjugado com o n.º 4 do art.º 39.º, os contratos de curto prazo têm maturidade de 1 ano, os de médio prazo, entre 1 a 10 anos, e os de longo prazo, superior a 10 anos. No entanto, “*para efeitos do cálculo dos limites dos empréstimos de médio e longo prazos, consideram-se (...) os empréstimos de curto prazo e de aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de Dezembro do ano em causa*”.

²⁰ A qual dispõe, no seu art.º 18.º, que os seus princípios “*(...) aplicam-se à dívida pública directa de todas as entidades do sector público administrativo, sem prejuízo das disposições especiais da Lei das Finanças Regionais e da Lei das Finanças Locais*”. O art.º 7.º e o n.º 3 do art.º 13.º foram revogados pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro.



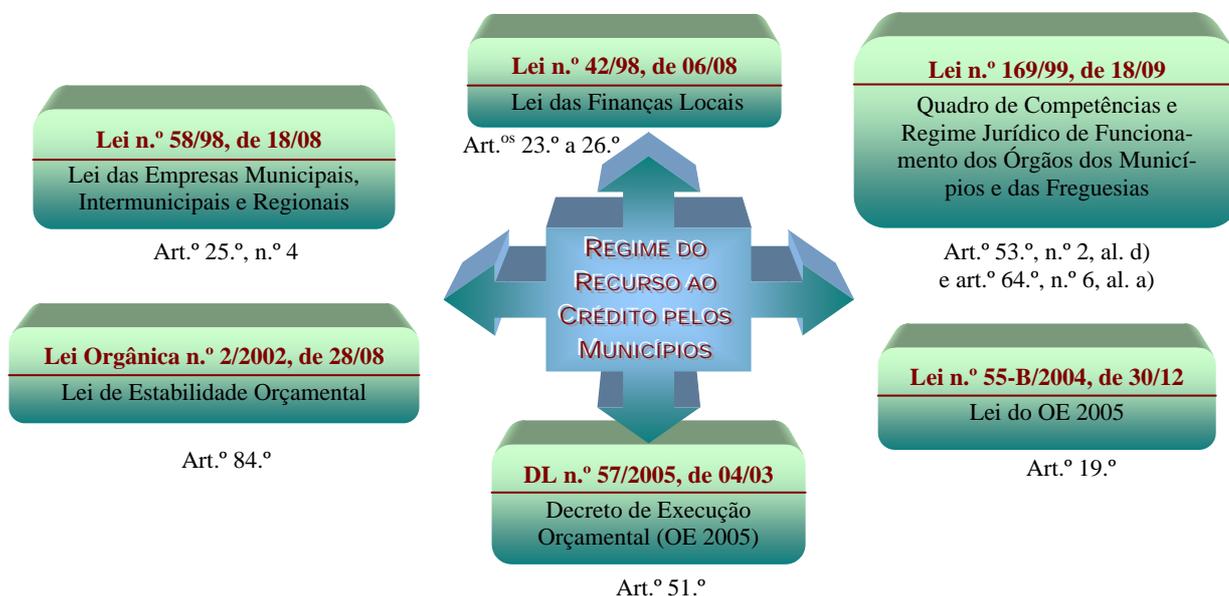
Em 2002, foi publicada a Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei de Estabilidade Orçamental)²¹, cujo art.º 4.º veio aditar o art.º 35.º-A à LFL. Este normativo tornou aplicável às autarquias locais as normas do Título V da Lei n.º 91/2001 (LEO), mormente o seu art.º 84.º.

De acordo com o n.º 2 do referenciado artigo (na redacção da Lei Orgânica n.º 2/2002), foram afastados, até à plena realização do PEC, os limites ao endividamento estabelecidos na LFL, passando os novos limites a serem estabelecidos nas Leis do Orçamento do Estado²².

Foi isso que aconteceu nas subsequentes Leis dos Orçamentos para 2003, 2004 e 2005²³, que, para além de continuarem a estabelecer limites para os encargos com os empréstimos já contraídos, restringiram o acesso à contratação de novos empréstimos pelos municípios que não tivessem excedido aqueles limites ao montante do rateio²⁴ efectuado pela Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL)²⁵, na condição de a 31 de Dezembro de cada ano, “(...) o montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, incluindo todas as formas de dívida, (...)” não poder exceder o que existia em 31 de Dezembro do ano anterior (cfr. o n.º 5 do art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004).

No quadro constante do Anexo III estão identificados, de forma detalhada, os limites ao endividamento dos municípios da RAM e as excepções vigentes em 2005, cujo enquadramento legal consta da figura seguinte:

Fig. 1 – Disposições legais aplicáveis ao recurso ao crédito pelos municípios em 2005



²¹ Que procedeu à primeira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental).

²² E podendo ser inferiores aos que resultariam da LFL.

²³ Mais precisamente no art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (OE-2005), alterado pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, e complementado pelo respectivo Decreto de Execução Orçamental (cfr. o art.º 51.º do DL n.º 57/2005, de 4 de Março).

²⁴ Realizado em função do montante global das amortizações efectuadas pelos municípios no ano anterior.

²⁵ Excepcionalmente, foi prevista a possibilidade de, independentemente do valor que lhes coube no rateio, os municípios continuarem a poder contrair determinados empréstimos.

Em 2006, os limites ao endividamento municipal foram estabelecidos pelo art.º 33.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (LOE para 2006), e pelo art.º 46.º do DL n.º 50-A/2006, de 10 de Março (Decreto de Execução do OE para 2006). Tratam-se de normas semelhantes às que vigoraram em 2005²⁶, com a excepção dos n.ºs 5 a 9 do art.º 33.º:

- No n.º 5 foi clarificado o conceito de endividamento líquido, nos seguintes termos “[o] montante de endividamento líquido, compatível com o conceito de necessidade de financiamento do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95), resulta da diferença entre a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos activos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria.”;
- O n.º 6 veio prever que “[o] endividamento líquido de cada município, calculado de acordo com os n.ºs 4 e 5, não pode exceder, em 31 de Dezembro de 2006, o existente na mesma data do ano anterior acrescido do valor que caiba ao município no procedimento de rateio a que se refere o n.º 3 deste artigo e diminuído do valor das amortizações de empréstimos que tenha de efectuar durante o ano de 2006.”;
- Os n.ºs 8 e 9 estabeleceram excepções aos limites de endividamento diferentes das que vigoravam em 2005²⁷.

Note-se que os n.ºs 5 e 6 do art.º 33.º da Lei do OE-2006 introduziram um novo conceito de endividamento líquido, distinto do considerado nesta auditoria que se baseou no entendimento do SATAPOCAL (Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL) constante do folheto emitido em Abril de 2004, intitulado “*O Leasing nas Autarquias Locais e Entidades Equiparáveis*”. Nesse documento o endividamento líquido seria: “*O resultante do somatório do stock da dívida contraída junto da banca (receitas contabilizadas por passivos financeiros subtraídas das respectivas amortizações de capital) com o capital em dívida da locação financeira, as dívidas por satisfazer junto de fornecedores e empreiteiros, bem como quaisquer outras formas de dívidas contraídas pelas autarquias locais*”.

Acresce referir que o conceito estabelecido no n.º 5 do art.º 33.º da LOE para 2006 foi acolhido pela nova LFL, nomeadamente no n.º 1 do art.º 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

2.7.3. Enquadramento jurídico do *factoring*

A actividade de *factoring* foi expressamente prevista pelo DL n.º 46 302, de 27 de Abril de 1965, como actividade parabancária típica. Contudo, só em 1986 se procedeu à sua regula-

²⁶ A Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (OE Para 2007) também seguiu a mesma linha.

²⁷ O n.º 8 determina que “[e]xceptionam-se do limite previsto no n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, os empréstimos de curto prazo contraídos pelos municípios para financiarem projectos aprovados no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG III que respeitem as seguintes condições: (...)”. Por sua vez o n.º 9 prevê que “[p]odem ainda excepcionar-se dos n.os 2, 3 e 6 empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de programas de habitação social, para renovação de áreas urbanas degradadas ou para a reabilitação de equipamentos destruídos pelos incêndios, os quais devem ser previamente autorizados por despacho conjunto dos Ministros de Estado e da Administração Interna, de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.”.



mentação pelo DL n.º 56/86, de 18 de Março, posteriormente revogado pelo DL n.º 171/95, de 18 de Julho²⁸.

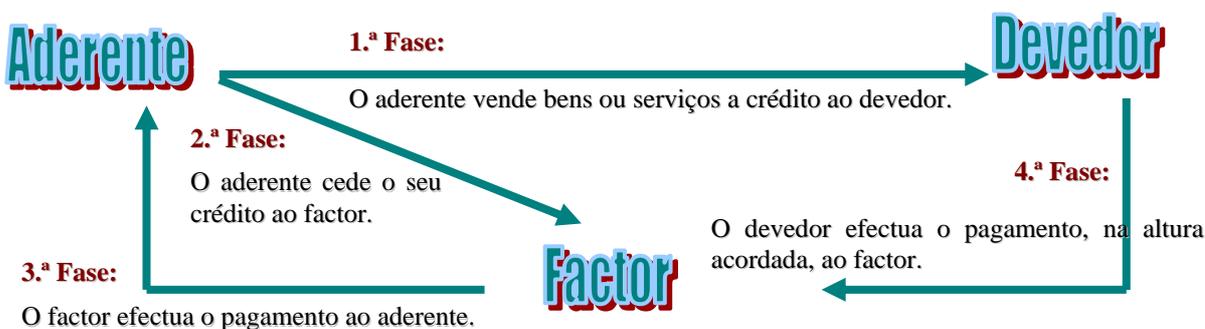
Esta actividade tem várias definições, pois existe em várias modalidades. De uma forma simplificada, pode dizer-se que a cessão financeira ou *factoring* é uma operação financeira pela qual uma entidade (fornecedora de bens e serviços - aderente) cede os seus créditos comerciais de curto prazo a uma instituição especializada na sua cobrança (o factor), mediante o pagamento de uma retribuição (comissão e juros).

Na maioria dos casos, o *factoring* traduz-se apenas numa antecipação dos recebimentos, através da entrega do aderente ao factor das operações de cobrança das suas facturas. Mas, em situações mais abrangentes, o factor pode apoiar administrativamente a empresa aderente, efectuando a gestão dos seus créditos, adiantando o dinheiro e partilhando com ela, total ou parcialmente, o risco de insolvência ou de falência do devedor. O factor é simultaneamente um prestador de serviços e um intermediário financeiro.

O devedor, apesar de não ser sujeito no contrato de *factoring*, sofre de forma directa e imediata os seus efeitos, vindo modificada a sua relação contratual, uma vez que a sociedade de *factoring* passa a ser a sua credora. No entanto, este, em princípio, não pode ser colocado perante o factor numa situação inferior à que se encontrava perante o aderente.

Nos termos do art.º 7.º do referenciado DL n.º 171/95, o contrato de *factoring* é sempre celebrado por escrito, dele devendo constar o conjunto das relações do factor com o respectivo aderente.

Esquemáticamente, o processo decorre em quatro fases distintas (cfr. o art.º 3.º do DL n.º 171/95):



A estes contratos é aplicável o regime jurídico da cessão de créditos, previsto nos art.ºs 577.º e seguintes do Código Civil, segundo o qual não é necessário o consentimento do devedor para que a cessão de créditos se efectue, bastando apenas que a mesma lhe seja notificada (cfr. os n.ºs 1 dos art.ºs 577.º e 583.º do Código Civil)²⁹.

A partir do momento em que um dos fornecedores do município celebra um contrato de *factoring*, a responsabilidade pela cobrança do crédito transfere-se para o factor, ficando o municí-

²⁸ Cujo n.º 1 do art.º 4.º foi revogado pelo DL n.º 186/2002, de 21 de Agosto.

²⁹ O n.º 1 do art.º 577.º do Código Civil dispõe que “o credor pode ceder a terceiro uma parte ou a totalidade do crédito, independentemente do consentimento do devedor, contando que a cessão não seja interdita por determinação da lei ou convenção das partes (...)”. O n.º 1 do art.º 583.º daquele código estipula, ainda, que “a cessão produz efeitos em relação ao devedor desde que lhe seja notificada, ainda que extrajudicialmente, ou desde que ele a aceite.”.

pio obrigado ao seu pagamento (desde que seja notificado da cessão do crédito), não ao fornecedor, mas sim àquela entidade. Note-se que destes contratos não resultam quaisquer encargos para o município, por este não intervir na relação jurídica estabelecida.

Deste modo, em situações normais, e caso o prazo de vencimento do pagamento da despesa cedida já tenha sido ultrapassado, estaremos perante uma dívida administrativa, uma vez que é indiferente para o município pagar ao credor inicial ou ao factor que o substitui. Ou seja, a cessão de créditos não altera a natureza, os pressupostos, as condições ou requisitos da dívida relativamente ao devedor.

Negócios jurídicos conexos

Em torno de contratos de *factoring* típicos gravita um conjunto de actos/contratos conexos, de natureza jurídica diversa, nos quais figuram, normalmente, para além de um factor e dos empreiteiros/fornecedores credores, um município, que se compromete a pagar os custos da operação. Tais realidades jurídicas incluem, nomeadamente³⁰:

- Protocolos de Acordo;
- Acordos de Pagamento;
- Contratos de Gestão de Pagamentos a Fornecedores;
- Notificações de Contratos de *Factoring* ou de Confirmação da Liquidação de Facturação.

Quer os Protocolos de Acordo quer os Acordos de Pagamento visam proporcionar ao devedor o diferimento do pagamento de facturas vencidas e não pagas aos seus fornecedores/empreiteiros.

O que os distingue é que, enquanto os Protocolos de Acordo são sempre celebrados com instituições de crédito, obrigando-se estas a adquirir, no futuro, créditos de fornecedores/empreiteiros a indicar pelo município, os Acordos de Pagamento podem ser celebrados, com uma instituição de crédito ou com um fornecedor/empreiteiro, podendo a aquisição dos créditos ocorrer posteriormente ou anteriormente ao Acordo, mediante a celebração de um verdadeiro contrato de *factoring* entre a instituição de crédito e o fornecedor/empreiteiro da autarquia.

O Acordo, nestas duas figuras jurídicas, visa regular as condições de pagamento dos créditos cedidos, quanto a prazos de pagamento, número de prestações e respectivo montante, juros a pagar pelo devedor sobre os valores vencidos, etc. (inclusive, por vezes, a própria comissão de *factoring*).

Os Contratos de Gestão de Pagamentos a Fornecedores são similares aos Protocolos de Acordo, mas, neste caso, os credores estão previamente determinados.

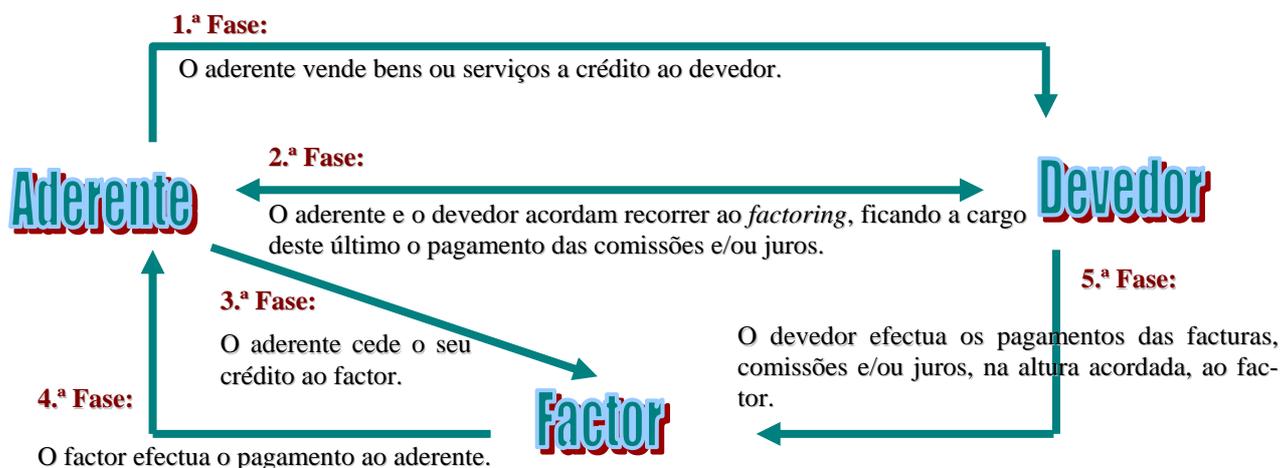
Em qualquer um destes contratos, é o devedor (município) quem desencadeia o procedimento de cessão da dívida, evidenciando que o negócio será celebrado, essencialmente, no interesse daquele, por forma a obter os meios financeiros para pagar a sua dívida perante um seu fornecedor. Pois, caso a intenção não fosse esta, a intervenção do município como parte do contrato não seria necessária.

³⁰ Cfr. a Deliberação n.º 1/2004-Aud. 1.ª S e anexos respectivos, de 25 de Maio, publicada na Internet, no site do Tribunal de Contas.



Nas Notificações de Contratos de Factoring ou de Confirmação de Liquidação de Facturas, os municípios tomam conhecimento da cessão de créditos e, por vezes, propõem o pagamento fraccionado dos montantes em dívida e acordam outras condições de pagamento. As notificações podem ser feitas pela instituição de crédito ou pelo fornecedor, devendo ser prévias à celebração do contrato entre a sociedade de *factoring* e o credor, a fim da autarquia poder dar o seu consentimento (por implicarem custos para este).

Esquemáticamente, quando existem contratos/acordos conexos com o fornecedor/empreiteiro, que implicam custos para o município, o processo de cessão de créditos passa a decorrer da seguinte forma:



Nas situações em que aos contratos de *factoring* estão associados contratos/acordos que acarretam custos para o município, o *factoring* embora formalmente não seja um empréstimo bancário, concretiza uma operação de endividamento financeiro³¹, desde o momento em que o fornecedor recebe o montante equivalente à dívida da autarquia, uma vez que, simultaneamente:

- Se opera uma mudança do titular dos créditos vencidos;
- Existe uma disponibilização de fundos alheios para satisfação de obrigações do município;
- Há lugar, não só à restituição das importâncias adiantadas pelo factor, mas também à cobrança de juros pela utilização desse capital, os quais, do ponto de vista da relação jurídica “Câmara Municipal – factor”, não são mais do que juros remuneratórios. Podendo ainda haver lugar ao pagamento de juros moratórios.

Não obstante tais situações possam traduzir-se numa forma menos burocrática, mais expedita e, até mesmo, menos dispendiosa³² do município assegurar que os seus fornecedores recebam a contraprestação a que têm direito, o facto é que esses negócios jurídicos associados a contratos de *factoring* revestem a natureza de uma operação financeira de endividamento, e nessa

³¹ Esta questão foi tratada no Acórdão n.º 29/03-Jul.1-1ª S/PL, publicado na II Série do DR, n.º 238, de 14 de Outubro de 2003, no ponto 3.2 – ficha 4 (B2) do Relatório n.º 33/2004 e no ponto 4.1.2 do Relatório 15/2005, ambos da SRMTC.

³² Uma vez que as taxas de juro associadas aos acordos conexos com os contratos de *factoring* são, geralmente, inferiores às dos juros de mora, calculados nos termos da legislação em vigor (cfr. n.º 1 do art.º 213.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março e o DL n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro).

qualidade deveriam observar as normas que disciplinam o recurso ao crédito pelas autarquias locais, designadamente o art.º 23.º da LEI n.º 42/98.

Com efeito, uma vez que estes contratos/acordos operam na esfera jurídica do município uma alteração da natureza da dívida subjacente (de administrativa para financeira), dos pressupostos e do regime de cumprimento originário, na sua celebração os municípios deveriam observar uma série de normas legais, a saber:

- a) Autorização da Assembleia Municipal, atento o disposto no art.º 53.º, n.º 2, al. d), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro³³;
- b) Quadro legal vigente em matéria de endividamento, nomeadamente os limites qualitativos, relativos à finalidade dos empréstimos³⁴, e quantitativos a que está sujeito o endividamento municipal³⁵;
- c) Regras a que está sujeita a contratação da dívida financeira de médio e longo prazos, nomeadamente a sujeição a visto do TC³⁶.

Note-se que também é defensável o entendimento que os contratos de *factoring* com os contornos descritos não são mais do que um processo indirecto de recurso ao crédito não consentido pelo art.º 23.º da Lei 42/98. Consequentemente, os municípios não poderiam celebrar este tipo de negócios jurídicos, por não serem consentâneos com o princípio da especialidade³⁷, nem com o princípio da não consignação³⁸.

Finalmente, registre-se que a nova LFL (aprovada em Janeiro de 2007) vedou aos municípios “a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo” (cfr. o n.º 12 do art.º 38.º).

2.7.4. Regime contabilístico

O regime de contabilidade das autarquias locais consta do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro³⁹, que, após sucessivos adiamentos e alterações, entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2002⁴⁰.

³³ Segundo o qual é competência da Assembleia Municipal “aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei”.

³⁴ Segundo os n.ºs 1 e 2 do art.º 24.º da LFL, os empréstimos de curto prazo só podem ser contraídos para “acorrer a dificuldades de tesouraria”, e os de médio e longo prazos, para “aplicação em investimentos ou ainda para proceder ao saneamento ou reequilíbrio financeiro dos municípios”.

³⁵ Estabelecidos na LFL, se a dívida financeira for de curto prazo, e nas LOE, se a dívida financeira for de médio e longo prazos.

³⁶ Note-se que caso o valor em dívida neste tipo de contratos transite de um ano para outro, a dívida em causa passa a ser considerada **dívida fundada**, levando a que o seu contrato fique sujeito a visto do Tribunal de Contas (nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC).

³⁷ Decorre deste princípio, previsto no artigo 82.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que “os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização de atribuições cometidas às autarquias locais”.

³⁸ De acordo com o qual “o produto de quaisquer receitas não pode ser afecto à cobertura de determinadas despesas, salvo quando esta afectação for permitida por lei” (cfr. al. g) do ponto 3.1.1. do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações que entretanto lhe foram introduzidas).

³⁹ Cfr. o n.º 2 do art.º 6.º da Lei n.º 42/98.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Com a implementação do POCAL, passaram a aplicar-se aos municípios os princípios contabilísticos previstos no ponto 3.2 e as regras previsionais estabelecidas no ponto 3.3 do POCAL, entre os quais assumem particular relevância, pela sua aplicação prática à presente auditoria:

- O princípio da especialização, consagrado na al. d) do ponto 3.2, segundo o qual “*os proventos e os custos devem ser reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem*”;
- O princípio da materialidade, plasmado na al. g) do ponto 3.2., segundo o qual “*as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral*”.

No âmbito específico da contabilização desta matéria, realçam-se as orientações produzidas pelo SATAPOCAL (Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL⁴¹), publicadas na “*Brochura n.º 4 - Contabilização das operações que decorrem de um contrato de factoring*”⁴².

⁴⁰ O DL n.º 54-A/99 foi alterado pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, pelos DL n.ºs 315/2000, de 2 de Dezembro, 26/02, de 14 de Fevereiro, e 84-A /2002, de 5 de Abril.

O citado DL n.º 54-A/99 previa a aplicação do POCAL a partir do exercício relativo ao ano de 2000, tendo fixado para esse fim a data limite de 1 de Janeiro de 2000 para a aprovação do inventário e respectiva avaliação, sistema de controlo interno, documentos previsionais e balanço inicial (art.º 11.º).

A Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro, adiou por um ano a obrigatoriedade de aplicação do POCAL, criando um período transitório durante o qual as autarquias poderiam optar pelo novo ou manter-se no antigo regime contabilístico (art.º 1.º).

Finalmente, o DL n.º 315/2000, de 2 de Dezembro, adiou por mais um ano a obrigatoriedade de aplicação do POCAL e ampliou o período transitório até 1 de Janeiro de 2002 (art.º único). O ponto 10.2 (classificação económica) do POCAL foi alterado pelo já aludido DL n.º 26/02 (art.º 2.º, n.º 1).

⁴¹ Criado pelo Despacho n.º 4839/SEALOT/99, de 22 de Fevereiro, publicado no D.R. n.º 57, II Série, de 9 de Março e aditado pelo Despacho n.º 19942/SEALOT/99, de 28 de Setembro, publicado no D.R. n.º 245, II Série, de 20 de Outubro.

⁴² Disponíveis no endereço http://www.dgaa.pt/pdf/Brochura4_Factoring%20-%20Contabilização.pdf, e na seguinte conformidade (de acordo com o exemplo dado e pressupondo o conhecimento da necessidade de outros registos conexos às operações patrimoniais, designadamente, cabimento, compromisso, registos do IVA, etc):

“1. Pelo lançamento das facturas:

316xx Compra – Matérias-primas, subsidiárias e de consumo

a 221xx Fornecedores – Fornecedores c/c – Empresa SA

2. Pela notificação da Empresa SA da transferência dos créditos – Nota de lançamento interna:

221xx Fornecedores – Fornecedores c/c – Empresa SA

a 221.xxx Fornecedores – Fornecedores, c/c – Sociedades de Factoring – Credoras - Sociedade de Factoring SA

NOTA: Com vista à transparência da informação contabilística, sugere-se que seja criada uma conta dentro da 221 para as sociedades de factoring que, por sua vez, deve ser desagregada: primeiro, por credora ou devedora; depois, por tipo de empresa de factoring; por último, por tipo de devedor/credor da autarquia local, consoante o caso, em conformidade com as contas de terceiros iniciais. A mesma desagregação é sugerida para os casos de fornecedores de bens ou serviços que se destinem ao activo imobilizado da autarquia local, através de uma subconta da conta 2611.

3. Pelo pagamento das facturas à sociedade de factoring:

221.xxx Fornecedores – Fornecedores, c/c – Sociedades de factoring – Credoras - Sociedade de factoring SA

a 252.02.01.01 Credores pela execução do orçamento - Aquisição de bens e serviços – Aquisição de bens – Matérias-primas e subsidiárias

252.02.01.01 Credores pela execução do orçamento - Aquisição de bens e serviços – Aquisição de bens –Matérias-primas e subsidiárias

a 12xx Depósitos em instituições financeiras – Banco X”.

3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. Dívida dos municípios da RAM em 31/12/2005, titulada por contratos de *factoring*

3.1.1. Considerações preliminares

Antes de mais importa referir que a informação apresentada nos subpontos seguintes resulta da conciliação⁴³ da informação fornecida pelos municípios da RAM e pelas sociedades de *factoring*⁴⁴ que descontaram facturas emitidas pelos credores das Câmaras Municipais.

A maioria das divergências encontradas estava relacionada com pagamentos realizados pelas Câmaras no final do ano 2005, que só foram considerados pelas sociedades de *factoring* em 2006, e a diferenças na imputação dos pagamentos efectuados pelos municípios às correlativas facturas.

No entanto, a extensão das divergências apuradas entre a informação prestada pelo BPI e a recolhida na CMF (cfr. análise realizada no subponto 3.4.1.2) conduziu à impossibilidade de certificar se os valores da dívida da CMF a esta entidade (contabilizados pela Câmara e apresentados neste documento) estavam totalmente correctos.

Através do confronto entre a informação fornecida pelas Câmaras Municipais, da deslocação à CMF e da circularização ao Núcleo de Factoring do Banif, observou-se que, para além dos contratos de *factoring*, encontravam-se em vigor, em 2005, operações relativas ao desconto de facturas emitidas a favor de algumas Câmaras Municipais da RAM, envolvendo o “*Banif - Banco Internacional do Funchal, S.A.*” e os fornecedores dessas Câmaras (os quais não foram classificados como contratos de *factoring*, mas como “*abertura de crédito para desconto de facturas*”⁴⁵ realizadas entre os fornecedores e o banco, enquanto entidade bancária, sem a intervenção do seu Núcleo de Factoring).

Uma vez que estas operações se assemelham, na prática, a contratos de *factoring* por acarretarem o desconto de facturas e implicarem a emissão de Confirmações de Facturas pelos municípios, optou-se por apurar também a dívida resultante destas aberturas de crédito no subponto 3.1.3.

3.1.2. Identificação do valor global da dívida titulada por contratos de *factoring*

Em conformidade com a metodologia apresentada, foi possível concluir que a dívida global dos municípios da RAM titulada por contratos de *factoring* ascendia, em 31/12/2005, a 32,6 milhões de euros, encontrando-se repartida pelos onze municípios e sociedades de *factoring* de acordo com os valores apresentados nos quadros seguintes:

⁴³ Note-se que a conciliação foi feita tendo como ponto de partida a informação prestada pelas Câmaras Municipais e comparando-a com a fornecida pelas sociedades de *factoring*. Quando os valores indicados por estas últimas não eram coincidentes com os apresentados pelas Câmaras, foi solicitado ao município que esclarecesse as diferenças e documentasse a informação prestada com cópia das facturas em dívida, das ordens de pagamento e da notificação de contratos de *factoring* ou das confirmações de facturas.

⁴⁴ Foram circularizados o “*Besleasing e Factoring, S.A.*”, o “*Departamento de Factoring do Banco BPI*”, o “*Núcleo de Factoring do Banif*” e a “*Caixa Leasing e Factoring, S.A.*”, tendo em conta o volume de créditos por elas descontados sobre as Câmaras Municipais da RAM.

⁴⁵ Cfr. Confirmações de Facturas emitidas pela CMF.



Quadro 1 – Distribuição por município

(em euros)

Municípios	Dívida a 31/12/2005	
	Valor	%
Calheta	3.717.092,07	11,40
Câmara de Lobos	0,00	0,00
Funchal	10.495.544,37	32,18
Machico	2.535.073,03	7,77
Ponta do Sol	3.311.817,09	10,15
Porto Moniz	665.495,11	2,04
Porto Santo	0,00	0,00
Ribeira Brava	786.304,09	2,41
Santa Cruz	4.458.973,27	13,67
Santana	4.702.583,33	14,42
São Vicente	1.942.769,50	5,96
Total	32.615.651,86	100,00

Quadro 2 – Distribuição por sociedade de factoring

(em euros)

Sociedades de factoring	Dívida a 31/12/2005	
	Valor	%
Besleasing e Factoring	15.251.474,60	46,76
BPI – Factoring	6.893.145,71	21,13
BNP Factor, S.A.	4.806.918,73	14,74
Caixa Leasing e Factoring	2.509.455,40	7,69
Totta Crédito Especializado	899.891,44	2,76
Barclays Bank PLC	625.770,61	1,92
Heller Factoring Portuguesa	208.989,53	0,64
Millennium BCP - Factoring	745.540,60	2,29
Banif – Factoring	672.908,17	2,06
Sercob (Gestão de Créditos)	1.557,07	0,00
Total	32.615.651,86	100,00

Nota: Não foram considerados nos quadros anteriores:

- 1-€9.220,98 relativos a uma factura da empresa “Biscaia & Biscaia, Lda.”, que a CMPS pagou directamente ao fornecedor (cfr. análise realizada no subponto 3.4.1.3);
- 2-Os seguintes valores relativos a dívidas da CMF cedidas ao BPI (cfr. análise realizada no subponto 3.4.1.2):
 - Duas facturas (n.ºs 66 e 67) da empresa “Biscaia & Biscaia, Lda.”, no montante de €4.654,16;
 - Facturas da empresa “PT Comunicações, S.A.”, no montante global de €103.716,61⁴⁶;
 - Excesso da dívida à empresa “Madeira Impex, Lda.”, relativamente ao contrato de factoring notificado à CMF, no montante de €28.276,44.

Se tivermos em conta apenas as cinco principais sociedades de *factoring* (aquelas que descontaram um maior volume de facturas emitidas a favor dos municípios da RAM), obtemos o quadro seguinte:

⁴⁶ A extensão do número de facturas em causa impediu que fosse efectuada uma análise integral às mesmas, tendo sido seleccionada uma amostra de processos de despesa de 2005 para conferência, através da qual foi possível concluir que deste valor, €72.287,83 já se encontravam pagos.
Dada a grande representatividade deste erro no global da dívida em causa (70%), optou-se por considerar toda a informação prestada pelo BPI, relativamente a este fornecedor, como não correcta.

Quadro 3 – Dívidas às quatro principais sociedades de *factoring*

(em euros)

Municípios	Besleasing e Factoring	BPI Factoring	BNP Factor	Caixa Leasing e Factoring	Total
Calheta	1.591.187,41	2.125.904,66	-----	-----	3.717.092,07
Câmara de Lobos	-----	-----	-----	-----	0,00
Funchal	3.353.198,16	4.702.273,58	-----	15.970,23	8.071.441,97
Machico	1.981.469,11	9.645,99	99.417,93	340.459,82	2.430.992,85
Ponta do Sol	3.311.817,09	-----	-----	-----	3.311.817,09
Porto Moniz	-----	55.321,48	163.056,40	445.560,16	663.938,04
Porto Santo	-----	-----	-----	-----	0,00
Ribeira Brava	187.751,45	-----	-----	178.783,04	366.534,49
Santa Cruz	768.426,03	-----	3.682.868,79	-----	4.451.294,82
Santana	4.057.625,35	-----	447.488,26	-----	4.505.113,61
São Vicente	-----	-----	414.087,35	1.528.682,15	1.942.769,50
Total	15.251.474,60	6.893.145,71	4.806.918,73	2.509.455,40	29.460.994,44

Nota: Vide notas ao quadro 2.

Através da análise aos quadros anteriores é possível observar que:

1. O município que, em 31/12/2005, possuía mais dívidas tituladas por contratos de *factoring* era o do Funchal com 10,5 milhões de euros, seguindo-se-lhe o de Santana com 4,7 milhões de euros. Em conjunto, estes dois municípios assumem uma representatividade de 46,5% do global da dívida municipal titulada por este tipo de contratos, sendo o contributo do município do Funchal de 32%.

De entre os restantes municípios, destacam-se os casos de Câmara de Lobos e do Porto Santo que não tinham, a 31/12/2005, quaisquer dívidas tituladas por contratos de *factoring*, e do Porto Moniz e da Ribeira Brava, em que estas dívidas eram inferiores a 1 milhão de euros.

2. A sociedade financeira a quem as Câmaras Municipais da RAM têm mais dívidas relativas a facturas descontadas pelos seus fornecedores é a “*Besleasing & Factoring - Instituição Financeira de Crédito, S.A.*”, pertencente ao Grupo Financeiro “*Banco Espírito Santo*” (€15.251.474,60), com uma representatividade de 46,8% no total, seguindo-se-lhe o Departamento de Factoring do “*Banco BPI*” (€6.893.145,71).
3. Cerca de 29,5 milhões de euros (90%) da dívida dos municípios da RAM titulada por contratos de *factoring* era detida apenas por quatro instituições financeiras (BES, BPI, BNP e CGD). Esta concentração de dívidas das Câmaras Municipais da RAM nestas entidades pode levar a que estas tenham um maior poder negocial sobre os municípios.

No quadro seguinte apresenta-se a representatividade das dívidas das Câmaras Municipais da RAM tituladas por contratos de *factoring* no total da dívida municipal de curto prazo e de médio e longo prazos, em 31/12/2005:



Quadro 4 – Representatividade das dívidas a sociedades de *factoring*

(em euros)

Municípios	Dívidas de cp (A)	Dívidas de mlp	Dívida Total (B)	Dívida Factoring (C)	Representatividade (C) / (A)	Representatividade (C) / (B)
Calheta	6.637.235,02	2.721.447,98	9.358.683,00	3.717.092,07	56,00%	39,72%
Câmara de Lobos	6.770.295,30	6.985.316,95	13.755.612,25	0,00	0,00%	0,00%
Funchal	36.593.113,00	50.324.996,00	86.918.109,00	10.495.544,37	28,68%	12,08%
Machico	14.536.312,77	6.399.300,68	20.935.613,45	2.535.073,03	17,44%	12,11%
Ponta do Sol	1.199.996,36	4.248.749,93	5.448.746,29	3.311.817,09	275,99%	60,78%
Porto Moniz	7.898.204,50	1.953.031,52	9.851.236,02	665.495,11	8,43%	6,76%
Porto Santo	2.096.035,55	2.345.736,55	4.441.772,10	0,00	0,00%	0,00%
Ribeira Brava	1.966.771,32	4.967.951,72	6.934.723,04	786.304,09	39,98%	11,34%
Santa Cruz	15.282.651,00	10.181.577,00	25.464.228,00	4.458.973,27	29,18%	17,51%
Santana	1.371.341,89	4.102.350,39	5.473.692,28	4.702.583,33	342,92%	85,91%
São Vicente	3.933.220,34	2.549.146,43	6.482.366,77	1.942.769,50	49,39%	29,97%
Total	94.351.956,71	96.779.605,15	195.064.782,20	32.615.651,86	34,57%	16,72%

Fonte: Documentos de prestação de contas dos municípios à SRMTC, designadamente, Balanços.

De acordo com os totais apresentados, a dívida global dos municípios da RAM, titulada por contratos de *factoring*, representava cerca de 34,6% da dívida de curto prazo e 16,7% da dívida total.

Tendo em conta os valores de cada município, observa-se que:

1. Nos municípios de Ponta do Sol e Santana esta dívida assume uma representatividade superior a 100% na dívida de curto prazo. Se tivermos em atenção que as dívidas de médio e longo prazos destes municípios são referentes a empréstimos, esta situação evidencia uma omissão de contabilização da totalidade das dívidas a sociedades de *factoring* por parte destas entidades;
2. De entre os restantes municípios, sobressaem os casos da Calheta e de São Vicente, com taxas de representatividade de 56% e 49%, respectivamente. No município do Funchal, estas dívidas representam cerca de 29% da dívida de curto prazo e 12% da dívida global;

Em sede de contraditório, o Presidente da CMS⁴⁷ veio esclarecer que as dívidas daquele município “*tituladas por contratos de factoring são na maior parte de empresas de Construção Civil, (...) sendo as mesmas financiadas com receitas provenientes de Contratos-Programa e FEOGA e havendo atrasos nas mesmas gerou-se um acumulado de dívida. Não tendo este município receita própria para suportar as respectivas despesas e em acordo com as mesmas empresas, efectuou contratos de factoring, não resultando quaisquer encargos para esta Autarquia*”.

3.1.3. Valor em dívida ao Banif, relativo a descontos de facturas

De acordo com o referido nas considerações preliminares, neste subponto apresentam-se os valores da dívida dos municípios da RAM a 31/12/2005 ao “*Banif - Banco Internacional do Funchal, S.A.*”, por conta das Aberturas de Crédito para Desconto de Facturas realizadas por alguns dos fornecedores junto deste banco (sem a intervenção do seu Núcleo de Factoring):

⁴⁷ Cfr. ofício n.º 31-P, de 23 de Janeiro.

Quadro 5 – Dívidas ao Banif, por conta de descontos de facturas

(em euros)

Municípios	Dívida a 31/12/2005	
	Valor	%
Câmara de Lobos	155.084,48	1,16
Funchal	3.480.946,18	26,13
Machico	1.862.149,83	13,98
Porto Moniz	253.476,64	1,90
Ribeira Brava	179.138,51	1,34
Santa Cruz	6.345.008,70	47,63
Santana	675.666,87	5,07
São Vicente	369.169,94	2,77
Total	13.320.641,15	100,00

Nota: Não foram considerados no quadro os descontos (CGA, cauções e reforços de garantia), de algumas facturas da empresa “Tecnovia Madeira, S.A.”, apresentadas na relação de dívidas da CMM e CMSC⁴⁸.

Note-se que, de acordo com os documentos recolhidos/facultados, estas operações, embora, tal como o *factoring*, traduzam-se no desconto de facturas, não se encontram sujeitas ao mesmo regime jurídico dos contratos de *factoring* por não se consubstanciarem numa cessão de créditos.

Enquanto no *factoring* o fornecedor da autarquia cede os seus créditos para desconto a uma sociedade de *factoring*, passando o município a dever o valor em causa não ao fornecedor mas a essa sociedade (factor), nestas operações, o crédito não se transfere.

3.1.4. Dívida não contabilizada

A não contabilização de todas as dívidas tituladas por contratos de *factoring*, indiciada no Quadro 4, justificou uma deslocação à CMPS, a fim de confirmar a situação. O mesmo não aconteceu em relação à CMS, porque essa situação já havia sido abordada no Relatório n.º 10/2006-FS/SRMTC, relativo à auditoria financeira à dívida a fornecedores daquela Câmara, que abrangeu a gerência de 2004 e quase toda a de 2005 (até ao mês de Novembro, inclusive), tendo-se apurado que a contabilização das facturas ocorria à medida que eram efectuados os pagamentos, na maioria das vezes, devido à dotação do seu orçamento ser insuficiente para fazer face a todas as facturas emitidas pelos seus fornecedores.

Aquando da referida deslocação, apurou-se que em 2005 existiam facturas por contabilizar, mas que em 2006 a situação foi regularizada na sequência de uma auditoria da SRMTC e que os atrasos na contabilização das facturas se deviam à insuficiência orçamental⁴⁹.

Através da conferência às contas-correntes da despesa, apurou-se que a 31/12/2005 não estavam relevadas na contabilidade da autarquia as dívidas a sociedades de *factoring*, no montante global de €3.311.817,63, que constam do quadro seguinte:

⁴⁸ Uma vez que o valor que as sociedades de *factoring* descontam em cada factura não inclui estas importâncias.

⁴⁹ Nos termos do questionário respondido pela Chefe do Departamento Administrativo e Financeiro (DAF) e por uma funcionária da Secção de Contabilidade, Património e Aprovisionamento (SCPA), apurou-se que em 2005 o registo de entrada da factura era efectuado quase sempre no momento do pagamento da factura e só quando existia dotação orçamental é que era no momento em que a factura era recebida. Em 2006, o registo de entrada da factura passou a ser efectuado aquando da sua recepção.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Quadro 6 – Dívida a 31/12/2005 titulada por contratos de factoring e não relevada no Balanço

(em euros)

Factura				Dívida a Soc. de Factoring	Dotação disponível a 31/12/2005	Diferença
N.º	Fornecedor	Data	Valor ilíquido			
Projecto 32/2003						
2003002	Funchal Betão, Lda.	02-05-2003	81.604,88	15.314,24	102.662,00	35.221,11
2004013		30-09-2004	55.037,28	52.126,65		
Sub-total				67.440,89	102.662,00	35.221,11
Projecto 34/2003						
2005108	Avelino Farinha & Agrela, S.A.	02-05-2005	178.057,85	168.641,33	99.346,39	-746.597,06
2005132		15-06-2005	200.146,23	189.561,58		
2005146		04-07-2005	216.900,75	205.430,03		
165/2005		02-08-2005	298.074,05	282.310,52		
Sub-total				845.943,45	99.346,39	-746.597,06
Projecto 36/2003						
2005101	Avelino Farinha & Agrela, S.A.	02-05-2005	194.788,97	184.487,63	123.440,66	-807.163,97
2005148		04-07-2005	550.395,24	521.287,80		
171/2005		19-08-2005	237.383,11	224.829,20		
Sub-total				930.604,63	123.440,66	-807.163,97
Projecto 38/2003						
20055067	Avelino Farinha & Agrela, S.A.	31-03-2005	88.886,95	43.145,82	15.162,03	-216.898,03
2005103		02-05-2005	199.462,75	188.914,24		
Sub-total				232.060,06	15.162,03	-216.898,03
Projecto 68/2003						
2005088	Avelino Farinha & Agrela, S.A.	18-04-2005	55.811,10	52.859,55	582.859,52	423.914,63
2005116		31-05-2005	65.518,70	62.053,77		
168/2005		19-08-2005	46.490,18	44.031,57		
Sub-total				158.944,89	582.859,52	423.914,63
Projecto 80/2003						
2005026	Avelino Farinha & Agrela, S.A.	31-01-2005	92.462,87	87.573,01	1.131.862,21	703.138,32
2005049		28-02-2005	20.748,00	19.650,75		
2005107		02-05-2005	116.539,26	110.376,13		
2005131		15-06-2005	89.476,67	84.744,73		
2005147		04-07-2005	36.780,08	34.834,98		
169/2005		19-08-2005	96.655,90	91.544,29		
Sub-total				428.723,89	1.131.862,21	703.138,32
Projecto 85/2003						
2004027	Avelino Farinha & Agrela, S.A.	31-03-2004	33.587,32	14.513,70	614.275,10	33.444,20
2005025		28-01-2005	175.716,86	166.424,14		
2005065		31-03-2005	62.449,92	59.147,28		
2005066		31-03-2005	57.567,60	54.523,16		
2005102		02-05-2005	166.483,95	157.679,51		
170/2005		19-08-2005	135.720,64	128.543,11		
Sub-total				580.830,90	614.275,10	33.444,20
Projecto 6/2004						
2004042	Avelino Farinha & Agrela, S.A.	30-04-2004	174.190,95	67.268,92	0,00	-67.268,92
Sub-total				67.268,92	0,00	-67.268,92
TOTAL				3.311.817,63	2.669.607,91	-642.209,72

Da análise ao quadro anterior observa-se que em quatro dos projectos (n.ºs 34/2003, 36/2003, 38/2003 e 6/2004) não existia, a 31/12/2005, dotação disponível para contabilizar as dívidas existentes naquela data.

A falta de contabilização das facturas quando recepcionadas pela Câmara concretiza o desrespeito pelas notas explicativas às contas da classe 2 «Terceiros» constantes do ponto 11.3 do POCAL, em especial, a respeitante à conta 221 «Fornecedores», que estabelece que essa conta “*Regista aquando da recepção da factura os movimentos com os fornecedores de bens e de serviços, com excepção dos destinados ao imobilizado.*” (sublinhado nosso).

A omissão da contabilização das facturas no período a que respeitam traduz, ainda, o incumprimento do princípio contabilístico da materialidade, consagrado na al. g) do ponto 3.2 do POCAL⁵⁰ e, quando associada à inexistência de dotação disponível para registar tais facturas, configura uma transgressão ao princípio da tipicidade quantitativa, previsto na al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL⁵¹.

Relativamente à determinação dos responsáveis pela omissão do registo das dívidas constantes do quadro supra, há a referir que, de acordo com os n.ºs 1 e 2, respectivamente, dos art.ºs 61.º e 62.º da Lei n.º 98/97 (*ex vi* do n.º 3 do seu art.º 67.º), essa responsabilidade “*recai sobre o agente ou agentes da acção*”. Atente-se, a este respeito, o entendimento do Juiz Conselheiro Amável Raposo⁵² segundo o qual “*Perante um facto previsto na lei como dando lugar a responsabilidade financeira importa, então, analisar quem o praticou, ou, havendo omissão ilícita, quem tinha o dever funcional de o praticar. Esse será o autor material do facto e, em razão disso, em primeira linha, responsável.*”.

Assim sendo, no âmbito do plano orgânico-funcional da CMPS, cabia à SCPA “*promover a contabilização e registos das receitas e despesas;*”⁵³. Todavia, aquela secção só tinha possibilidade de efectuar esta contabilização, se houvesse dotação disponível nos projectos de investimento respectivos.

Por conseguinte, a factualidade aqui descrita é susceptível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, imputável:

- a) À Chefe da SCPA, relativamente às dívidas dos projectos que dispunham de disponibilidade orçamental a 31/12/2005, pela al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

⁵⁰ Segundo o qual “*as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral.*”

⁵¹ Este princípio consagra que “*as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente.*”.

⁵² Cfr. o ponto 2.4.1. da intervenção no Seminário organizado pela Inspeção-Geral da Administração do Território, intitulada “*A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira*” (Lisboa, 26 de Abril de 1999). Nesse mesmo documento entende “*(...) como sujeitos de responsabilidade financeira directa e, portanto submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas, quantos, tendo praticado o facto ilícito, tenham responsabilidades no manejo, na arrecadação, na guarda, ou na gestão dos dinheiros públicos, com a extensão que emerge dos factos que a lei tipifica como infracções financeiras.*”.

⁵³ Cfr. a al. e) do n.º 1.1 do art.º 12.º da orgânica dos serviços municipais (Publicada no DR, 2.ª Série, n.º 62.º, de 15 de Março de 1991, com as alterações publicadas no Apêndice n.º 32 ao DR, II Série, n.º 51, de 1 de Março de 2000).



- b) Aos membros da Câmara⁵⁴, pela al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por terem aprovado um orçamento que não previa dotação suficiente na rubrica devida e por não terem promovido as alterações/revisões orçamentais necessárias à regularização da situação em conformidade com as competências previstas nas al.s c) e d) do n.º 2 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, e pelas Declarações de Rectificação n.ºs 4/2002 e 9/2002, respectivamente, de 6 de Fevereiro e 5 de Março⁵⁵.

Relativamente às respostas recebidas em sede de contraditório, registe-se que seis dos Vereadores da CMPS que exerceram funções durante a gerência de 2005⁵⁶ alegaram desconhecer a matéria em causa, porquanto, ainda que pertencendo ao executivo camarário, não detinham qualquer pelouro, apenas participando nas reuniões. O vereador António Manuel Ribeiro Silva Góis invocou ainda o seu regime de vereador em não permanência. Sobre a argumentação aduzida, entende-se que:

1. Aprovação de orçamento com dotação insuficiente na rubrica em análise:

- a) Neste contexto, há que apelar ao n.º 2 do art.º 28.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), donde resulta que só os membros de órgão colegial que “(...) *ficarem vencidos na deliberação tomada e fizerem registo da respectiva declaração de voto na acta ficam isentos da responsabilidade que daquela eventualmente resulte*”. E neste sentido também está o n.º 3 do art.º 93.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro⁵⁷ (registo na acta do voto de vencido).
- b) Assim, aos vereadores da CMPS, José Manuel da Silva Coelho e António Leonardo Silva Santos, que exerceram os seus mandatos entre 28 de Outubro e 31 de Dezembro de 2005 (cfr. o Anexo II), não lhes pode ser imputada responsabilidade pela aprovação de um orçamento que não previa a dotação suficiente na rubrica devida.
- c) Os vereadores João Francisco Sousa Dias e Orlando Pontes de Sousa, que estavam no exercício de funções em 2004 e 2005, não obstante se terem absterido na votação do orçamento camarário para o ano de 2005 (cfr. a acta da reunião de 10 de Dezembro de 2004)⁵⁸, não estão isentos de responsabilidade (cfr. o n.º 2 do citado art.º 28.º do CPA e o n.º 3 do art.º 93.º da Lei n.º 169/99).

⁵⁴ Na reunião de aprovação do orçamento da CMPS para 2005 estiveram presentes o Vereador em exercício da Presidência (Manuel Rafael Pita Inácio) e os Vereadores sem pelouro Maria Elisabete Catanho Pedra, João Francisco Sousa Dias e Orlando Pontes de Sousa, tendo estes dois últimos se absterido de votar, devido, entre outros motivos, à dotação diminuta daquele orçamento para fazer face às obras por lançar. Não estiveram presentes nesta reunião de aprovação do orçamento os restantes Vereadores, entre os quais apenas o Vereador António Manuel Ribeiro da Silva Góis não exercia funções a tempo inteiro.

⁵⁵ Esta norma dispõe que compete à Câmara Municipal “c) elaborar e submeter a aprovação da assembleia municipal as opções do plano e a proposta de orçamento e as respectivas revisões; d) executar as opções do plano e orçamentos aprovados, bem como aprovar as suas alterações”.

⁵⁶ António Manuel Ribeiro Silva Góis, José Manuel da Luz Coelho, António Leonardo Silva Santos, João Francisco Sousa Dias, Orlando Pontes de Sousa e Maria Elisabete Castanho Pedra Bento Rodrigues.

⁵⁷ Segundo o qual “o registo na acta do voto de vencido isenta o emissor deste da responsabilidade que eventualmente resulte da deliberação tomada.”

⁵⁸ Na reunião de aprovação do orçamento da CMPS para 2005 (10 de Dezembro de 2004) apenas estiveram presentes o Vereador em exercício da Presidência (Manuel Rafael Pita Inácio) e os Vereadores sem pelouro Maria Elisabete Catanho Pedra, João Francisco Sousa Dias e Orlando Pontes de Sousa. Os dois últimos absteram-se de votar.

- d) A ex-Vereadora, Maria Elisabete Castanho Pedra Bento Rodrigues, votou a favor da proposta de aprovação do orçamento para 2005, tendo alegado que, por motivos pessoais, desde Agosto de 2003, residia no Distrito do Porto. No exercício das suas funções como Vereadora da CMPS, limitava-se a *“presenciar às reuniões, e isto apenas quando era convocada para substituir algum vereador”* e *“nem os restantes vereadores ou os próprios serviços camarários prestaram qualquer informação que a alertasse para uma eventual violação de princípios contabilísticos e de orçamentação, sendo que, como referido, a exponente limitou-se a assistir à reunião camarária e a votar um documento que pensou servir os interesses da Câmara e, obviamente, estaria conforme a lei”*.
- e) A arguição produzida pelos seis vereadores (não detenção de qualquer pelouro no período em causa e regime de não permanência) configura uma situação em que o referido Juiz Conselheiro Amável Raposo, no Seminário atrás indicado, considera relevante, pois *“o titular do pelouro a que a deliberação respeita tem especiais deveres em relação ao esclarecimento da questão e se omitiu esse dever ou induziu em erro os restantes membros do órgão, isso é relevante para aferir das responsabilidades”*. Refere ainda que nas autarquias *“há os vereadores em permanência e aqueles que apenas participam nas reuniões do executivo, distinção que importa ter em conta nas imputações a fazer”*⁵⁹.

Todavia, nesta sede, há que cingir-se aos factos apurados e ao seu enquadramento normativo, não obstante a relevância que os factos alegados possam ter para efeito de avaliação da culpa (cfr. o art.º 64.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

2. Não promoção das alterações/revisões orçamentais necessárias à regularização da situação

- a) Nenhum dos vereadores que integraram o executivo camarário em 2005 (cfr. Anexo II) promoveu as alterações/revisões orçamentais necessárias à regularização da situação (cfr. competências da câmara municipal previstas nas al.s c) e d) do n.º 2 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro) no decurso da execução orçamental. Sobre os argumentos que apresentaram, remete-se para a al. e) do antecedente ponto 1.

3. A Chefe da SCPA nas suas alegações em contraditório informou que *“[q]uando era dada a ordem para pagamento das facturas era nessa data que as mesmas vinham para secção de contabilidade”* e que a não contabilização das facturas deveu-se à sua não cabimentação *“por ordem superior”*, dada aquando da implementação do POCAL, embora não tenha sustentado documentalmente as suas afirmações nem sido exacta quanto ao local onde as facturas ficavam arquivadas antes de serem emitidas as ordens de pagamento. Contudo, os factos alegados podem ter relevância para avaliação da culpa (cfr. o art.º 64.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto).

4. O actual Presidente da CMPS justificou a falta de contabilização das facturas com o facto daquela autarquia, à data da entrada em vigor do POCAL, encontrar-se *“muito endividada e sem receita suficiente para cabimentar todos os encargos assumidos e não pagos”*, pelo que foi *“cabimentando esses encargos assumidos e não pagos aos poucos”*. Também referiu os seguintes factos:

⁵⁹ Cfr. a sua intervenção em seminário organizado pela Inspecção-Geral da Administração do Território, intitulada *“A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira”* (Lisboa, 26 de Abril de 1999), pág. 20.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

- a. As facturas não contabilizadas são relativas a obras financiadas por contratos-programa ou por fundos comunitários, levando a que a autarquia, por não ter capacidade financeira que permita pagar aos empreiteiros antes de receber os respectivos financiamentos, só inscreva no ano o montante previsto nessa fonte de financiamento para esse ano, sendo o restante imputado a exercícios futuros;
- b. *“O período compreendido entre 2004/2006, foi muito conturbado para a Autarquia, devido à situação que atravessou, no sentido de dar resposta a vários ofícios e solicitações dos tribunais sempre com prazos pré-estabelecidos, mantendo sempre o mesmo pessoal”;*
- c. *“Esta situação tinha sido suprida em 2006” e que “a Autarquia apesar de não ter os encargos assumidos e não pagos registados, menciona sempre essas dívidas, tendo sempre em conta a veracidade e integridade da situação da autarquia, bem como o respeito pelos princípios da economia, eficiência e eficácia”;*
- d. Anteriores processos de auditoria à CMPS, em que foi analisada esta situação, foram arquivados tendo em anexo às suas alegações, remetido a notificação do despacho proferido pelo Magistrado do Ministério Público junto da SRMTC no processo MP n.º 59/2006, determinando o arquivamento dos autos baseados numa análise efectuada pela SRMTC à conta de gerência de 2004 daquela Câmara, na qual foi detectada uma divergência entre a relação de encargos assumidos e não pagos e o valor da dívida a fornecedores constante do balanço que era devida à não contabilização de facturas.

Contudo, relativamente aos factos indicados pelo actual Presidente da Câmara, há a referir o seguinte:

1. A decisão proferida pelo Magistrado do Ministério Público sobre o Relatório da Verificação Interna à Conta de 2005 tem em conta circunstâncias diferentes das que aqui se apresentam. Note-se que o arquivamento dos autos teve por base a inexistência nos autos de *“qualquer elemento que nos permita proceder à imputação dos factos ao membro ou membros da Câmara que terão ordenado a realização das despesas superiores à dotação orçamental. Ou seja, desconhece-se quem foram os agentes da acção.”;*
2. O facto das obras serem financiadas por contratos-programa ou fundos comunitários não deveria levar a que a Câmara ficasse limitada a executá-las pelo montante do financiamento previsto para aquele ano. Só assim é porque esta não dispõe de receitas suficientes para assegurar os pagamentos dos projectos que estão em execução, de acordo com os cronogramas aprovados, enquanto as verbas comunitárias e do Governo Regional não são transferidas. Assim sendo, face à falta de capacidade de financiamento simultâneo de empreitadas em curso e de novos projectos de investimento, a opção mais adequada não seria diferir a execução financeira das obras para anos futuros⁶⁰, mas sim moderar a adjudicação de novos projectos de investimento.

⁶⁰ Porque embora os pagamentos sejam diferidos para os anos subsequentes, a execução física ocorre à mesma nos anos previstos no cronograma, sendo emitidos os correspondentes autos de medição e facturas na vigência do orçamento do ano, sem que existisse dotação orçamental suficiente para cabimentá-los.

3.2. Despesas emergentes do desconto de créditos vencidos, pelos fornecedores da CMF

3.2.1. Negócios jurídicos conexos a *factoring*

Conforme já se disse anteriormente, a celebração de um contrato normal de *factoring* entre um fornecedor do município e uma sociedade de *factoring* não acarreta quaisquer custos para esse município visto estarmos perante uma cessão do crédito que não altera a natureza, os pressupostos e as condições da dívida relativamente ao devedor cedido, tratando-se de um contrato bilateral, negociado e decidido apenas entre cedente e cessionário, ainda que com repercussões na esfera do devedor do crédito cedido, dependentes apenas da notificação a este da celebração do contrato (art.º 583.º do Código Civil).

No entanto, através desta auditoria observou-se que o município do Funchal celebrou negócios jurídicos conexos a contratos de *factoring* com o “*Besleasing e Factoring, S.A.*”, o “*BPI Factor, S.A.*” e o “*Totta Crédito Especializado, S.A.*” (aos quais passará a ser atribuída a denominação de “acordos”), com vista ao desconto de créditos vencidos e ainda não pagos, relativos a trabalhos e/ou serviços já realizados e reconhecidos pela Câmara, em que os pagamentos das comissões e/ou juros são da sua responsabilidade.

Os referidos acordos traduzem-se em:

1. Um “*Protocolo de Acordo*” celebrado em Dezembro de 2000 com o “*BPI Factor, S.A.*”, aditado a 3 de Janeiro de 2001 e a 14 de Dezembro do mesmo ano;
2. Diversos “*Acordos de Reconhecimento de Dívida com Plano de Pagamentos*” celebrados em 2004 e 2005 com o “*Besleasing e Factoring, S.A.*”;
3. Diversas “*Confirmações de Liquidação de Facturas*” emitidas durante as gerências de 2004 e de 2005, a favor do “*Totta Crédito Especializado, S.A.*”, às quais estão associadas “*Autorizações de Débito Permanente em Conta*”;

As negociações entre a Câmara e as instituições financeiras em causa foram realizadas pelo Vereador com o pelouro financeiro que exerceu funções na 1.ª gerência de 2005, o mesmo acontecendo com a assinatura dos documentos que as titularam, com a excepção de:

- Dois contratos em que foram intervenientes o “*Totta Crédito Especializado, S.A.*” e as empresas “*Palco Madeira*” e “*Siram Som*”, celebrados a 22 de Julho de 2005 (n.ºs 210 e 211), os quais foram autorizados pelo Presidente da Câmara;
- Dois contratos celebrados em Dezembro de 2005 com o BPI (n.ºs 249 e 250), os quais foram autorizados pelo Vereador com o pelouro financeiro em funções na 2.ª gerência.

Seguidamente, procede-se à descrição pormenorizada destes acordos:

1. No acordo celebrado com o “*BPI Factor, S.A.*” encontram-se definidas as condições gerais do desconto dos créditos que vigoraram em 2005, nomeadamente:
 - a) A modalidade dos contratos de *factoring* a serem celebrados com os fornecedores daquela Câmara: sem recurso;



- b) As taxas de juro remuneratórias: EURIBOR (anteriormente à adopção da moeda única era a LISBOR) a 1 mês, adicionada de um *spread* de 2%, e de mora: taxa de juro em vigor acrescida de 3%⁶¹;
- c) O limite do crédito disponível: €3.750.000,00;
- d) O prazo máximo de reembolso dos créditos: 48 meses a contar da data da 1.^a carta de Confirmação de Liquidação de Facturas emitida pela Câmara.

Ao abrigo deste acordo, a CMF tem vindo a confirmar perante o factor as facturas dos seus fornecedores e, por sua vez, o factor tem vindo a celebrar, com aqueles, os respectivos contratos de *factoring*⁶².

2. No caso do “*Besleasing e Factoring, S.A.*”, encontravam-se em vigor durante a gerência de 2005 diversos “*Acordos de Reconhecimento de Dívida com Plano de Pagamentos*”, compreendidos à luz dos contratos de *factoring* celebrados entre o fornecedor e a instituição de crédito⁶³, dois dos quais abrangem facturas de diversos fornecedores. Nesses acordos são definidos:
 - a) O plano de pagamento das facturas: entre 6 meses a um ano, repartido por prestações;
 - b) A dedução fixa (flat): 0,25% sobre o valor nominal do crédito, paga no momento do desconto da factura;
 - c) A taxa de juro: EURIBOR a 3 meses, acrescida de 1%.
3. Já relativamente ao “*Totta Crédito Especializado, S.A.*”, encontravam-se em vigor em 2005 “*Confirmações de Liquidação de Facturas*”, com “*Autorizações de Débito Permanente*” anexas, emitidas caso a caso pela CMF, relativamente a cada fornecedor, as quais pressupõem a existência de um acordo com vista à definição:
 - a) Das facturas a serem cedidas e o plano de pagamento das mesmas (o qual varia consoante o valor global dos créditos cedidos);
 - b) Das taxas dos juros remuneratórios: EURIBOR a 90 dias, acrescida de 1%, e de mora: taxa de juro em vigor acrescida de 2%.

Na mesma data ou posteriormente à confirmação pela CMF é celebrado o contrato de *factoring*⁶⁴.

Para além da pressão dos fornecedores para serem ressarcidos dos montantes a que têm direito, a opção por este tipo de contratos (e, bem assim, dos referidos no ponto seguinte) em detrimento das tradicionais fontes creditícias parece ter por objectivo ultrapassar os condicionamentos aos limites de endividamento municipal impostos pelas LOE.

Reconhece-se, não obstante, que o legislador ainda não procedeu à clarificação e regulação expressa destas novas fontes contratuais de natureza creditícia de forma a eliminar quaisquer dúvidas que houvessem sobre esta matéria.

⁶¹ Estas taxas não podem, em qualquer situação, ser superiores à taxa que for devida para contratos de obras públicas.

⁶² O qual não fica na posse da Câmara, por esta não ter qualquer intervenção na sua celebração.

⁶³ Note-se que estes acordos são celebrados na mesma data do contrato de *factoring*, do qual a CMF não dispõe de cópia.

⁶⁴ O qual não fica na posse da Câmara, por esta não intervir na sua celebração.

3.2.2. Aberturas de crédito para desconto de facturas

Tal como se encontra evidenciado no quadro 5 (cf. ponto 3.1.3), para além dos acordos para pagamento de comissões e/ou juros de contratos de *factoring*, a CMF tinha em vigor em 2005 “*aberturas de crédito para desconto de facturas*” (cfr. Confirmações de Facturas) negociadas entre os seus fornecedores e o “*Banif - Banco Internacional do Funchal, S.A.*”, sem a intervenção do seu Núcleo de Factoring.

Normalmente a intervenção da CMF neste tipo de operações limita-se à emissão de “Confirmações de Facturas”, dirigidas ao Banif, outorgadas pelo então Vereador com o pelouro financeiro em exercício de funções.

No entanto, na operação contratada pela empresa “Sales, Faria & Andrade, Lda.”, este mesmo Vereador (por delegação do Presidente da Câmara), em 6 de Junho de 2001, para além de ter confirmado algumas facturas em dívida naquela data, outorgou uma “Autorizou o Débito Permanente” de “*encargos relativos a juros moratórios devidos pelo atraso nos pagamentos ao fornecedor*”, ao abrigo da qual o Banif sacou juros em 2005 e 2006, sobre a conta do município.

Não obstante a insuficiente sustentação documental desta operação, é possível verificar que se traduz numa abertura de crédito em nome do fornecedor em causa, no valor das facturas que a CMF deve, e cujo resgate se consubstancia no compromisso desta Câmara vir a efectuar o pagamento das mesmas nas datas determinadas pelo banco, e que o montante do crédito negociado com este último varia, ao longo da vigência da referida operação, à medida que o valor das facturas em dívida também varia.

Assim, a 04/10/2005, foi renegociado entre a CMF e o Banif o novo prazo de pagamento das facturas em dívida à empresa “Sales, Faria & Andrade, Lda.”, as quais perfaziam naquela data o montante de 1,9 milhões de euros, passando o mesmo a ser de 2 anos a contar de Janeiro de 2006.

Note-se ainda que, anteriormente a Agosto de 2006, não se encontrava referida em nenhum documento a taxa de juro praticada nesta operação, pois só a partir dessa data é que o Banif passou a emitir tabelas de suporte ao débito dos juros indicativas do valor em dívida e da taxa de juro aplicada (4,5%), a solicitação da Câmara.

No que se refere à classificação desta operação, entende-se que a partir do momento em que é a Câmara quem negocia com o banco os prazos de pagamento e que se compromete a pagar juros, a operação passa a assumir os mesmos efeitos que um “Acordo de Pagamento”, associado a um contrato de *factoring* previamente celebrado entre o fornecedor e o banco, ficando sujeito ao regime de endividamento municipal.

Por conseguinte, para efeitos da análise realizada no subponto seguinte e nos pontos 3.4.2 e 3.4.4, optou-se por considerar os juros pagos em 2005, nesta operação, no cômputo dos juros suportados em contratos de *factoring* e associá-la a este tipo de contratos para aferir sobre a sua legalidade.



3.2.3. Juros e comissões pagos pela CMF em contratos atípicos de factoring

No âmbito dos trabalhos com vista à identificação do montante dos juros e comissões pagas pela CMF, e na sequência da circularização ao BPI e ao BES, apuraram-se as divergências que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro 7 – Conciliação dos juros pagos ao BPI e ao BES em 2005

(em euros)

	Juros - BPI			Juros e comissões - BES		
	Na CMF	No Banco	Diferença	Na CMF	No Banco	Diferença
Juros calculados	108.010,19	102.272,19	5.738,00	128.019,37	113.524,80(1)	14.494,57
A diminuir (2)	14.090,73			24.098,57		
A acrescer (3)	10.097,52			12.568,84		
Juros conciliados	104.016,98	102.272,19	1.744,79	116.489,64	113.524,80	2.964,84

Notas:

- 1- Inclui €13.118,37 referentes a comissões.
- 2 - Pagamentos realizados em 2004, mas só contabilizados em 2005.
- 3 - Pagamentos realizados em 2005, mas só contabilizados em 2006.

Conforme decorre da análise ao quadro anterior, a diferença entre o montante contabilizado pela CMF e os que as sociedades de *factoring* indicaram, justifica-se, em parte, pelo hiato temporal que decorre entre o final de um ano e o início do ano seguinte, entre os pagamentos efectivos (débito nas contas bancárias) e os seus registos contabilísticos (quer na contabilidade do município quer na das entidades financeiras).

No entanto, mesmo tendo em conta esta contingência, continuam a observar-se divergências entre os valores contabilizados pela Câmara e os informados pelas duas entidades financeiras em causa, as quais poderão estar associadas aos problemas do sistema de CI, assinalados no subponto 3.4.1.2.

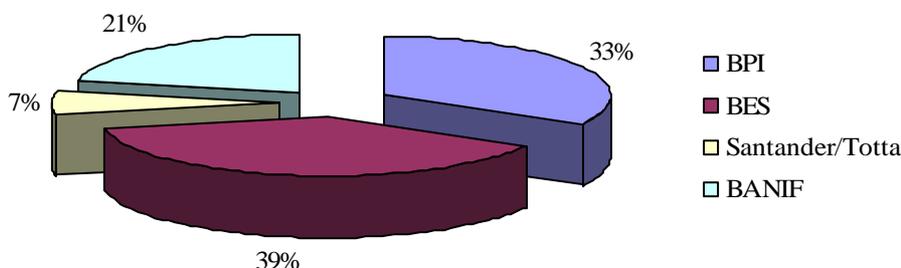
Tendo em conta a dimensão relativa das divergências assinaladas e os objectivos desta análise (ilustrar os custos suportados pelo município), optou-se por considerar adequados os valores contabilizados pela CMF. Assim, verifica-se que, em 2005, a CMF pagou juros e comissões que totalizaram, naquela gerência, os 328 milhares de euros, conforme se apresenta no quadro e figura seguintes, construídos a partir da informação apresentada no Anexo IV:

Quadro 8 – Juros e comissões pagas em 2005

(em euros)

	BPI	BES	Santander/Totta	BANIF	Total
Juros	108.010,19	114.901,00	21.807,89	70.095,05	314.821,88
Comissões	0,00	13.118,37	0,00	0,00	13.118,37
Total	108.010,19	128.019,37	21.807,89	70.095,05	327.940,25

Fig. 2 - Juros e comissões pagas em 2005



Através da análise ao quadro e gráfico acima apresentados, observa-se que:

- O “*Besleasing & Factoring, S.A.*” e o “*Banco BPI – Departamento de Factoring*” foram as entidades às quais a CMF pagou em 2005 mais encargos financeiros relativos a contratos de *factoring* celebrados pelos seus fornecedores, com uma representatividade de cerca de 39% e 33%, respectivamente. Também foram estas duas entidades as que descontaram mais créditos sobre este município⁶⁵.
- Durante a gerência de 2005, a Câmara pagou 70 mil euros ao Banif⁶⁶ por conta de um contrato de “*abertura de crédito para desconto de facturas*” celebrado por um fornecedor seu (“*Sales Faria & Andrade, Lda.*”), sem que existisse acordo formal celebrado, com o Banif ou com o fornecedor, que regulasse tais pagamentos, nomeadamente, a taxa de juro aplicável, os períodos de contagem e as datas de vencimento dos juros e eventuais sanções por incumprimento dos prazos de pagamento das facturas.
Só a partir de Agosto de 2006 é que a CMF começou a controlar estas importâncias, com base nas tabelas de suporte ao débito dos juros indicativas do valor em dívida e da taxa de juro aplicada, que a partir daquela data passaram a ser emitidas pelo Banif, a solicitação da Câmara.
- Os juros e comissões pagas pela CMF em 2005 são pouco expressivos quando comparados com o valor global dos créditos em dívida a 31/12/2005 por conta dos respectivos contratos (10,7 milhões de euros), não chegando a atingir os 3,1%.

A legalidade do pagamento destas despesas será analisada mais à frente, no ponto 3.4.

⁶⁵ As amortizações de capital a estas entidades, realizadas durante a gerência de 2005, foram de 4,6 e 4,3 milhões de euros, respectivamente.

⁶⁶ Note-se que o Núcleo de Factoring do Banif, na sua resposta, havia informado que “*não foram pagos ao Banif quaisquer despesas, comissões ou juros no âmbito dos referidos contratos*”, situação esta que ficou a dever-se ao facto de não ter considerado o contrato celebrado com a “*Sales, Faria & Andrade, Lda.*” um contrato de *factoring*.



3.3. Análise comparativa dos custos dos atrasos no pagamento de facturas pelo município do Funchal

O recurso ao desconto de facturas pelos fornecedores das autarquias é uma consequência da falta de capacidade de financiamento destas para efectuarem o pagamento dos investimentos e das despesas decorrentes da sua actividade normal, originada por uma deficiente orçamentação.

De facto, quando as despesas já assumidas e a assumir durante um exercício económico são superiores às reais capacidades de financiamento da autarquia, esta acaba por empolar a receita no seu orçamento, por forma a manter esse nível de despesas, em vez de reduzir as despesas em função das receitas que espera receber na gerência. Como durante a execução do orçamento a receita cobrada fica muito aquém da orçamentada, os pagamentos aos fornecedores deixam de realizar-se nos prazos devidos, conduzindo a que estes recorram ao desconto das facturas emitidas sobre a Câmara junto de uma instituição financeira e/ou à cobrança de juros de mora.

Através da análise realizada no ponto anterior, observou-se que a CMF pagou durante a gerência de 2005 juros e comissões por conta dos descontos de facturas efectuados pelos seus fornecedores, no montante de € 327.940,25. Por conseguinte, pretende-se, agora, comparar estas despesas com as que esta ficaria sujeita, caso em vez daquelas, suportasse juros de mora calculados ao abrigo da legislação em vigor.

Os juros de mora relativos a atrasos nos pagamentos de empreitadas encontram-se definidos nos art.ºs 212.º e 213.º do DL n.º 59/99, de 2 de Março. O n.º 1 do art.º 212.º desse DL fixa o prazo máximo de 44 dias, contados, consoante os casos, das datas “*dos autos de medição a que se refere o artigo 202.º, “de apresentação dos mapas das quantidades de trabalhos previstos no artigo 208.º; ou das datas “em que os acertos sejam decididos”.*

O atraso no prazo fixado dos pagamentos devidos determina que seja “*abonado ao empreiteiro o juro calculado a uma taxa fixada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro responsável pelo sector das obras públicas*” (cfr. o art.º 213.º, n.º 1, do mesmo DL).

Às restantes transacções de bens e serviços que não se enquadrem no regime jurídico das empreitadas de obras públicas, é aplicável o DL n.º 32/2003, de 17 de Fevereiro⁶⁷, o qual procedeu à transposição para o ordenamento jurídico português da Directiva n.º 2000/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho. Segundo o seu art.º 4.º, são aplicáveis aos atrasos nos pagamentos os juros estabelecidos no Código Comercial, os quais, normalmente, são devidos nos 30 dias subsequentes à data da recepção da factura ou documento equivalente (cfr. al. a) do n.º 2). Por sua vez, o Código Comercial, no seu art.º 102.º, n.ºs 3 e 4, alterado pelo citado DL n.º 32/2003, estabelece que estes juros “*são os fixados por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça*” e que “*a taxa de juro (...) não poderá ser inferior ao valor da taxa de juro aplicada pelo Banco Central Europeu à sua mais recente operação principal de refinanciamento efectuada antes do 1.º dia de Janeiro ou Julho, consoante se esteja, respectivamente, no 1.º ou no 2.º semestre do ano civil, acrescida de 7 pontos percentuais*”.

⁶⁷ Alterado pelo DL n.º 107/2005, de 1 de Julho.

A 16 de Outubro de 2004 foram publicados a Portaria n.º 1105/2004 (2.ª série) e o Despacho conjunto n.º 603/2004, os quais dispõem que o valor da referida taxa “é divulgado no *Diário da República*, 2.ª série, por aviso da Direcção-Geral do Tesouro, até aos 15 de Janeiro e 15 de Julho de cada ano”.

Consequentemente, a 14 de Janeiro de 2005 foram publicados pela Direcção-Geral do Tesouro os Avisos n.ºs 310 e 311/2005 (2.ª série), que definiam a taxa de juro a vigorar durante o 1.º semestre de 2005 e a 12 e 25 de Julho de 2005 foram publicados os Avisos (extracto) n.ºs 6647 e 6923 (2.ª série), que definiram a taxa a vigorar durante o 2.º semestre do mesmo ano, sendo as mesmas de 9,25% e de 9,05%, respectivamente.

Note-se que a Declaração n.º 59/2005 (2.ª série)⁶⁸ veio posteriormente considerar a publicação da Portaria n.º 1105/2004 sem efeito, tendo sido publicada em 19 de Julho de 2005 a Portaria n.º 597/2005, que salvaguardou os efeitos produzidos por aquela Portaria, nomeadamente os decorrentes do aviso n.º 310/2005 (2.ª série), publicado em Janeiro de 2005.

No que se refere aos juros pagos pela CMF importa referir que:

1. Ao contrário dos juros de mora que poderiam ter sido cobrados pelos fornecedores a partir do momento em que as facturas se venceram, os juros suportados respeitavam a facturas já vencidas, cujo cálculo só teve início no momento em que os créditos foram descontados (por vezes mais de 2 anos após o seu vencimento);
2. A taxa de juro aplicada foi determinada pelas instituições de crédito que descontaram os créditos, em função da EURIBOR a 3 meses⁶⁹ ou a 1 mês, acrescida de 2%, no caso do BPI, ou de 1%, no caso das restantes entidades financeiras, sendo sempre inferior às taxas divulgadas nos Avisos da Direcção-Geral do Tesouro: 9,25%, no 1.º semestre, e 9,05%, no 2.º semestre⁷⁰.

Estranha-se que perante uma diferença significativa entre os “*spreads*” praticados pelo BPI (2%) e pelas restantes instituições financeiras (1%) não tenham sido encetadas negociações tendentes à redução do juro suportado pelo município e tenha sido para esta instituição financeira que foram encaminhados mais fornecedores.

Acresce que, de acordo com a documentação analisada, o BPI é o único dos 3 *factores* com quem a CMF trabalha que prevê uma penalização (materializada no agravamento de 1% da taxa em vigor) em caso de incumprimento dos prazos de pagamento;

3. Em contrapartida do pagamento destes juros, a Câmara negociou novas datas de vencimento das facturas (geralmente de um ano após o desconto das mesmas).

Numa primeira análise, a informação anterior permite-nos concluir que há uma vantagem evidente em optar pelos contratos de *factoring* quando as facturas já se venceram e os fornecedo-

⁶⁸ Publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 52, de 15 de Março de 2005.

⁶⁹ As taxas da EURIBOR a 3 meses, durante o ano de 2005, assumiram os seguintes valores (cfr. Estatísticas Monetárias e Financeiras do Banco de Portugal):

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
2.142	2.136	2.147	2.126	2.127	2.106	2.125	2.134	2.176	2.263	2.473	2.488

⁷⁰ Saliente-se a disposição contida na clausula 5.ª do Protocolo de Acordo celebrado com o BPI, a qual determina que “*Em qualquer situação a taxa de juros de mora não poderá ser superior à taxa que for devida nos termos da lei para Contratos de Empreitadas de Obras Públicas*”.



res estão dispostos a cobrar juros de mora ao abrigo da legislação em vigor. Reconhece-se que não é concebível que o fornecedor desconte o valor das facturas, que deveriam ter sido pagas pela Câmara, junto de uma instituição financeira e não cobre quaisquer encargos por essa operação ao município, mormente quando a Câmara protela a data para pagamento das mesmas.

Aquando da deslocação à CMPS averiguou-se esta situação, tendo-se apurado que, embora este município não tenha assumido o pagamento de juros às sociedades de *factoring*, alguns dos seus fornecedores⁷¹ que celebraram este tipo de contratos cobraram juros de mora, no montante de €611.817,99, calculados sobre as facturas descontadas naqueles contratos⁷², ao abrigo da legislação em vigor, conforme se apresenta no quadro constante do Anexo V.

Em suma, do ponto de vista estritamente financeiro, o recurso ao desconto de facturas com o pagamento dos encargos daí decorrentes pelo município é menos oneroso que o pagamento dos juros de mora ao abrigo da legislação em vigor. No entanto, constitui um factor de agravamento do custo das empreitadas ou das aquisições de bens e serviços, consoante o caso, sem que tal facto se materialize no aumento do património da autarquia, mas tão somente na dilatação dos prazos de pagamento das facturas.

Por conseguinte, considera-se que o interesse público só se encontra acautelado quando as Câmaras efectuem os pagamentos nas datas de vencimento das facturas, sem suportarem quaisquer encargos financeiros ou juros de mora, o que implicará necessariamente uma programação plurianual dos encargos em função da real capacidade de financiamento das mesmas.

3.4. Despesas da CMF tituladas por contratos de factoring

3.4.1. Sistema de CI

3.4.1.1. DESCRIÇÃO

Os procedimentos e o circuito documental associados à realização de despesas conexas com contratos de *factoring* foram identificados através de entrevistas aos responsáveis e da análise a uma amostra de documentos de suporte do exercício de 2005.

Existem duas modalidades de contratos de *factoring* celebrados pelos fornecedores da CMF: os que têm pagamento de comissões e/ou juros por conta do fornecedor e aqueles em que aquele pagamento é da responsabilidade da Câmara.

No primeiro caso, a Câmara não tem qualquer intervenção na celebração do contrato de *factoring*, que pode respeitar a facturas já vencidas, situação em que é remetida uma notificação à CMF com a relação das facturas cedidas e estabelecidos novos prazos para o pagamento das mesmas, ou a facturas que ainda não se venceram, sendo nesse caso aposto um carimbo, informando a Câmara de que terá de efectuar o seu pagamento à sociedade de *factoring*.

⁷¹ Note-se que a CMPS não foi a única a suportar encargos com juros de mora, pois também a Câmara Municipal de Santa Cruz possuía em dívida a 31/12/2005 facturas descontadas em contratos de *factoring* relativas a juros de mora, no montante de €107.095,91, calculados pela empresa “Avelino Farinha & Agrela, S.A.”. E já na “Auditoria financeira à dívida do município de Santana a fornecedores de imobilizado - 2004” (Processo n.º 2/06 - Aud/FS), apurou-se que esta mesma empresa facturou ao município auditado, entre 30 de Abril de 2004 e 15 de Setembro de 2005, juros de mora que atingiram aproximadamente 545 mil euros (cfr. ponto 3.2.2 do Relatório n.º 10/2006 – FS/SRMTTC).

⁷² Nalguns dos projectos foram cobrados juros de mora anteriores a 2005.

Quando uma factura com o carimbo dá entrada ou quando é recebida a notificação do contrato celebrado (e a relação das facturas que foram descontadas), o SC procede, consoante o caso, à sua contabilização nas contas, ou à transferência das dívidas já contabilizadas na conta 26.1.1 - «Fornecedores de imobilizado, c/c» ou 22.1 - «Fornecedores c/c» para as contas:

- 26.8.8.11 – «Outros credores – factoring», pelo montante descontado em *factoring* (o qual não inclui o valor dos abatimentos para a CGA, no caso das empreitadas);
- 24.5.01 - «Estado e outros entes públicos – CGA – 0,5%», pelo montante dos descontos para a CGA, quando se tratem de empreitadas.

Uma vez que os pagamentos à CGA decorrentes de facturas relativas a empreitadas são devidos a partir do momento em que as facturas são descontadas pelos fornecedores, a Câmara elabora, naquela data uma OP, embora o pagamento nem sempre se realize nessa data, pois a CMF por vezes aguarda por mais facturas para efectuar os pagamentos à CGA mensalmente, de uma só vez.

No segundo caso, este procedimento contabilístico mantém-se, mudando apenas no que se refere à contabilização dos encargos financeiros. O circuito administrativo, por sua vez, assume as particularidades que a seguir se descrevem.

A cedência das facturas e as condições de pagamento são definidas nos “acordos” mencionados no ponto 3.2., celebrados por iniciativa da Câmara, tendo as negociações entre a Câmara e as instituições financeiras em causa sido realizadas pelo então Vereador com o pelouro financeiro, o mesmo acontecendo com a assinatura dos documentos que as titularam. Contudo, não foram fornecidas provas documentais que evidenciem os critérios de escolha das instituições financeiras com quem foram celebrados os acordos.

No que se refere ao acesso dos fornecedores aos citados acordos, também não foram identificados critérios escritos de aplicação geral e abstracta que garantam a igualdade de oportunidade. Segundo informação prestada pelo Director Financeiro, a selecção dos fornecedores é efectuada pelo Vereador com o pelouro financeiro, com base na capacidade financeira existente na Câmara e na capacidade negocial do fornecedor.

Os pagamentos (dos juros/comissões e amortizações de capital) são efectuados por débito automático nas contas bancárias da CMF, com base em autorizações de débito outorgadas pelo referido Vereador.

Os juros são pagos mensalmente e as amortizações do capital nas novas datas de vencimento das facturas. Acresce que, no caso do BES, são pagas comissões, denominadas nos acordos de deduções fixas (ou *flat*), no momento em que o factor desconta a factura do fornecedor.

Após realizar o débito dessas despesas, o banco envia à CMF um “Aviso de Débito”, ao qual anexa um extracto justificativo do valor processado, emitido pelo factor.

Com base nesses documentos, a SC emite a OP, cuja autorização é da competência do Vereador com o pelouro financeiro, por delegação do Presidente da Câmara, embora nalguns casos tenha sido o próprio Presidente a conceder tal autorização.

No caso dos juros, apurou-se que a OP pode ser referente aos débitos de mais do que um mês, tendo sido identificadas algumas respeitantes a juros processados nos três meses anteriores e outras que dizem respeito apenas ao mês anterior.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Quando ocorre o pagamento antecipado das facturas cedidas⁷³, a Câmara emite uma ordem de transferência bancária e informa sobre as facturas que pretende liquidar. No entanto, devido a dificuldades de comunicação, o factor nem sempre regista na sua contabilidade a liquidação das facturas consideradas pelo município, particularmente quando se tratam de pagamentos parciais.

Por esse motivo, e também para controlo dos juros debitados pelos bancos, a SC passou a elaborar, a partir de Setembro de 2005, mapas de controlo dos valores em dívida e dos juros vencidos, sendo qualquer divergência comunicada ao factor, para esclarecimento e regularização da situação. Não obstante, como o pagamento é realizado por débito em conta, por vezes, a Câmara considera pagas determinadas facturas e o factor outras. Esta situação, ocorrida com o BES e com o BPI, assumiu maior expressividade no caso deste último, por existirem deficiências de comunicação⁷⁴ entre esta entidade e a Câmara.

No entanto, na situação particular das dívidas ao Banif, por conta das facturas da “*Sales, Faria & Andrade, Lda.*”, observou-se que só em 2006 é que passou a haver um maior controlo sobre as importâncias em dívida e sobre os juros pagos por conta da autorização de débito permanente em conta. Até então não existia controlo sobre aqueles valores, até porque não se encontrava definido em nenhum dos documentos fornecidos pelo SC o montante da taxa de juro da referida operação.

Esta situação de insuficiência documental (extensível, embora em menor grau aos restantes contratos em que a Câmara participa) deverá ser colmatada por estarem em causa montantes muito significativos e por dever existir um controlo de documentação do SC relativamente a todas as operações com reflexos financeiros, inclusive naquelas que tenham sido directamente negociadas pelo executivo.

No que toca à contabilização dos encargos dos *contratos de factoring*, observou-se que durante a gerência de 2005 ocorreu uma alteração nas rubricas orçamentais e nas contas patrimoniais utilizadas. Até Setembro, a rubrica utilizada era a “03.05.02 – Juros e outros encargos – Outros juros – Outros” e conta patrimonial a 68.1.1.5 – «Custos e Perdas financeiros – Juros suportados – Factorings / Operações financeiras». Posteriormente, passaram a ser utilizadas rubricas e contas mais adequadas à contabilização destas despesas: a rubrica “03.01.03.01 - Juros e outros encargos – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras” e a conta 68.1.1.1 - «Custos e Perdas financeiros – Juros suportados – De curto prazo», esta última subdividida por fornecedor e sociedade financeira (através da introdução de um código na terminação final da conta).

No que se refere ao momento em que estão a ocorrer os registos no sistema informático, há a salientar que a adopção do pagamento por débito automático em conta implicou que os registos das fases de liquidação e de pagamento da despesa fossem efectuados forçosamente após o pagamento efectivo já ter ocorrido. Deste modo, a fase de liquidação é registada aquando da emissão da OP (quando a Câmara recebe do banco o “Aviso de Débito”) e a fase de pagamento na data em que a Tesouraria apõe naquele documento o carimbo “Pago”.

⁷³ Com objectivo de reduzir os juros ou por requisito das entidades co-financiadoras dos projectos, designadamente dos financiados por contratos-programa.

⁷⁴ A Câmara revelou que no BPI era frequente a alteração das pessoas responsáveis pela gestão da carteira de contratos de *factoring* da CMF. Tal facto originou que a informação transmitida pela Câmara relativa à afectação dos pagamentos às facturas em dívida nem sempre fosse considerada pela instituição financeira.

Note-se, ainda, que, embora após a cessão dos créditos os passivos da CMF passem a ser devidos à sociedade de *factoring*, devido aos requisitos de alguns regimes de financiamento (comunitários e regionais), a CMF instrui o processo de despesa com o recibo do fornecedor que, em geral, tem data anterior à dos pagamentos efectuados pela CMF (pois, na óptica do fornecedor, a dívida da CMF é saldada logo que este recebe o valor acordado com a sociedade de *factoring*).

3.4.1.2. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CI

A análise ao sistema descrito no ponto anterior revelou, não obstante os aperfeiçoamentos introduzidos a partir de Setembro de 2005, situações que põem em risco a sua fiabilidade, algumas das quais ainda por solucionar à data da realização da auditoria:

A) Divergências identificadas na consolidação das informações relativas ao BPI:

1. Falta de consistência na contabilização das amortizações de facturas que levaram a que, não obstante já terem sido sacadas pelo BPI as importâncias da conta da CMF, não tenha sido implementado um procedimento de controlo destinado a assegurar que quer a Câmara quer o banco imputem os pagamentos às mesmas facturas. Como corolário desta situação, algumas OP's⁷⁵ emitidas em 2005 tiveram de ser anuladas.

Esta situação tem a ver com o facto da CMF, por vezes, efectuar o pagamento adiantado de facturas (ou seja, antes de terminar o novo prazo de pagamento concedido pelo BPI) e, por deficiências na comunicação, o BPI ao contabilizar aquele pagamento imputá-lo a contratos distintos dos considerados pela Câmara.

Existem 3 contratos de *factoring* celebrados em 2005 e cujos pagamentos pela CMF só são exigidos durante a gerência de 2006: um celebrado com a “Edimade, Lda.”, outro com a “Lena Engenharia e Construções, S.A.” e um outro com a “José Avelino Pinto & Filhos, Lda.”. Embora os pagamentos destes contratos comecem a vencer-se em Abril, Setembro e Março de 2006, respectivamente, a CMF efectuou adiantamentos em 2005, por conta dos valores devidos nos mesmos.

No entanto, e ao que tudo indica, o BPI não considerou a amortização nos contratos em causa, mas sim em contratos com amortizações que se venciam já em 2005 (nomeadamente, nos contratos celebrados com a “Edimade, Lda.”, a 6 de Junho e 11 de Maio de 2004, com a “Tecnovia Madeira, Lda.”, a 2 de Maio de 2005, e com a “S. Augusto Caldeira, S.A”, a 24 de Maio de 2004), como se apresenta no quadro seguinte⁷⁶:

⁷⁵ Foi o que aconteceu com as OP's n.ºs 2541, 3342, 3343, 3352, 3353, relativas ao pagamento de facturas emitidas pela “Edimade, Lda.”, que perfaziam o montante de €150.197,11.

⁷⁶ O facto do montante das divergências apuradas não se compensar (persiste uma divergência de €243.085 para menos no valor contabilizado pela Câmara) deve-se a existirem mais divergências entre os montantes considerados em dívida por ambas as entidades para além das referidas neste quadro (que são apenas exemplos).



Quadro 9 – Algumas das divergências nas amortizações realizadas em contratos de *factoring*
(em euros)

Contrato				Dívida a 31/12/2005		
N.º	Fornecedor	Data	Valor	CMF	BPI	Divergência
18	Edimade	11/05/2004	447.170,15	246.381,71	0,00	246.381,71
21	S. Augusto & C.	24/05/2004	115.771,11	8.008,63	0,00	8.008,63
204	Tecnovia	02/05/2005	851.946,56	181.622,16	145.802,38	35.819,78
207	Edimade	06/06/2005	249.636,99	39.783,95	0,00	39.783,95
213	Edimade	12/09/2005	504.367,10	346.564,29	431.806,51	-85.242,22
217	Lena Construções	12/09/2005	232.566,61	6.929,28	232.566,61	-225.637,33
247	J. Avelino Pinto	03/10/2005	736.337,63	474.138,11	736.337,63	-262.199,52
Total				1.303.428,13	1.546.513,13	-243.085,00

Esta troca entre contratos considerados nos pagamentos, também levou a que o BPI tivesse em 31/12/2005 créditos sobre a CMF relativos a contratos de *factoring* que deveriam ser concluídos anteriormente àquela data. É o caso dos contratos celebrados com a “Solução, Lda.” e com a “SITEL, Lda.”, cujas últimas prestações deveriam processar-se até Junho e Outubro de 2005, respectivamente, e que, segundo informação do BPI, ainda tinham valores por amortizar de €76.684,58 e €162.181,77⁷⁷.

À data da realização da auditoria, a CMF ainda aguardava pelos esclarecimentos do banco para regularizar contabilisticamente o pagamento das facturas em dívida.

2. O BPI informou que a CMF tinha em dívida a 31/12/2005 o valor relativo a duas facturas (n.ºs 66 e 67) da empresa “Biscaia & Biscaia, Lda.”, no montante de €4.654,16, datadas de 01/06/2001, as quais segundo os registos existentes na Câmara, nunca lá deram entrada.
3. O BPI informou que a CMF tinha em dívida a 31/12/2005 diversas facturas da empresa “PT Comunicações, S.A.”, no montante global de €103.716,61, enquanto que a CMF não referiu que possuía dívidas ao BPI por conta de facturas emitidas por esta empresa.

A extensão do número de facturas em causa impediu que fosse efectuada uma análise integral às mesmas, tendo sido seleccionada uma amostra de processos de despesa de 2005 para conferência, através da qual, foi possível concluir que deste valor, €72.287,83 já se encontravam pagos.

4. O BPI referiu estarem em dívida a 31/12/2005 facturas da “Madeira Impex, Lda.”, no valor global de €140.672,79, quando segundo os registos da CMF, esta dívida, titulada por um contrato de *factoring* celebrado já em Dezembro de 2005, era de apenas €112.396,35.

Tratando-se de dívidas cujo pagamento será exigido pelo credor, a CMF deverá diligenciar no sentido do seu esclarecimento, no mais breve prazo, até porque a maioria delas (com a excepção das relativas à “Biscaia & Biscaia, Lda.”) originam o pagamento de juros normais ou de mora pela CMF, uma vez que os acordos celebrados com o BPI prevêm que o *spread* seja agravado de 2% para 3%, quando o prazo para pagamento da amortização for excedido.

⁷⁷ Esta informação difere da existente na CMF, pois esta considerou o primeiro contrato já totalmente pago até 31/12/2005 e o segundo com um montante em dívida de €79.060,83.

Note-se que a extensão das divergências apuradas põe em causa a segurança do sistema de controlo interno implementado na autarquia, relativo à contabilização das dívidas ao BPI, conduzindo a que não seja possível confirmar estes valores.

B) Questões contabilísticas:

1. Desfasamento temporal entre os débitos automáticos em conta e o seu registo na contabilidade da autarquia, do qual é exemplo os pagamentos de juros efectuados em 2003 e 2004 por débito automático em conta à Caixa Geral de Depósitos e ao Banco Totta, que só foram contabilizados em 2005 e 2006, pelas OP's n.ºs 25001860 e 26000298, de 11 de Maio de 2005 e 20 de Janeiro de 2006, no valor de €484,10 e €524,86, respectivamente.
2. Desconformidade da contabilização das dívidas tituladas por contratos de *factoring* com as orientações emitidas pelo SATAPOCAL, na sua Brochura n.º 4 relativa à “*Contabilização das operações que decorrem de um contrato de factoring*”, o qual recomenda que aquando da notificação da cessão dos créditos, aquelas dívidas sejam transferidas para uma subconta da conta 26.1.1 (por empresa de *factoring* e por tipo de credor da autarquia local, em conformidade com as contas de terceiros iniciais).
3. Desconformidade da contabilização das comissões cobradas pelo “*Besleasing e Factoring, S.A.*” com o POCAL, na medida em que essas despesas (actualmente contabilizadas na conta 68.1.1.1 - «Custos e Perdas financeiros – Juros suportados – De curto prazo») seriam melhor acolhidas pela conta 68.8.1 – «Outros custos e perdas financeiros – Serviços bancários».

Face aos aspectos enunciados anteriormente, o sistema de controlo interno associado à contabilização dos pagamentos e das dívidas tituladas por contratos de *factoring* revelou-se frágil e **pouco fiável**.

3.4.1.3. COMPARAÇÃO COM O SISTEMA DE CONTROLO IMPLEMENTADO NA CMPS

Ao contrário da CMF, a CMPS não assume encargos resultantes da celebração de contratos de *factoring* pelos seus fornecedores. No entanto, os seus fornecedores têm vindo a facturar juros de mora calculados ao abrigo da legislação em vigor.

Esta circunstância leva a que o circuito de controlo interno implementado na área dos contratos de *factoring* seja mais simples do que o existente na CMF.

A iniciativa do recurso ao *factoring* parte do fornecedor, sendo a Câmara apenas notificada da celebração do contrato, embora seja normal o fornecedor solicitar à CMPS a confirmação de que as facturas estão em dívida.

Posteriormente, a intervenção da Câmara só ocorre aquando do pagamento das facturas às referidas sociedades de *factoring*, geralmente por cheque, nas novas datas de vencimento. Isto leva a que, quer os registos de liquidação (movimento da conta 25.2 - «Credores pela execução do orçamento» a débito e a crédito) quer os de pagamento, se verifiquem nos momentos devidos (ou seja, aquando da emissão da OP e aquando da saída do cheque na Tesouraria, respectivamente), antes do seu pagamento efectivo.



Após receber a importância devida, a sociedade de *factoring* emite o recibo correspondente. Quando se tratam de projectos de investimento financiados por outras entidades, também é emitido um recibo pelo fornecedor.

Relativamente à contabilização das dívidas tituladas por contratos de *factoring*, apurou-se que estas continuavam a ser relevadas na conta 26.1.1 – «Fornecedores de imobilizado, c/c», mas que, aquando da sua notificação, a Câmara procedia à transferência dos correspondentes valores para uma outra subconta que assume a denominação “C/Factor” e que, por sua vez, é desagregada, primeiro, por empresa de *factoring* e, depois, por credor inicial da autarquia, em conformidade com a orientação do SATAPOCAL.

Face ao acima referido, conclui-se que o sistema de controlo interno associado à contabilização dos pagamentos e das dívidas tituladas por contratos de *factoring* na CMPS é **suficiente**, garantindo o respeito, em termos gerais, pelas normas e princípios definidos no POCAL.

Não obstante, a circularização ao BPI revelou uma situação irregular, que ainda estava por solucionar à data da realização da auditoria. Esta sociedade de *factoring* informou que a Câmara tinha em dívida a 31/12/2005 uma factura da empresa “Biscaia & Biscaia, Lda.” (factura n.º A75, de 26/06/2001), no montante de € 9.220,98. No entanto, verificou-se que a Câmara tinha pago a referida factura directamente ao fornecedor⁷⁸, por nunca ter sido notificada da cessão do crédito em causa.

Segundo a informação obtida, a Câmara já diligenciou junto do fornecedor e do banco para regularizarem a situação, o que, todavia, não aconteceu até à data.

Nessa conformidade, atenta a possibilidade do banco ainda poder vir a exigir o pagamento do crédito cedido, o município deverá informar o TC (anexando os documentos comprovativos) da regularização da situação em causa.

3.4.2. Legalidade dos actos e contratos geradores de despesa

No enquadramento jurídico realizado no ponto 2.7.3 ficou assente que os acordos que o município celebra com instituições financeiras ou seus fornecedores, com vista ao pagamento das comissões e/ou juros dos contratos de *factoring* operam na sua esfera jurídica uma alteração da natureza da dívida subjacente, passando a considerar-se dívida financeira, dos pressupostos e do regime de cumprimento originário, o que leva a que os municípios na sua celebração fiquem sujeitos a uma série de condicionamentos legais.

Neste subponto será analisado o grau de cumprimento dessas normas legais pelo município do Funchal, na celebração dos acordos associados aos contratos de *factoring* com o “*Besleasing & Factoring, S.A.*”, “*Banco BPI*” e “*Totta Crédito Especializado, S.A.*”, bem como da autorização de débito permanente em conta, concedida ao Banif ao abrigo da abertura de crédito para desconto de facturas referida no ponto 3.2.2, a qual se lhes equipara, para efeitos da análise aqui realizada.

⁷⁸ Pela OP n.º 1128, de 11/07/2001 e cheque n.º 49399336-4 sobre o Banif.

3.4.2.1. AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Um contrato de *factoring* celebrado por um fornecedor de um município não configura, na óptica jurídica desse município, uma dívida financeira, mas sim uma dívida administrativa. No entanto, quando associado a um acordo, em que o município se compromete a pagar as comissões e/ou juros resultantes da celebração do contrato de *factoring*, embora formalmente não seja um empréstimo bancário, concretiza uma operação de endividamento financeiro⁷⁹, desde o momento em que o fornecedor recebe o montante equivalente à dívida da autarquia.

Assim sendo, é razoável que a contracção desta dívida esteja sujeita às mesmas regras a que está sujeita a contracção de dívida financeira pelos municípios, quer no que se refere à entidade competente para autorizá-la, quer no que se refere aos limites legais qualitativos e quantitativos a que esta está sujeita.

No que se refere ao primeiro destes requisitos, atento o disposto no art.º 53.º, n.º 2, al. d) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, é competência da Assembleia Municipal “*aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos nos termos da lei*”.

O n.º 7 da mesma norma vem acrescentar que “*os pedidos de autorização para a contratação de empréstimos a apresentar pela câmara municipal (...) serão obrigatoriamente acompanhados de informação sobre as condições praticadas em, pelo menos, três instituições de crédito, bem como do mapa demonstrativo de capacidade de endividamento do município*”⁸⁰.

A este respeito, também os n.ºs 5 e 6 do art.º 23.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto, previam que a contratação de empréstimos fosse precedida de autorização da Assembleia Municipal, podendo a aprovação dos de curto prazo “*(...) ser deliberada pela assembleia municipal, na sua sessão anual de aprovação do orçamento, para todos os empréstimos que a câmara venha a contrair durante o período de vigência do orçamento*”, o que neste caso não aconteceu.

De facto, quem representou a Câmara nestes acordos foram os Vereadores com o pelouro financeiro e o Presidente da Câmara (ver o Anexo VI)⁸¹, e, conseqüentemente, autorizaram as despesas a eles associadas⁸².

Deste modo, e na sequência do referido anteriormente, se estamos perante operações financeiras de endividamento, então a competência para aprovar ou autorizar a sua contratação é da Assembleia Municipal (cfr. o art.º 53.º, n.º 2, al. d) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro). Por conseguinte os Vereadores em causa e o Presidente da Câmara não dispunham de competência para o efeito, tornan-

⁷⁹ Esta questão foi tratada no Acórdão n.º 29/03-Jul.1-1ª S/PL, publicado na II Série do DR, n.º 238, de 14 de Outubro de 2003, no ponto 3.2 – ficha 4 (B2) do Relatório n.º 33/2004 e no ponto 4.1.2 do Relatório 15/2005, ambos da SRMTC.

⁸⁰ Esta obrigação resulta também do n.º 5 do art.º 23.º da LFL, embora neste diploma seja feita referência apenas aos empréstimos de médio e longo prazos.

⁸¹ Nos termos das deliberações de 10/01/2002 e 07/11/2005, o executivo camarário delegou competências no Presidente da Câmara para autorizar despesas até ao limite de €748.197,00 (cfr. o n.º 2 do art.º 29.º do DL n.º 197/99), tendo esta competência sido subdelegada pelo Presidente no Vereador com o pelouro financeiro por despacho de 25/11/2005 (vereador Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado). Na Câmara anterior, o Presidente da Câmara, por despacho de 10/01/2002, delegou no Vereador com o pelouro financeiro (Rui Rodrigues Olim Marote) a competência para adjudicar despesas até ao limite de €149.639,00 (cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 18.º do DL n.º 197/99).

⁸² As autorizações de pagamento também foram dadas pelos mesmos (ver o Anexo IV).



do, nessa medida, anuláveis os actos por si praticados⁸³, por vício de incompetência relativa (ver os art.ºs 135.º e 136.º, ambos do mesmo CPA), e, eventualmente, integradores de conduta susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, por força da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

3.4.2.2. FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Quando o valor em dívida neste tipo de contratos transite de um ano para outro, a dívida em causa passa a ser considerada **dívida fundada**, levando a que o respectivo contrato de *factoring* e o acordo que o deu origem fiquem sujeitos a visto do TC, nos termos da al. a) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto⁸⁴.

No entanto, observa-se que a CMF nunca remeteu à SRMTC os acordos e os correlativos contratos de *factoring* (bem como do acordo subjacente à autorização de débito permanente em conta para pagamento dos encargos da abertura de crédito para desconto de facturas concedida pelo Banif a um dos fornecedores da CMF) para efeitos de fiscalização prévia.

3.4.2.3 RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

As situações identificadas nos subpontos anteriores levavam a que os contratos de *factoring* com pagamento de juros por conta da CMF fossem ilegais, por incumprimento das determinações e princípios abaixo referidos:

1. Autorização da Assembleia Municipal (cfr. o art.º 53.º, n.º 2, al. d) e a al. a) do n.º 6 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99)⁸⁵;
2. Consulta a, pelo menos, três entidades (cfr. o art.º 53.º, n.º 7, da Lei n.º 169/99);
3. Sujeição a fiscalização prévia dos acordos e contratos de *factoring* (cfr. al. a) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei n.º 98/97);
4. Princípio da legalidade (cfr. art.º 3.º do CPA) e as normas contidas no art.º 29.º do CPA (donde se extrai que a competência resulta sempre da lei).

Como já foi referido anteriormente (cfr. o ponto 2.7.3.), também era defensável o entendimento de que os contratos de *factoring* com os contornos descritos não são mais do que um processo indirecto de recurso ao crédito não consentido pelo art.º 23.º da Lei 42/98, e, consequentemente, os municípios não poderiam celebrar este tipo negócios jurídicos a eles associa-

⁸³ Com a ressalva de a eventual invalidade dos actos já ter sido sanada, pelo decurso do tempo.

⁸⁴ A qual determina que “[d]evem ser remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia (...) todos os actos de que resulte aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos de Estado com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do art.º 2.º, bem como os actos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados”.

⁸⁵ O qual define que “*compete à câmara municipal, no que respeita às suas relações com outros órgãos autárquicos: a) apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos n.ºs 2 a 4 do artigo 53.º*”.

dos por não serem consentâneos com o princípio da especialidade⁸⁶, bem como com o princípio da não consignação⁸⁷.

Face à factualidade relatada e ao quadro legal aplicável, e seja qual for o entendimento perflhado, os negócios jurídicos acima descritos afiguram-se ilegais, e consequentemente as despesas relativas a juros e comissões, sendo tal facto passível de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da al. b) do n.º 1, do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Tendo em conta que esta auditoria se limita à gerência de 2005, esta responsabilidade é aplicável directamente aos Vereadores com o pelouro financeiro e ao Presidente da Câmara, por terem autorizado, durante a referida gerência, os pagamentos decorrentes da celebração destes acordos, sem que tenham desenvolvido quaisquer procedimentos com vista a superar a sua ilegalidade.

A situação identificada no subponto 3.4.2.2 também corresponde à previsão da al. h) do citado art.º 65.º, aditada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, que procedeu à quarta alteração à Lei n.º 98/97.

3.4.3. Acatamento das recomendações formuladas pelo TC

A questão do envolvimento directo dos municípios nos contratos de *factoring* celebrados pelos fornecedores foi abordada em anteriores relatórios de auditoria da SRMTC, tendo sido formuladas as seguintes recomendações, que não foram acatadas pela CMF:

1. “A celebração de contratos com fornecedores destinados a facilitar a mobilização pelo empreiteiro dos valores em dívida, nos casos em que configure a realização de operações de crédito de médio e longo prazo, deverá ser precedida da necessária autorização da Assembleia Municipal e da demonstração objectiva de que desse contrato não emergem encargos de montante superior aos calculados nos termos do n.º 1 do art.º 213.º do DL n.º 59/99, de 2/03” (cfr. n.º 5 do ponto 1.3 do Relatório n.º 14/2001 –FC, respeitante à “Auditoria a três Contratos de Empreitadas de Obras Públicas – Câmara Municipal do Funchal-2000”);
2. “Providenciar para que seja reequacionado o envolvimento directo do município nos contratos de *factoring* celebrados pelos fornecedores, de forma a evitar a assunção de encargos financeiros, tendo presente os princípios da boa gestão pública” (cfr. ponto 1.3, al. c) do Relatório n.º 15/2005-FS, respeitante à “Auditoria Orientada ao Endividamento Administrativo e Financeiros dos Municípios da RAM”).

Assinala-se, no entanto, que a cláusula 5.ª do Protocolo de Acordo celebrado com o BPI, que determina que “*Em qualquer situação a taxa de juros de mora não poderá ser superior à taxa que for devida nos termos da lei para Contratos de Empreitadas de Obras Públicas*”, concretiza uma salvaguarda contratual dos interesses patrimoniais da autarquia, que poderá ser

⁸⁶ Decorre deste princípio, previsto no artigo 82.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01, que “os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização de atribuições cometidas às autarquias locais”.

⁸⁷ De acordo com o qual “o produto de quaisquer receitas não pode ser afecto à cobertura de determinadas despesas, salvo quando esta afectação for permitida por lei” (cfr. al. g) do ponto 3.1.1. do POCAL, aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações que entretanto lhe foram introduzidas).



interpretada como um acatamento, ainda que muito mitigado, da parte final da recomendação referida em primeiro lugar.

Note-se que com a nova redacção dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*”.

Já a al. c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do TC quando estranhas ao facto, mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno.*”.

3.4.4. Limites de endividamento

Uma vez que se considerou que a dívida titulada por contratos de *factoring*, cujas comissões e/ou juros foram pagos pelo município do Funchal, constitui dívida financeira, cumpre analisar se na sua contracção e nos pagamentos por ela originados foi observado o quadro legal vigente em matéria de endividamento, nomeadamente os limites qualitativos relativos à finalidade dos empréstimos, e quantitativos, a que está sujeito o endividamento municipal.

3.4.4.1. LIMITES QUALITATIVOS

No tocante aos limites qualitativos, estabeleciam os n.ºs 1 e 2 do art.º 24.º, em conjugação com os art.ºs 25.º e 26.º, todos da Lei 42/98, que os empréstimos municipais de curto prazo eram para ocorrer a dificuldades de tesouraria, e os de médio e longo prazos, para aplicação em investimentos, ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios.

Relativamente à classificação das dívidas em “curto prazo” e em “médio e longo prazos”, conforme já foi referido no ponto 2.7.2, tem sido entendimento deste Tribunal a utilização do critério estabelecido no art.º 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro. Assim sendo, a dívida de curto prazo é a “*dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada*”, enquanto que a de médio e longo prazos é a “*contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada*”.

Tendo em conta aquele critério, e considerando a vigência dos contratos de *factoring*, e da abertura de crédito para desconto de facturas, que deram origem a pagamentos durante a gerência de 2005, conclui-se que só os contratos de *factoring* celebrados entre o “*Totta Crédito Especializado, S.A.*” e as empresas “*Sitel, Lda.*” e “*Edimade, Lda.*” (n.ºs 208 e 209) é que integram a dívida de curto prazo, pois todos os restantes tiveram uma vigência (contada desde a data da sua assinatura até à data da última amortização de dívida) que abrangeu mais do que um exercício económico.

Se tivermos em conta a actividade de alguns dos fornecedores da CMF que descontaram os seus créditos no âmbito dessas operações de médio e longo prazos, observa-se que alguns

deles eram fornecedores de bens e serviços correntes⁸⁸, contrariando as finalidades definidas para esse tipo de empréstimos.

3.4.4.2. CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO UTILIZADA NO RECURSO AO *FACTORING*

Segundo o n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (OE-2005), os encargos anuais com amortizações e juros dos empréstimos de médio e longo prazos não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a um oitavo dos FBM, FGM e FCM que cabe ao município ou a 10% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

Por sua vez, o montante médio anual dos empréstimos de curto prazo encontrava-se sujeito ao limite previsto no n.º 1 do art.º 24.º da Lei 42/98, não podendo exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos FBM, FGM e FCM.

No quadro seguinte apresenta-se o cálculo destes limites:

Quadro 10 – Cálculo dos limites de endividamento da CMF para 2005

	Fundos				Investimento em 2004 (B)
	FBM	FCM	FGM	Total (A)	
Base de cálculo	1.090.205,00	0,00	13.521.557,00	14.611.762,00	25.114.505,93
Limite - empréstimos de curto prazo (A x 10%)				1.461.176,20	-
Limite - empréstimos de médio e longo prazos (A x 1/8) ou (B x 10%)				1.826.470,25	2.511.450,59

Notas:

- 1 – O valor do investimento realizado em 2004 corresponde ao valor dos pagamentos realizados naquele ano pela rubrica de despesa “07 – *Aquisição de bens de capital*”.
- 2 – O limite dos empréstimos de médio e longo prazos escolhido é o maior dos dois limites calculados.

A relação das amortizações, juros e comissões pagas durante a gerência de 2005 por conta dos descontos de facturas dos fornecedores da CMF classificados como operações de crédito de médio e longo prazos consta dos Anexos IV e VII.

No cálculo do montante médio anual dos contratos de *factoring* de curto prazo com encargos para o município, por sua vez, foi tida em conta a orientação da DGAL, apresentada no site www.dgaa.pt, segundo a qual este corresponde ao quociente do montante total anual destes contratos (€494.245,47⁸⁹) pelo número de dias do ano (365), obtendo-se, deste modo, o valor de €1.534,10. Tais montantes encontram-se evidenciados no quadro seguinte, no qual são comparados com os limites de endividamento a que esta autarquia se encontrava sujeita (já calculados no quadro 10):

⁸⁸ A título de exemplo, referem-se os casos das empresas:

Denominação	Classificação das Actividades Económicas	
	Código	Descrição
Tulipa- Ana Maria Pinto, Lda.	51220	Comércio por Grosso de Flores e Plantas
Ag. de Viagens Windsor, S.A.	63300	Agencias de Viagens e de Turismo
Solidago, Lda.	24511	Fabricação de Sabões, Detergentes e Glicerina

⁸⁹ Cfr. Anexo VII.



Quadro 11 – Grau de cumprimento dos limites de endividamento da CMF em 2005

(em euros)

Bancos	Médio e longo prazos			Curto prazo
	Amortizações	Juros	Total	
BPI	3.902.187,35	108.010,19	4.010.197,54	-
BES	4.555.383,90	128.019,37	4.683.403,27	-
BST	968.553,45	19.510,04	988.063,49	1.534,10
BANIF	12.834,86	70.095,05	82.929,91	-
(A) Total			9.764.594,21	1.534,10
(B) Limites de endividamento			2.511.450,59	1.461.176,20
(B)-(A)			- 7.253.143,62	1.459.822,10

Note-se que só em relação ao “*Totta Crédito Especializado, S.A.*” é que foram discriminados os juros pagos em 2005 por contrato, por não ter sido possível fazer essa imputação no BPI e no BES. No primeiro caso, devido aos documentos de suporte ao pagamento dos juros não identificarem o contrato a que estes se referem. E no caso do BES, por só serem identificados os planos de pagamento nos recibos relativos aos juros e a alguns destes referirem-se a mais do que um fornecedor/ contrato. Além disso, nos documentos remetidos aquando da circularização nenhuma destas entidades efectuou a alocação dos juros e comissões aos contratos. No entanto, esta contingência não afectou a análise aqui realizada, uma vez que só com o “*Totta Crédito Especializado, S.A.*” é que foram celebrados contratos de *factoring* com vigência de curto prazo.

Com base no Quadro 11, é possível concluir que as amortizações, juros e comissões pagas pela CMF durante a gerência de 2005 por conta dos contratos de *factoring* e aberturas de crédito para desconto de facturas celebradas pelos seus fornecedores, classificadas de médio e longo prazos, foram de €9.764.594,21, valor este que excedeu em muito o limite relativo àquele endividamento, o qual cifrava-se em €2.511.450,59.

No caso dos contratos de *factoring* de curto prazo, os valores das amortizações e juros pagos durante aquela gerência não chegaram a preencher todo o limite, tendo sobrado €1.459.822,10 que puderam ser utilizados em empréstimos de curto prazo.

3.4.4.3. PARCELA DO RATEIO REALIZADO PELA DGAL ABSORVIDA PELO FACTORING

Durante o primeiro trimestre de 2005, a DGAL informou a CMF que o valor apurado nos termos do n.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (OE/2005), para efeitos de acesso daquela Câmara a novos empréstimos de médio e longo prazos era de €1.715.078. Uma vez que nesse semestre a Câmara informou a DGAL que não iria utilizar o referido montante, no segundo semestre tal importância foi distribuída por outras Câmaras Municipais que ainda tinham capacidade de endividamento disponível.

No entanto, como já se referiu anteriormente, todos os acordos que a CMF autorizou durante a gerência de 2005, em que se comprometia a pagar comissões e/ou juros devidos em contratos de *factoring* celebrados pelos seus fornecedores, consideraram-se equiparáveis para efeitos da análise realizada neste documento, a contratos de empréstimo que, por terem termo após 2005, foram classificados de médio e longo prazos.

Tendo em conta o acima referido, conclui-se que durante a gerência de 2005 a CMF interveio em operações equiparáveis a empréstimos públicos sob a forma de negócios jurídicos conexos a contratos de *factoring* e aberturas de crédito para desconto de facturas, no montante global de €14.554.044,97 (cfr. Anexo VI), valor este que é muito superior (em cerca de 8,5 vezes) à importância apurada no rateio realizado pela DGAL (€1.715.078).

3.4.4.4. CONTRIBUTO DO FACTORING PARA O CÁLCULO DO ENVIDAMENTO LÍQUIDO

Face à noção de endividamento líquido definida no folheto do SATAPOCAL de Abril de 2004 (intitulado “*O Leasing nas Autarquias Locais e Entidades Equiparáveis*”)⁹⁰, o efeito da dívida titulada por contratos de *factoring*, com ou sem pagamento de juros pelo devedor é, em princípio, nulo, pois não se trata de dívida nova (resulta da transformação de dívida administrativa em dívida de carácter financeiro).

Não obstante, e apenas no que respeita à dívida titulada por contratos de *factoring* com encargos para o município do Funchal, verifica-se (cfr. Anexos VI e VII) que os novos contratos celebrados em 2005 ascenderam a €14.554.044,97 enquanto o valor das amortizações remontou a €9.933.597,64.

3.4.4.5. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

A utilização de empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista e a ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento são susceptíveis de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, ao abrigo da al. f) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo tal responsabilidade imputável aos membros da CMF que celebraram os acordos e outorgaram as autorizações de débito permanente em conta das amortizações, juros e comissões, nas operações de desconto de facturas com encargos para o município, em vigor durante a gerência de 2005.

Conforme já foi anteriormente referido, todos estes acordos e autorizações de débito automático foram celebradas pelo Vereador com o pelouro financeiro que exercia funções na 1.ª gerência de 2005, com a excepção de:

1. Dois contratos em que foram intervenientes o “*Totta Crédito Especializado, S.A.*” e as empresas “*Palco Madeira*” e “*Siram Som*”, celebrados a 22 de Julho de 2005 (n.ºs 210 e 211), os quais foram autorizados pelo Presidente da Câmara;
2. Dois contratos já celebrados em Dezembro de 2005 com o BPI (n.ºs 249 e 250), os quais foram autorizados pelo Vereador em funções na 2.ª gerência.

⁹⁰ Que resulta “*do somatório do stock da dívida contraída junto da banca (receitas contabilizadas por passivos financeiros subtraídas das respectivas amortizações de capital) com o capital em dívida da locação financeira, as dívidas por satisfazer junto de fornecedores e empreiteiros, bem como quaisquer outras formas de dívidas contraídas pelas autarquias locais*”.



4. EMOLUMENTOS

Nos termos do art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 66/96, de 31 de Maio, na redacção introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no montante global de €16.337,50 pelas onze Câmaras Municipais da RAM (cfr. o Anexo VIII), distribuídos com base na proporção do tempo dispendido na preparação, análise e tratamento da informação respeitante a cada uma delas⁹¹:

- ➔ €8.168,75 relativos à Câmara Municipal do Funchal (50% do tempo x €16.337,50);
- ➔ € 1.633,75 referentes à Câmara Municipal de Ponta do Sol (10% do tempo x €16.337,50);
- ➔ € 726,11 respeitantes às restantes Câmaras Municipais (40% do tempo x €16.337,50 / 9).

5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos conjugados dos art.ºs 78.º, n.º 2, al. a); 105.º, n.º 1 e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente Relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter cópia do Relatório:
 - A Sua Excelência o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira na qualidade de membro do Governo Regional com a tutela administrativa das autarquias locais da RAM;
 - Aos Presidentes das onze Câmaras Municipais da RAM;
 - Aos Vereadores com o pelouro financeiro da Câmara Municipal do Funchal que exerceram funções na 1.ª e 2.ª gerências de 2005 e aos Vereadores da Câmara Municipal de Ponta do Sol que aprovaram o orçamento para 2005 e que exerceram funções durante a gerência de 2005;
 - À Chefe da Secção de Contabilidade, Património e Aprovisionamento da Câmara Municipal de Ponta do Sol.
- c) Determinar que as Câmaras Municipais do Funchal e de Ponta do Sol remetam ao Tribunal de Contas, no prazo de três meses, respectivamente:
 - O esclarecimento das divergências identificadas na imputação dos pagamentos por débito automático em conta às facturas, até porque a maioria dos contratos de *factoring* originam o pagamento de juros normais ou de mora (cfr. ponto 3.4.1.2);
 - Comprovativos da regularização (ou das diligências empreendidas) da dívida ao BPI decorrente da cessão de um crédito da empresa “Biscaia & Biscaia, Lda.” que não foi

⁹¹ 50% do tempo utilizado foi dispendido com a CMF, 10% com a CMPS e 40% com as restantes 9 Câmaras.

notificada à Câmara Municipal e que, por esse facto, foi paga pela Câmara directamente ao fornecedor (cfr. ponto 3.4.1.3)

- d) Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efectuadas pelos municípios para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, no prazo de seis meses;
- e) Fixar os emolumentos devidos pelas Câmaras Municipais da RAM em €16.337,50, conforme o quadro constante no Anexo VIII;
- f) Mandar divulgar o presente Relatório na *Intranet* e no *site* do Tribunal de Contas na *Internet*, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
- g) Entregar o processo ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos de Fevereiro de 2007.

O Juiz Conselheiro,

(Manuel Roberto Mota Botelho)

O Assessor,

(José Emídio Gonçalves)

O Assessor,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

***Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto,***

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



Anexos



Anexo I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

As situações de facto e de direito integradoras de eventuais responsabilidades financeiras, à luz da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encontram-se sintetizadas no quadro seguinte:

Item do relato	Infracções financeiras	Normas não observadas	Norma sancionatória	Responsáveis
Ponto 3.1.4 (a)	Omissão da contabilização, em 2005, de facturas, algumas delas, sem dotação disponível no respectivo orçamento da CMPS.	Al. g) do ponto 3.2 e al. d) do ponto 2.3.4.2, ambos do POCAL.	Al.s b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros da CMPS que estiveram presentes na reunião de aprovação da proposta de orçamento para 2005 e em exercício de funções na gerência de 2005 (identificados no Anexo II) e Chefe da SCPA. Notas: 1) e 2)
Ponto 3.4.2 (b)	Foram assinados acordos /protocolos, que acarretaram custos para o município do Funchal, configurando uma operação financeira de endividamento, mas não foram observadas as normas que disciplinam o recurso ao crédito pelas autarquias, nomeadamente a consulta a, pelo menos, três instituições de crédito e a submissão destas operações a autorização da Assembleia Municipal e à fiscalização prévia do TC. Vício de incompetência relativa dos actos praticados pelos Vereadores e pelo Presidente da CMF.	N.ºs 5 e 6 do art.º 23.º da Lei 42/98 e al. a) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC. Art.ºs 135.º e 136.º, ambos do CPA.	Al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Vereadores da CMF com o pelouro financeiro que exerceram funções na 1.ª e 2.ª gerências de 2005, e Presidente da Câmara (identificados no Anexo II).
Ponto 3.4.4 (c)	Utilização, pela CMF, de operações de crédito equiparáveis a empréstimos públicos em finalidade diversa da legalmente prevista e a ultrapassagem dos limites legais da capacidade de endividamento, em 2005.	N.ºs 1 e 2 do art.º 24.º da Lei 42/98 e n.ºs 1 a 4 do art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30/12 (OE-2005).	Al. f) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Vereadores da CMF com o pelouro financeiro que exerceram funções na 1.ª e 2.ª gerências de 2005. (identificados no Anexo II).

- 1) A remuneração líquida mensal auferida pela Chefe da SCPA da CMPS em 2005 foi de € 1.434,34. As remunerações auferidas pelos membros da CMF e da CMPS constam do Anexo II.
- 2) Na reunião de aprovação do orçamento da CMPS para 2005 (cfr. a acta de 10 de Dezembro de 2004) estiveram presentes o Vereador em exercício da Presidência (Manuel Rafael Pita Inácio) e os Vereadores sem pelouro Maria Elisabete Castanho Pedra Bento Henriques, João Francisco Sousa Dias e Orlando Pontes de Sousa. Estes dois últimos abstiveram-se de votar.

Os elementos comprovativos encontram-se arquivados nas pastas do processo n.º 9/06 – AUD/FS, indexados sob as seguintes alíneas dos volumes da “*Documentação de suporte*”: **a)** Separador 4/Volume IV, **b)** Separador 5/Volumes V e VI e Separador 6/Volume VI e **c)** Separador 11/Volume VIII.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Anexo II – Quadros de responsáveis da CMF e da CMPS em 2005

CÂMARA MUNICIPAL DO FUNCHAL:

(em euros)

Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Vencimento líquido mensal (1)
Miguel Filipe Machado Albuquerque	Presidente	01/01 a 31/12/05	3.458,65
Rui Rodrigues Olim Marote	Vereador (3)	01/01 a 01/11/05	2.723,70
Duarte Nuno Silva Gomes	“	01/01 a 01/11/05	2.853,36
Henrique Miguel Figueiredo Silva Costa Neves	“	01/01 a 31/12/05	2.676,65
José Graciano Mendes Goís	“	01/01 a 01/11/05	2.324,40
Gonçalo Matos Noronha da Câmara	“	01/01 a 01/11/05	1.731,14
João André Camacho Escórcio (2)	“	01/01 a 01/11/05	1.903,50
José António Teixeira Cardoso (2)	“	01/01 a 01/11/05	3.718,60
Gilberto Inácio Melim Soares (2)	“	01/01 a 01/11/05	1.833,00
Bruno Miguel Camacho Pereira	“	02/11 a 31/12/05	2.509,32
Pedro Miguel Amaro Bettencourt Calado	“ (4)	02/11 a 31/12/05	2.509,32
João José Nascimento Rodrigues	“	02/11 a 31/12/05	2.326,00
Rubina Maria Branco Leal Vargas	“	02/11 a 31/12/05	2.329,10
Carlos João Pereira (2)	“	02/11 a 31/12/05	564,00
Luís Miguel Vilhena de Carvalho (2)	“	02/11 a 31/12/05	493,50
Miguel Duarte Alves Freitas (2)	“	02/11 a 31/12/05	564,00
Artur Alberto Fernandes de Andrade (2)	“	02/11 a 31/12/05	564,00
Rui Ricardo Gomes Vieira (2)	“	02/11 a 31/12/05	493,30

1 - O valor do vencimento líquido mensal corresponde ao vencimento líquido anual auferido durante o período de responsabilidade, constante das folhas de remunerações de 2005, dividido pelo número de meses em que o cargo foi exercido.

2 - Por se tratarem de vereadores sem pelouro, foi considerado na coluna do vencimento líquido mensal o valor anual das gratificações auferidas durante o período de responsabilidade.

3 - Vereador com o pelouro financeiro na 1ª gerência de 2005.

4 - Vereador com o pelouro financeiro na 2ª gerência de 2005.

CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA DO SOL:

(em euros)

Nome	Cargo	Período de responsabilidade	Vencimento líquido mensal (1)
António do Vale da Silva Lobo	Presidente	01/01 a 30/06/05	3.155,76
António Manuel Ribeiro da Silva Góis (2)	Vice-Presid./ Presidente	01/01 a 27/10/05	1.175,82
Manuel Rafael Pita Inácio	Vereador /Vice-Presid.	01/01 a 27/10/05	2.640,36
João Francisco Sousa Dias (2)	Vereador	01/01 a 27/10/05	1.394,86
Maria Elisabete C. P. Bento Rodrigues (2)	“	01/01 a 27/10/05	134,98
Orlando Pontes de Sousa (2)	“	01/01 a 27/10/05	814,20
Rui David Pita Marques Luís	Presidente	28/10 a 31/12/05	2.089,74
José Inácio dos Santos da Silva	Vice-Presidente	28/10 a 31/12/05	1.804,09
António de Sousa Ramos	“	28/10 a 31/12/05	1.439,78
José Manuel da Luz Coelho	“	28/10 a 31/12/05	0,00
António Leonardo Silva Santos	“	28/10 a 31/12/05	0,00

1 - O valor do vencimento líquido mensal corresponde ao vencimento líquido anual auferido durante o período de responsabilidade, constante das folhas de remunerações de 2005, dividido pelo número de meses em que o cargo foi exercido.

2 - Por se tratarem de vereadores sem pelouro, foi considerado na coluna do vencimento líquido mensal o valor anual das gratificações auferidas durante o período de responsabilidade.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Anexo III - Limites da capacidade de endividamento dos municípios da RAM em 2005

No quadro seguinte, apresentam-se os limites da capacidade de endividamento dos municípios, em vigor em 2005, bem como as excepções àqueles limites:

Anos	Limites/ excepções	Empréstimos de curto prazo		Empréstimos de médio e longo prazos (inclui os empréstimos obrigacionistas)	
		Normas	Descrição	Normas	Descrição
2005	Limite 1	N.º 1 do art.º 24.º da Lei n.º 42/98, de 06/08	O seu montante médio anual não pode exceder 10% das receitas provenientes das participações do município nos FBM, FGM FCM.	N.º 1 do art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30/12 (OE-2005)	Os encargos anuais com amortizações e juros, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a um oitavo dos FBM, FGM e FCM que cabe ao município ou a 10% das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.
	Limite 2	-	-	N.º 3 do art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004	Os municípios que não tiverem excedido o “limite 1” só poderão contrair novos empréstimos até ao limite que for rateado pela DGAL.
	Limite 3	-	-	N.º 4 do art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004	Em 31 de Dezembro daquele ano, o montante global do endividamento líquido do conjunto dos municípios, incluindo todas as formas de dívida, não poderá exceder o que existia em 31 de Dezembro do ano anterior.
	Excepções ao limite 1	N.º 7 do art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2004, na redacção dada pela Lei n.º 39-A/2005, de 29/07	Empréstimos de curto prazo contraídos para financiamento de projectos aprovados no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG II, que respeitem as condições aí previstas.	N.º 1 do art.º 51.º do DL n.º 57/2005, de 04/03	Empréstimos destinados à amortização de outros, os contraídos com o fim exclusivo de acorrer a despesas extraordinárias necessárias à reparação de prejuízos resultantes de calamidade pública, os para aquisição, construção ou recuperação de imóveis destinados à habitação social e os contraídos para a execução de projectos comparticipados por fundos comunitários.
	Excepções ao limite 2	-	-	N.ºs 6 e 8 do art.º 19.º da Lei n.º 55-B/2003, na redacção dada pela Lei n.º 39-A/2005	Empréstimos para saneamento financeiro e os destinados ao financiamento de projectos com comparticipação de fundos comunitários, desde que respeitem as condições aí previstas, e a projectos de relevante interesse público, a definir por despacho conjunto do Ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional e das Finanças e da Administração Pública.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Anexo IV – Juros e comissões pagas em 2005 pela CMF por conta do desconto de facturas

(em euros)

OP			Autorização de pagamento	Pago em	Banco
N.º	Data	Valor			
13	03-01-2005	10.713,30	Verador-1.ª g.	12-01-2005	BPI
31	03-01-2005	503,12	"	12-01-2005	BPI
138	07-01-2005	2.874,31	"	12-01-2005	BPI
924	28-02-2005	20.828,10	"	05-04-2005	BPI
1077	09-03-2005	9.322,50	"	17-03-2005	BPI
1251	28-03-2005	2.270,39	"	05-04-2005	BPI
1290	30-03-2005	1.506,70	"	11-04-2005	BPI
1419	06-04-2005	2.158,44	"	18-04-2005	BPI
2496	27-06-2005	20.357,46	"	05-07-2005	BPI
2826	19-07-2005	7.276,41	"	01-08-2005	BPI
3510	15-09-2005	3.710,56	"	28-09-2005	BPI
3514	15-09-2005	5.747,29	"	18-10-2005	BPI
3555	16-09-2005	2.750,76	Presidente	28-09-2005	BPI
3568	19-09-2005	362,53	"	28-09-2005	BPI
3907	11-10-2005	4.838,93	"	07-11-2005	BPI
3965	14-10-2005	8,03	"	07-11-2005	BPI
4055	20-10-2005	2.069,19	"	02-11-2005	BPI
4109	24-10-2005	384,13	"	10-11-2005	BPI
4149	26-10-2005	1.564,57	"	07-11-2005	BPI
4293	08-11-2005	6.131,67	Verador-2.ª g.	14-11-2005	BPI
4544	28-11-2005	2.631,80	"	16-12-2005	BPI
Subtotal		108.010,19			
17	03-01-2005	10.942,65	Verador-1.ª g.	17-01-2005	BES
29	03-01-2005	1.311,72	"	17-01-2005	BES
408	26-01-2005	10.574,20	"	11-02-2005	BES
925	28-02-2005	2.691,70	"	05-04-2005	BES
1016	04-03-2005	8.841,11	"	05-04-2005	BES
1294	30-03-2005	1.642,98	"	11-04-2005	BES
1420	06-04-2005	12.505,98	"	18-04-2005	BES
1662	26-04-2005	6.366,01	"	02-05-2005	BES
1706	29-04-2005	2.078,24	"	05-05-2005	BES
2019	23-05-2005	604,3	"	09-05-2005	BES
2499	27-06-2005	10.708,75	"	05-07-2005	BES
3080	10-08-2005	7.130,73	"	16-08-2005	BES
3509	15-09-2005	5.935,63	"	28-09-2005	BES
3640	26-09-2005	2.162,64	Presidente	18-10-2005	BES
4061	20-10-2005	8.074,42	"	31-10-2005	BES
4582	30-11-2005	20.856,15	Verador-2.ª g.	15-12-2005	BES
4653	14-12-2005	5.519,26	"	20-12-2005	BES
4834	20-12-2005	10.072,90	"	29-12-2005	BES
Subtotal		128.019,37			
922	28-02-2005	313,27	Verador-1.ª g.	05-04-2005	BST
923	28-02-2005	1.443,73	"	05-04-2005	BST
1064	09-03-2005	1.897,84	"	21-03-2005	BST
1860	11-05-2005	476,35	"	18-05-2005	BST
2360	16-06-2005	3.835,76	"	05-07-2005	BST

OP			Autorização de pagamento	Pago em	Banco
N.º	Data	Valor			
2825	19-07-2005	1.737,57	"	01-08-2005	BST
3644	26-09-2005	2.593,35	Presidente	26-09-2005	BST
3971	14-10-2005	757,34	"	07-11-2005	BST
4335	15-11-2005	163,64	Verador-2.ª g.	24-11-2005	BST
4448	22-11-2005	185,66	"	02-12-2005	BST
4466	22-11-2005	2.674,23	"	29-11-2005	BST
4467	22-11-2005	5.159,36	"	29-11-2005	BST
4727	12-12-2005	569,79	"	29-12-2005	BST
Subtotal		21.807,89			
871	25-02-2005	12.170,22	Verador-1.ª g.	05-04-2005	BANIF
872	25-02-2005	5.906,59	"	14-03-2005	BANIF
1641	22-04-2005	1.429,80	"	09-05-2005	BANIF
2033	23-05-2005	10.343,08	"	09-06-2005	BANIF
2291	13-06-2005	10.895,95	"	20-06-2005	BANIF
2869	21-07-2005	9.881,39	"	01-08-2005	BANIF
3087	10-08-2005	9.447,03	"	16-08-2005	BANIF
3521	15-09-2005	19,41	"	26-09-2005	BANIF
4722	14-12-2005	10.001,58	Verador-2.ª g.	20-12-2005	BANIF
Subtotal		70.095,05			
Total		327.932,50			



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Anexo V – Juros de mora facturados à CMPS reportados a 30/06/2006

(em euros)

N.º de Projecto	Fornecedor	Juros acumulados até 30/06/2006 *	Facturas descontadas em <i>factoring</i>		Valor facturado em 2005 e 2006							
			Valor	Juros acumulados	N.º	Data	Valor	Obs.				
29/2003	Avelino Farinha & Agrela, S.A.	217.064,50	294.712,76	217.064,50	243/2005	15-09-2005	22.853,49	1				
31/2003					16/2006	30-06-2006	7.584,59	2				
		64.670,16	170.483,69	8.304,43	234/2005	15-09-2005	9.662,10	1				
					10/2006	30-06-2006	3.576,42	2				
32/2003	Funchal Betão, Lda.	48.122,68	67.440,90	18.708,41	5/2005	15-09-2005	13.928,93	1				
					1/2006	30-06-2006	2.334,16	3				
34/2003	Avelino Farinha & Agrela, S.A.	101.671,17	965.579,68	69.213,97	239/2005	15-09-2005	14.302,53	1				
								195/2006	31-07-2006	60.498,96	3	
35/2003						114.643,26	320.321,26	40.113,04	230/2005	15-09-2005	17.579,03	1
								9/2009	30-06-2006	6.099,92	2	
36/2003						108.576,33	930.604,63	54.442,29	233/2005	15-09-2005	7.719,96	1
									194/2006	31-07-2006	75.473,43	3
38/2003						43.444,52	349.222,67	25.022,64	241/2005	15-09-2005	16.423,79	1
									200/2006	31-07-2006	25.769,72	3
49/2003						49.758,95	11.250,75	12.116,44	240/2005	15-09-2005	4.298,48	1
									15/2006	30-06-2006	3.927,81	2
68/2003						18.220,91	251.714,00	17.008,57	242/2005	15-09-2005	4.087,67	1
									192/2006	31-07-2006	13.821,89	3
80/2003		73.713,63	551.944,35	70.543,89	231/2005	15-09-2005	6.815,37	1				
					197/2006	31-07-2006	64.065,99	3				
85/2003		48.063,59	598.128,26	46.597,51	229/2005	15-09-2005	7.489,60	1				
					196/2006	31-07-2006	38.108,78	3				
06/2004		23.460,02	164.978,92	23.460,02	232/2005	15-09-2005	7.763,86	1				
					193/2006	31-07-2006	6.668,90	3				
04/2005		231.217,04	108.890,29	9.222,28	228/2005	15-09-2005	9.484,15	1				
					8/2006	30-06-2006	13.529,79	2				
Total		1.142.626,76	4.785.272,16	611.817,99			463.869,32					

Nota:

* Inclui todos os juros de mora facturados, independentemente das facturas terem ou não sido descontadas em contratos de *factoring*.

Observações:

- 1 – Juros de mora referentes ao período de 01/01/2005 a 30/06/2005.
- 2 – Juros sobre juros.
- 3 – Juros de mora referentes ao período de 30/06/2005 a 30/06/2006.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Anexo VI – Descontos de facturas com encargos suportados pela CMF autorizados em 2005

(em euros)

N.º Ordem	Banco	Fornecedor	Data Contrato	Valor Contratado	Início	Fim
203	BES	Tecnovia Madeira, S.A.	02-05-2005	516.854,63	30-07-05	30-12-05
205	BES	GásInsular	10-05-2005	305.902,33	30-10-05	30-12-05
231	BES	Agencia Viagens Windsor	12-09-2005	259.185,67	28-02-06	30-08-06
232	BES	Edimade	12-09-2005	480.711,88	28-02-06	30-08-06
233	BES	Emp. Jornal Madeira	12-09-2005	104.464,11	28-02-06	30-08-06
234	BES	Fernando J. Ramos	12-09-2005	90.261,64	28-02-06	30-08-06
235	BES	GásInsular	12-09-2005	175.043,43	28-02-06	30-08-06
236	BES	Polimaquina	12-09-2005	150.349,86	28-02-06	30-08-06
237	BES	Porto Santo Line	12-09-2005	26.615,60	28-02-06	30-08-06
238	BES	RIM	12-09-2005	266.467,11	28-02-06	30-08-06
239	BES	Sitel	12-09-2005	260.858,76	28-02-06	30-08-06
240	BES	Solidago	12-09-2005	95.886,66	28-02-06	30-08-06
241	BES	Solução	12-09-2005	138.205,05	28-02-06	30-08-06
242	BES	Tecnovia Madeira, S.A.	12-09-2005	233.971,77	28-02-06	30-08-06
248	BES	José Avelino Pinto & Filhos	03-10-2005	741.008,55	30-03-06	30-12-06
Subtotal				3.845.787,05		
204	BPI	Tecnovia Madeira, S.A.	02-05-2005	851.946,56	01-07-05	01-02-06
206	BPI	Sitel	06-06-2005	254.858,73	01-06-06	01-02-06
207	BPI	Edimade	06-06-2005	249.636,99	01-09-05	01-12-05
212	BPI	Baptista Fernandes	12-09-2005	29.505,59	01-10-06	01-10-06
213	BPI	Edimade	12-09-2005	504.367,10	01-04-06	01-07-06
214	BPI	Emp. Diário Noticias	12-09-2005	276.253,19	01-07-06	01-09-06
215	BPI	JAEV	12-09-2005	49.264,53	01-07-06	01-07-06
216	BPI	Leça Fernandes	12-09-2005	81.948,23	01-10-06	01-10-06
217	BPI	Lena Eng. Construções	12-09-2005	232.566,21	01-09-06	01-10-06
218	BPI	Sitel	12-09-2005	260.291,35	01-03-06	01-04-06
219	BPI	Tecnovia Madeira, S.A.	12-09-2005	428.200,83	01-02-06	01-04-06
246	BPI	RIM	03-10-2005	193.552,86	01-03-06	01-10-06
247	BPI	José Avelino Pinto & Filhos	03-10-2005	736.337,63	01-03-06	01-12-06
249	BPI	Tecnovia Madeira, S.A.	19-12-2005	1.535.948,41	01-02-06	01-04-07
250	BPI	Madeira Impex	19-12-2005	112.396,35	01-02-06	01-12-06
Subtotal				5.797.074,56		
208	BST	Sitel	06-06-2005	251.861,74	01-08-05	01-12-05
209	BST	Edimade	06-06-2005	242.383,73	01-08-05	01-12-05
210	BST	Palco Madeira - Construções	22-07-2005	274.999,60	30-10-05	30-03-06
211	BST	Siram Som	22-07-2005	295.919,55	30-10-05	30-03-06
220	BST	Casa Liz	13-09-2005	62.613,88	30-07-06	30-07-06
221	BST	Coinertes	13-09-2005	59.688,65	30-07-06	30-07-06
222	BST	Contalider	13-09-2005	28.857,46	30-04-06	30-04-06
223	BST	Jorge R. Gouveia	13-09-2005	59.504,92	30-06-06	30-06-06
224	BST	Madeira Cartão	13-09-2005	96.256,53	30-08-06	30-08-06
225	BST	Materratlantico	13-09-2005	56.208,02	30-06-06	30-06-06
226	BST	Risquicolorix	13-09-2005	Anulado		
227	BST	RJP	13-09-2005	31.743,20	30-05-06	30-05-06
228	BST	Secufogo	13-09-2005	79.285,81	30-05-06	30-05-06
229	BST	Tulipa	13-09-2005	42.312,07	30-05-06	30-05-06
230	BST	Tecnovia Madeira, S.A.	13-09-2005	Anulado		

N.º Ordem	Banco	Fornecedor	Data Contrato	Valor Contratado	Início	Fim
243	BST	M.C. Computadores	03-10-2005	542.263,92	30-03-06	30-12-06
244	BST	MGL - Mendes Gomes	03-10-2005	127.512,91	30-10-06	30-12-06
245	BST	José Avelino Pinto & Filhos	03-10-2005	759.771,37	30-03-06	30-12-06
Subtotal				3.011.183,36		
n.d.	BANIF	Sales, Faria & Andrade, Lda.	04-10-2005	1.900.000,00	01-01-06	01-01-08
Subtotal				1.900.000,00		
Total				14.554.044,97		

Nota: Todos os contratos identificados no quadro foram celebrados pelo Vereador com o pelouro financeiro que exercia funções na 1.ª gerência de 2005, com a excepção de:

1. Dois contratos em que foram intervenientes o “*Totta Crédito Especializado, S.A.*” e as empresas “Palco Madeira” e “Siram Som”, celebrados a 22 de Julho de 2005 (n.ºs 210 e 211), os quais foram autorizados pelo Presidente da Câmara;
2. Dois contratos celebrados em Dezembro de 2005 com o BPI (n.ºs 249 e 250), os quais foram autorizados pelo Vereador em funções na 2.ª gerência,.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Anexo VII – Amortizações de descontos de facturas com encargos suportados pela CMF realizadas em 2005

1. BANCO PORTUGUÊS DE INVESTIMENTO

(em euros)

N.º de ordem	Fornecedor	Data do Contrato	Valor Contratado	Amortizações		Amortizações em 2005
				Início	Fim	
13	José Avelino Pinto & Filhos	16-12-2003	972.596,40	01-01-2005	01-10-2005	109.744,18
14	PT Comunicações	02-12-2003	930.711,39	01-02-2004	01-07-2005	310.118,16
15	Baptista Fernandes	23-11-2004	50.847,23	01-09-2005	01-09-2005	50.847,23
16	Beltrão Coelho	23-11-2004	56.627,80	01-08-2005	01-08-2005	56.627,80
17	Consercano	23-11-2004	76.825,30	01-07-2005	01-10-2005	76.825,30
18	Edimade	11-05-2004	447.170,15	01-01-2005	01-09-2005	200.788,44
20	Galvimade	15-06-2004	152.391,80	01-05-2005	01-07-2005	152.391,80
21	S. Augusto & Caldeira	24-05-2004	115.771,11	01-10-2004	01-10-2005	43.127,80
22	Silva & Bettencourt	23-11-2004	46.982,41	01-09-2005	01-09-2005	46.982,41
23	Sitel	02-08-2004	513.006,35	01-11-2004	01-10-2005	347.565,70
25	Siram Som	15-06-2004	237.395,39	01-01-2005	01-04-2005	237.395,39
26	Solução	23-07-2004	323.156,27	01-09-2004	01-06-2005	192.127,69
27	Somaterial	23-11-2004	23.356,32	01-05-2005	01-06-2005	23.356,33
29	Tecnovia Madeira, S.A.	14-12-2004	528.472,02	01-02-2005	01-06-2005	528.472,02
204	Tecnovia Madeira, S.A.	02-05-2005	851.946,56	01-07-2005	01-02-2006	670.324,40
207	Edimade	06-06-2005	249.636,99	01-09-2005	01-12-2005	209.853,04
213	Edimade	12-09-2005	504.367,10	01-04-2006	01-07-2006	157.802,81
217	Lena Engenharia e Constr.	12-09-2005	232.566,61	01-09-2006	01-10-2006	225.637,33
247	José Avelino Pinto & Filhos	03-10-2005	736.337,63	01-03-2006	01-12-2006	262.199,52
Total						3.902.187,35

Notas:

1 – Todos os contratos celebrados com o BPI são de médio e longo prazos.

2. BANCO ESPÍRITO SANTO

(em euros)

N.º de ordem	Fornecedor	Data do Contrato	Valor Contratado	Amortizações		Amortizações em 2005
				Início	Fim	
46	Tecnovia Madeira, S.A.	13-05-2004	595.493,98	01-11-2004	01-04-2005	270.246,39
47	Tecnovia Madeira, S.A.	17-09-2004	964.521,55	01-02-2005	01-06-2005	661.687,95
48	Agencia Viagens Windsor	28-10-2004	102.222,14	30-01-2005	30-10-2005	102.222,14
49	Construt. Tamega, S.A.	28-10-2004	140.730,89	30-01-2005	30-10-2005	140.730,89
50	Contalider	28-10-2004	42.047,01	30-01-2005	30-10-2005	42.047,01
51	Corama	28-10-2004	120.889,96	30-01-2005	30-10-2005	120.889,96
52	Dias & Companhia	28-10-2004	31.005,22	30-01-2005	30-10-2005	31.005,22
53	Edimade	28-10-2004	628.907,36	30-01-2005	30-10-2005	628.907,36
54	Diário de Noticias	28-10-2004	141.646,21	30-01-2005	30-10-2005	141.646,21
55	Estevão Neves	28-10-2004	54.098,42	30-01-2005	30-10-2005	54.098,42
56	Etermar	28-10-2004	182.244,57	30-01-2005	30-10-2005	27.541,96
57	Galvimade	28-10-2004	71.331,25	30-01-2005	30-10-2005	71.331,25
58	M. F. Silva Coelho	28-10-2004	60.530,62	30-01-2005	30-10-2005	60.530,62
59	Madeira Impex	28-10-2004	31.545,14	30-01-2005	30-10-2005	31.152,52
60	Pneuzarco	28-10-2004	56.400,79	30-01-2005	30-10-2005	56.400,79
61	Polimáquina	28-10-2004	86.984,55	30-01-2005	30-10-2005	86.984,55
62	Proquicheme	28-10-2004	115.174,08	30-01-2005	30-10-2005	115.174,08

N.º de ordem	Fornecedor	Data Contrato	Valor Contratado	Amortizações		Amortizações em 2005
				Início	Fim	
63	Rectificadora	28-10-2004	32.694,31	30-01-2005	30-10-2005	32.694,31
64	Siram Som	28-10-2004	152.143,20	30-01-2005	30-10-2005	152.143,20
65	Tecnibrava	28-10-2004	280.007,48	30-01-2005	30-10-2005	280.009,48
66	Tecnorocha	28-10-2004	85.171,68	30-01-2005	30-10-2005	85.171,68
67	Viegas, Martins & Freitas	28-10-2004	24.911,81	30-01-2005	30-10-2005	24.911,81
68	Welsh, Gomes & Aguiar	28-10-2004	33.133,74	30-01-2005	30-10-2005	33.133,74
201	Tecnovia Madeira, S.A.	14-12-2004	508.000,21	01-02-2005	01-06-2005	508.000,21
203	Tecnovia Madeira, S.A.	02-05-2005	516.854,63	30-07-2005	30-12-2005	478.294,99
205	Gás Insular	10-05-2005	305.902,33	30-10-2005	30-12-2005	200.000,00
231	Agencia Viagens Windsor	12-09-2005	259.185,67	28-02-2006	30-08-2006	1.778,36
232	Edimade	12-09-2005	480.711,88	28-02-2006	30-08-2006	116.556,28
n.d.	Leça & Fenandes, Lda.	26-05-2003	n.d.	n.d.	n.d.	92,52
Total						4.555.383,90

Notas:

- 1 – Todos os contratos celebrados com o BES são de médio e longo prazos.
 2 – O contrato celebrado com a “Leça & Fernandes, Lda.” não consta dos Mapas de Controlo dos contratos de *factoring* elaborados pela CMF.

3. BANCO SANTANDER E TOTTA:

(em euros)

N.º de ordem	Fornecedor	Data Contrato	Valor Contratado	Amortizações		Juros em 2005	Amortizações em 2005
				Início	Fim		
Médio e Longo Prazos							
30	Tulipa	24-11-2004	62.201,99	30-01-2005	30-06-2005	911,02	62.202,00
31	Amaplast	24-11-2004	81.816,03	30-05-2005	30-09-2005	1.434,43	81.816,03
32	Brasilite	24-11-2004	32.930,62	30-01-2005	30-03-2005	191,36	32.930,62
33	M.C. Computadores	24-11-2004	250.848,43	30-04-2004	30-09-2005	6.371,29	250.848,43
34	O Liberal	24-11-2004	37.689,00	30-01-2005	30-04-2005	264,87	37.689,00
36	Siram - Iluminações	04-11-2004	138.803,55	30-01-2005	30-09-2005	3.476,89	138.803,55
210	Palco Madeira - Construções	22-07-2005	274.999,60	30-10-2005	30-03-2006	2.234,38	135.000,00
211	Siram Som	22-07-2005	295.919,55	30-10-2005	30-03-2006	1.629,60	150.000,00
220	Casa Liz	13-09-2005	62.613,88	30-10-2005	30-03-2006	158,25	0,00
224	Madeira Cartão	13-09-2005	96.256,53	30-10-2005	30-03-2006	234,64	0,00
225	Materratlântico	13-09-2005	56.208,02	30-07-2006	30-07-2006	157,30	0,00
227	RJP	13-09-2005	31.743,20	30-08-2006	30-08-2006	68,78	0,00
228	Secufogo	13-09-2005	79.285,81	30-05-2006	30-05-2006	214,74	10.894,11
245	José Avelino Pinto & Filhos	03-10-2005	759.771,37	30-03-2006	30-12-2006	1.646,17	68.369,71
256	Estêvão Neves	13-09-2005	40.263,49	01-08-2006	01-08-2006	39,97	0,00
n.d.	Tecnovia Madeira, S.A.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	476,35	0,00
Subtotal						19.510,04	968.553,45
Curto Prazo							
208	Sitel	06-06-2005	251.861,74	01-08-2005	01-12-2005	1.728,06	251.861,74
209	Edimade	06-06-2005	242.383,73	01-08-2005	01-12-2005	569,79	242.383,73
Subtotal						2.297,85	494.245,47

Notas:

- 1 – O último contrato identificado neste quadro, da “Tecnovia Madeira, S.A.”, não consta dos Mapas de Controlo dos contratos de *factoring* elaborados pela CMF.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

4. BANCO INTERNACIONAL DO FUNCHAL

(em euros)

N.º de ordem	Fornecedor	Data Contrato	Valor Contratado	Início	Fim	Juros em 2005	Amortizações em 2005
n.d.	Sales, Faria & Andrade, Lda.	04-10-2005	1.900.000,00	01-01-2006	01-01-2008	70.095,05	12.834,86
Total						70.095,05	12.834,86

Nota: A operação financeira relativa à “Sales, Faria & Andrade, Lda.” é de médio e longo prazos.



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Anexo VIII – Nota de emolumentos e outros encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)¹

ACÇÃO: Auditoria à dívida dos municípios da RAM titulada por contratos de *factoring* - 2005

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): 11 Câmaras Municipais da RAM

SUJEITO(S) PASSIVO(S): 11 Câmaras Municipais da RAM

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD/ EUROS (a)	UNIDADES DE TEMPO	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	119,99	4	479,96 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	88,29	200	17.658,00 €
ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		1.633,75 €
<p>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.</p> <p>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 de 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 €326,75, pelo n.º 1.º da Portaria n.º 88-A/2007, de 18 de Janeiro.</p>	EMOLUMENTOS CALCULADOS:		18.137,96 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	16.337,50 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.633,75 €
	EMOLUMENTOS DEVIDOS:		16.337,50 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:		16.337,50 €	

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.

Nota: Segundo a estimativa da distribuição do tempo consumido, 50% do tempo utilizado foi dispendido com a CMF, 10% com a CMPS e 40% com as restantes 9 Câmaras.