



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 18/2010-FS/SRATC

Auditoria
à Acção PDL – Empresa Municipal
de Urbanização, Requalificação Urbana
e Ambiental e Habitação Social, EM

Data de aprovação – 30/09/2010

Processo n.º 09/117.01



Índice

Índice de quadros	4
Siglas e abreviaturas	5
Sumário	6

Parte I **Introdução**

1. Fundamento, âmbito, objectivos e metodologia.....	8
2. Contraditório	9
3. Enquadramento legal.....	9
4. Caracterização da empresa	9
4.1. Constituição e objecto	9
4.2. Órgãos sociais, estrutura organizacional e recursos humanos	11
4.3. Remuneração dos órgãos sociais.....	11

Parte II **Observações de auditoria**

Capítulo I **Exercício de 2008**

5. Identificação dos responsáveis	13
6. Instrução do processo	13
7. Publicitação de documentos previsionais e de prestação de contas	14
8. Levantamento do sistema de controlo interno.....	14
9. Apreciação das demonstrações financeiras	15

Capítulo II **Actividade desenvolvida**

10. Parque Urbano de Ponta Delgada.....	19
10.1. Projecto inicial	19
10.2. Criação da Cidade em Acção, SA	19
10.3. Financiamento	20
10.4. Execução	21
10.5. Modelo de contratação	21
11. Parque de Estacionamento na Avenida Infante D. Henrique.....	22
12. Caracterização da actividade desenvolvida	24



Capítulo III

Evolução da situação económica e financeira 2005-2008

13. Pressupostos do estudo económico-financeiro de suporte à criação da empresa	25
14. Situação económica	26
15. Situação financeira	26

Capítulo IV

Relacionamento institucional com os órgãos municipais

16. Tutela económica e financeira.....	31
16.1. Adaptação dos estatutos	32
16.2. Orientação e controlo das actividades da empresa	33
16.2.1. <i>Orientações estratégicas e instrumentos de gestão previsional</i>	33
16.2.2. <i>Acompanhamento e fiscalização</i>	34
17. Relacionamento financeiro.....	35
17.1. Contratos-programa.....	35
17.1.1. <i>Parque Urbano de Ponta Delgada</i>	36
17.1.2. <i>Estudos prévios de planeamento e arquitectura</i>	37
17.1.3. <i>Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique</i>	37
17.1.4. <i>Contratação de pessoal</i>	38
17.2. Efeitos no endividamento do Município	39
17.3. Princípio da transparência	40
17.4. Consolidação financeira	41

Parte III

Conclusões e Recomendações

18. Principais conclusões	42
19. Recomendações	45
20. Irregularidades.....	46
21. Decisão.....	48
Conta de Emolumentos	49
Ficha técnica	50
Anexo I - Metodologia.....	51
Anexo II - Disponibilidades – Objectivos.....	52
Anexo III - Aquisição de bens e serviços e dívidas a pagar – Objectivos.....	53
Anexo IV - Custo de execução do projecto do Parque Urbano – valor estimado em 31-10-2009..	54
Anexo V - Contratos-programa – fluxos financeiros previstos.....	56
Anexo VI - Contraditório	57
Índice do processo.....	62



Índice de quadros

Quadro I: Cronologia do processo de constituição da empresa	10
Quadro II: Identificação dos responsáveis – Exercício de 2008.....	13
Quadro III: Estrutura dos resultados	26
Quadro IV: Balanços sintéticos	27
Quadro V: Contratos-programa	36
Quadro VI: Montantes a transferir – Contrato-programa – Parque Urbano.....	37
Quadro VII: Montantes a transferir – Contrato-programa – Parque de Estacionamento.....	38
Quadro VIII: Matriz das responsabilidades financeiras assumidas pelo Município.....	40
Quadro Anexo I: Empreitadas concluídas	54
Quadro Anexo II: Empreitadas em curso	54
Quadro Anexo III: Custo total estimado, incluindo juros durante a construção até 30-09-2009	55



Siglas e abreviaturas

<i>Cfr.</i>	Conferir
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LAL	Lei das Autarquias Locais ¹
LFL	Lei das Finanças Locais ²
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ³
POC	Plano Oficial de Contabilidade ⁴
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local ⁵
SRATC	Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

¹ Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, republicada em anexo à Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro.

² Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, e pelo artigo 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro.

³ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, com as alterações introduzidas pelo artigo único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, e pelo artigo 140.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril.

⁴ Decreto-Lei n.º 410/89, de 21 de Novembro, em vigor até 31 de Dezembro de 2009.

⁵ Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo artigo 28.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, e pelo artigo 54.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.



Sumário

Apresentação

O presente relatório resulta de uma auditoria financeira à *Acção PDL – Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social, EM*, orientada para a análise das contas relativas ao exercício de 2008, incluindo as relações financeiras com o Município de Ponta Delgada e com as empresas participadas.

A acção teve como objectivos apreciar a evolução da situação económica e financeira da empresa, desde a respectiva constituição, ocorrida em 2005, até ao final do exercício em apreço, verificar a aplicação do regime da contratação pública na aquisição de bens e serviços, bem como analisar o relacionamento institucional mantido com o Município de Ponta Delgada, tanto ao nível do planeamento da respectiva actividade, no quadro de uma gestão orientada, como do exercício da função controlo, através do acompanhamento e fiscalização da sua actuação.

A acção teve ainda como objectivo avaliar o sistema de controlo interno, com referência a Outubro de 2009.

Principais conclusões

- Foi observado o regime legal que impede os membros da câmara municipal de exercerem funções remuneradas nas empresas municipais.
- As demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2008 não reflectiam, de forma fidedigna, a posição financeira da empresa e as alterações ocorridas no decurso do mesmo.
- Através da *Acção PDL, EM*, o Município de Ponta Delgada assumiu compromissos financeiros no montante de €44 019 821,35, com incidência nos exercícios de 2009 a 2038, em resultado da execução dos projectos de construção do Parque Urbano e do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique.
- Desde a respectiva constituição que a empresa desenvolve actividades de natureza exclusivamente administrativa, sendo legalmente vedada a criação de empresas municipais apenas com esta finalidade.
- Os estatutos da *Acção PDL, EM*, não estão em conformidade com a lei ao atribuírem à Câmara Municipal competências que legalmente são da Assembleia Municipal e ao preverem a concessão de empréstimos pelo Município à empresa municipal, o que não é permitido por lei.
- Os trabalhadores contratados no início de 2009 encontravam-se efectivamente ao serviço do Município e não da empresa.



Principais recomendações

- Reequacionar a composição do sector empresarial local, quanto à coexistência da *Acção PDL, EM*, e da *Cidade em Acção, SA*, quer por serem empresas municipais com objecto parcialmente sobreposto, quer face ao disposto no n.º 1 do artigo 5.º do RJSEL que proíbe a criação de empresas para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa.
- O estatuto remuneratório dos membros dos órgãos sociais deverá ser aprovado pela Assembleia Municipal.
- Promover a alteração dos estatutos da *Acção PDL, EM*, de modo a conformá-los com a lei.
- Registo oportuno das operações no período a que respeitam, com observância dos princípios contabilísticos aplicáveis, de modo a possibilitar a obtenção de informação financeira relevante acerca da posição financeira da empresa e dos seus resultados.
- A contratação de pessoal deverá restringir-se às efectivas necessidades da empresa.



PARTE I

INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito, objectivos e metodologia

A auditoria à *Acção PDL, EM*, de natureza financeira, foi realizada em execução do Plano de Acção da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas⁶.

Em conformidade com o Plano Global de Auditoria⁷, a acção teve por referência o exercício de 2008, com excepção da avaliação do sistema de controlo interno, que se reportou a Outubro de 2009⁸.

Os objectivos gerais foram os seguintes:

- Caracterização da empresa, nas vertentes organizacional e de recursos humanos, identificando os respectivos órgãos sociais;
- Análise da respectiva situação económica e financeira, no período compreendido entre a respectiva constituição – 2005 – e o exercício findo a 31 de Dezembro de 2008;
- Avaliação do sistema de controlo interno, designadamente a legalidade dos procedimentos administrativos e dos registos contabilísticos, bem como a respectiva conformidade e consistência nas seguintes áreas: *i)* disponibilidades; *ii)* aquisição de bens e serviços e dívidas a pagar;
- Análise das relações financeiras com o Município de Ponta Delgada e com a empresa participada *Cidade em Acção – Sociedade de Desenvolvimento e Gestão de Equipamentos Urbanos, SA*;
- Exame das demonstrações financeiras, no sentido de observar se foram elaboradas de acordo com as regras e princípios contabilísticos estatuidos pelo POC, emitindo opinião acerca da respectiva fiabilidade;
- Análise do relacionamento com os órgãos municipais, a nível do planeamento, financiamento e controlo da respectiva actividade.

Os objectivos específicos nas referidas áreas constam dos *Anexos II e III*.

A metodologia adoptada consta do *Anexo I*.

⁶ Aprovado pela Resolução n.º 2/2009, do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 17 de Dezembro de 2008, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 9, de 14 de Janeiro de 2009, p. 1665, e no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores, II série, n.º 1, de 2 de Janeiro de 2009, p. 13.

⁷ De fls. 4 a 7.

⁸ Data da realização dos trabalhos de campo (entre 19 e 22 de Outubro de 2009), feitos em cooperação com dois auditores do Tribunal de Contas de Cabo Verde.



2. Contraditório

Para efeitos de contraditório, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o anteprojecto foi remetido à entidade auditada.

Foi apresentada uma resposta, assinada pelo Presidente do Conselho de Administração, pronunciando-se acerca dos factos descritos no anteprojecto do Relatório.

As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do Relatório.

Nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, a resposta é transcrita, na íntegra, no *Anexo VI* ao presente Relatório.

3. Enquadramento legal

No ponto 5. do Relatório de Auditoria n.º 23/2007–FS/SRATC, aprovado em 13-11-2007 (auditoria sobre o conjunto das participações sociais das autarquias locais dos Açores)⁹, destacaram-se, no âmbito do quadro normativo aplicável ao sector empresarial local, alguns aspectos relevantes na óptica do controlo financeiro, para o qual se remete.

4. Caracterização da empresa

4.1. Constituição e objecto

Em 24-02-2005, a Assembleia Municipal aprovou, por maioria, a criação da *Acção PDL, EM*. A empresa foi constituída por escritura de 06-05-2005, tendo o início efectivo da actividade ocorrido a 19-05-2005.

O processo conducente à constituição da empresa decorreu, assim, na vigência da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto¹⁰.

No quadro seguinte apresenta-se a cronologia da constituição da empresa, bem como alguma informação adicional¹¹:

⁹ Disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2007/audit-sratc-rel023-2007-fs.pdf.

¹⁰ Entretanto revogada pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprovou o novo RJSEL.

¹¹ *Cfr.*, ponto 17.1.4 do citado Relatório n.º 23/2007 – FS/SRATC (auditoria sobre as participações sociais das autarquias locais da Região Autónoma dos Açores).



Quadro I: Cronologia do processo de constituição da empresa

	Deliberações		Escritura	Publicações	
	Câmara	Assembleia			
Constituição	10-02-2005	24-02-2005	06-05-2005	DR, III Série, n.º 169, 02-09-2005	
	Capital	Participação pública	%	Participações detidas	%
	€ 50 000,00	Município de Ponta Delgada	100	Cidade em Acção, SA.	49
Objecto	<ul style="list-style-type: none">• Desenvolvimento, implementação, construção, gestão e exploração do Parque Urbano de Ponta Delgada e das áreas de desenvolvimento urbano e de construção prioritárias;• Requalificação urbana e ambiental;• Construção e gestão de habitação social;• Construção de vias municipais de ligação ao perímetro urbano de Ponta Delgada;• Planeamento e gestão de redes de transportes regulares locais e a realização de estruturas de apoio aos transportes rodoviários.				

	Administração
Órgãos sociais	Presidente do Conselho de Administração António Luís da Paixão Melo Borges
	Vogais Joana Gabriela Tavares Pacheco Rodrigues Filipe (até 25-09-2006) Cristina Maria Macedo Medeiros Torres (até 25-09-2006) Maria Flor Lopes (desde 26-09-2006) Mónica Paula Costa Simas (desde 26-09-2006)
	Fiscalização
	Fiscal único Duarte Giesta, Esteves Rodrigues & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas

No período em análise a actividade da empresa incidiu sobre a contratação da parceria relativa ao Parque Urbano de Ponta Delgada. Para o efeito, foi adoptado um modelo que envolveu a participação da *Acção PDL, EM*, em 49% do capital de uma sociedade comercial constituída com parceiros privados, tendo em vista a concepção, financiamento e construção do Parque Urbano, com a posterior cedência da exploração do empreendimento à empresa municipal, tal como consta do estudo de viabilidade económica e financeira que fundamentou a proposta do executivo camarário.

No domínio do planeamento, gestão e execução de estruturas de apoio aos transportes rodoviários, foi contratada a parceria relativa ao Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique¹².

¹² Sobre estes dois projectos, *vide*, respectivamente, pontos 10. e 11., *infra*, e quanto ao respectivo financiamento, pontos 17.1.1. e 17.1.3.



4.2. Órgãos sociais, estrutura organizacional e recursos humanos

De acordo com os respectivos estatutos, os órgãos sociais da *Acção PDL, EM*, são os seguintes:

- Conselho de Administração, composto por três membros, um dos quais é o presidente;
- Fiscal Único;
- Conselho Geral.

A vinculação externa da empresa ocorre com a assinatura conjunta de dois administradores, devendo um deles ser o Presidente.

A fiscalização é exercida por um ROC ou por uma SROC¹³.

O Conselho Geral, órgão consultivo da empresa, é composto por quatro representantes do Município, dois representantes das entidades directamente relacionadas com as actividades desenvolvidas pela mesma e por um representante dos utentes.

Desde a respectiva constituição que o essencial da actividade da *Acção PDL, EM*, tem consistido na articulação do relacionamento entre o Município de Ponta Delgada e as entidades executoras dos projectos de construção do Parque Urbano e do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique.

A **estrutura organizacional** da entidade reflecte, assim, esta **vertente essencialmente administrativa** que tem caracterizado a sua actividade. Com efeito, até ao final de 2008 a empresa não dispunha de colaboradores, recorrendo ao *outsourcing* de serviços, nomeadamente para a organização da sua contabilidade.

Em 2009 foram admitidos cinco trabalhadores em regime de contrato de trabalho a termo certo, eventualmente renovável. Todavia, durante os trabalhos de campo¹⁴, constatou-se que os referidos trabalhadores estavam a exercer funções no Município de Ponta Delgada e não na empresa municipal¹⁵.

4.3. Remuneração dos órgãos sociais

As remunerações dos membros do Conselho de Administração e do Fiscal Único foram fixadas pela Câmara Municipal, na reunião realizada a 06-05-2005.

Assim, foi deliberado abonar os membros do órgão executivo através de uma senha de presença por reunião, até ao máximo de 14 senhas anuais, no montante de €500,00, para o Presidente do Conselho de Administração, e de €400,00, para os restantes administradores. Ao Fiscal Único foi fixada uma remuneração anual de €1 000,00.

O estatuto remuneratório dos membros dos órgãos sociais não foi aprovado pela Assembleia Municipal, com inobservância do disposto na alínea *l*) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL.

¹³ Funções exercidas desde a constituição da empresa por *Duarte Giesta, Esteves Rodrigues & Associados – SROC*.

¹⁴ Realizados em Outubro de 2009.

¹⁵ Sobre o assunto, ponto 17.1.4., *infra*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Acção PDL, EM (09/117.01)

Com a entrada em vigor do RJSEL, em 1 de Janeiro de 2007, os membros das câmaras municipais ficaram proibidos de exercer funções remuneradas, a qualquer título, nas empresas municipais¹⁶, incompatibilidade que abrangeu o Presidente do Conselho de Administração da *Acção PDL, EM*, em virtude de o mesmo desempenhar então o cargo de Vice-Presidente da Câmara Municipal.

Em conformidade, deixaram de ser processadas remunerações ao Presidente do Conselho de Administração pelo exercício de funções na empresa municipal.

O montante das remunerações dos restantes membros dos órgãos sociais manteve-se no período em análise.

¹⁶ *Cfr.* n.º 1 do artigo 47.º do RJSEL.



PARTE II

OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

CAPÍTULO I

EXERCÍCIO DE 2008

5. Identificação dos responsáveis

Os membros do órgão executivo responsáveis pelo exercício de 2008¹⁷ foram os seguintes:

Quadro II: Identificação dos responsáveis – Exercício de 2008

Responsável	Cargo	Período de responsabilidade	Residência	Remuneração anual
António Luís da Paixão Melo Borges	Presidente do Conselho de Administração	01-01-2008 a 31-12-2008	Rua João Leite, n.º 131 9500-708 Ponta Delgada	0,00
Maria Flor Ferreira Lopes	Vogal do Conselho de Administração	01-01-2008 a 31-12-2008	Rua do Brum, n.º 12-A 9500-036 Ponta Delgada	4 800,00
Mónica Paula Costa Simas	Vogal do Conselho de Administração	01-01-2008 a 31-12-2008	Rua Padre Edmundo Manuel Pacheco, n.º 25 9600 – 523 Ribeira Grande	4 800,00

6. Instrução do processo

As empresas municipais encontram-se sujeitas à elaboração e prestação de contas, as quais deverão respeitar o POC.

O processo de prestação de contas da *Acção PDL, EM*, não integrava todos os documentos legalmente exigidos, **encontrando-se em falta o relatório sobre a execução anual do plano plurianual de investimentos**. Todavia, na sequência do **contraditório**, o referido documento foi anexado à resposta apresentada, tendo o Presidente do Conselho de Administração afirmado que o mesmo será inserido, como adenda, no dossier fiscal da entidade referente ao exercício de 2008.

O prazo legal de remessa das contas ao Tribunal de Contas termina em 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam¹⁸. Os documentos de prestação de contas relativos a 2008,

¹⁷ Estes mesmos membros do Conselho de Administração foram ainda responsáveis pelo exercício de 2009, no período em análise, compreendido entre Janeiro e Setembro.

¹⁸ *Cfr.* n.º 4 do artigo 52.º da LOPTC.



embora tenham sido remetidos por ofício datado de 30-04-2009¹⁹, só foram recebidos no Tribunal de Contas em 14-05-2009.

7. Publicitação de documentos previsionais e de prestação de contas

As empresas municipais encontram-se sujeitas ao dever de publicitar um conjunto de documentos de prestação de contas no boletim municipal e num dos jornais mais lidos na área²⁰.

No âmbito do **contraditório** foi alegado que «A publicitação destes [documentos de prestação de contas] nos órgãos de comunicação escrita não foi feita por ter um custo demasiado elevado, e por se ter afigurado que os meios de publicitação utilizados seriam suficientes face ao objectivo legal a satisfazer».

Deste modo, as disposições legais relativas à publicitação de determinados documentos de prestação de contas não foram cumpridas, pois **a empresa não os fez publicar nos órgãos de informação escrita**, em incumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 29.º do RJSEL.

A LFL veio reforçar aquele dever de publicidade, exigindo que as entidades do sector empresarial local disponibilizem no respectivo sítio na *Internet* um conjunto mais vasto de informações²¹ que, para além dos documentos de prestação de contas, inclui, também, determinados instrumentos de gestão previsional.

Actualmente, já se encontram publicitados na *Internet*²² os instrumentos de gestão previsional relativos aos exercícios de 2008, 2009 e 2010, bem como os documentos anuais de prestação de contas referentes a 2006, 2007, 2008 e 2009.

8. Levantamento do sistema de controlo interno

Em conformidade com o previsto no Programa Global de Auditoria, os trabalhos foram orientados no sentido de avaliar a adequação dos procedimentos de controlo instituídos e verificar se os mesmos estavam a ser aplicados de forma regular e efectiva ao longo do exercício.

Considerando a reduzida dimensão da empresa e as especificidades inerentes à respectiva actividade – de natureza exclusivamente administrativa – foi atribuída particular relevância ao controlo das disponibilidades, das dívidas a pagar e ao processo de realização da despesa e dos pagamentos associados. Para o efeito, decorreram reuniões com o responsável pela entidade externa que organizava a contabilidade da empresa e com os membros do Conselho de Administração, tendo em vista caracterizar o sistema de controlo interno implementado.

O reduzido número de operações registadas em 2008 possibilitou o recenseamento do respectivo suporte documental. Da análise efectuada, emergiram as seguintes questões:

¹⁹ Ofício n.º 20/2009, a fls. 3 do processo.

²⁰ O relatório anual do conselho de administração, o balanço, a demonstração de resultados e o parecer do revisor oficial de contas (*cfr.* n.º 4 do artigo 29.º do RJSEL).

²¹ Nos termos das alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n.º 2 do artigo 49.º da LFL, tais documentos são, respectivamente: os planos de actividades e os relatórios de actividades dos últimos dois anos; os planos plurianuais de investimentos e os orçamentos, bem como os relatórios de gestão, os balanços e a demonstração de resultados, inclusivamente os consolidados, os mapas de execução orçamental e os anexos às demonstrações financeiras, dos últimos dois anos; os dados relativos à execução anual dos planos plurianuais.

²² <http://cm-pontadelgada.azoresdigital.pt>.



- Na generalidade dos casos, a autorização para o processamento das facturas e posterior pagamento não era formalmente expressa nos documentos através da assinatura do responsável com competência para o efeito;
- Foi utilizado um cheque pessoal de um administrador para efectuar o 1.º pagamento especial por conta de IRC em 2008, na importância de €327,00²³;
- Nem sempre a documentação de suporte aos pagamentos continha a indicação e referência do meio de pagamento utilizado.

Os procedimentos descritos deverão ser alterados, de modo a que:

- Todas as facturas passem a evidenciar o facto de terem sido conferidas e do respectivo processamento ter sido autorizado pelo responsável competente;
- Apenas sejam utilizados meios de pagamento da empresa;
- Seja identificado nos documentos de suporte o meio de pagamento utilizado, apondo-lhes, ainda, a menção “PAGO”.

Por outro lado, sugere-se a opção pelo *home-banking* como meio de pagamento preferencial, dados os custos associados à utilização de cheques.

Relativamente ao **controlo das disponibilidades**, eram adoptadas rotinas de conferência dos movimentos processados através da única conta de depósitos à ordem detida pela empresa, efectuando-se a **reconciliação bancária** no final do exercício. Contudo, o correspondente suporte documental **não continha a assinatura do responsável pela respectiva elaboração nem a do Presidente do Conselho de Administração**²⁴, procedimento que deverá, igualmente, ser alterado.

A análise da reconciliação bancária referente ao final do exercício de 2008 e dos documentos de suporte à respectiva elaboração permitiu certificar o saldo de disponibilidades inscrito no balanço, na importância de €92 952,59.

9. Apreciação das demonstrações financeiras

As operações associadas ao modelo de parceria adoptado para a implementação do projecto de construção do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique não foram objecto de adequada relevação contabilística nas demonstrações financeiras referentes ao exercício de 2008.

Com efeito, o custo dos estudos afectos ao projecto não foi transferido para a apropriada conta do imobilizado firme após a respectiva conclusão. Deste modo, não se procedeu ao registo das correspondentes amortizações com a entrada em funcionamento do empreendimento, nem à transferência para proveitos da quota-parte do subsídio associado a tais activos, factos que traduzem a **inobservância do princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo)**.

Porém, a expressão financeira dos resultados não foi alterada, atendendo a que tais custos foram integralmente comparticipados através do subsídio concedido pelo Município de Ponta Delgada com tal finalidade.

²³ Cfr. documentos de fls. 66 e 67.

²⁴ Cfr. documento a fls. 68.



Por outro lado, constatou-se que não foram contabilisticamente relevadas as obrigações emergentes do contrato celebrado com o consórcio adjudicatário do Parque de Estacionamento, no montante de €6 985 000,00, nem do direito à percepção de tal verba, resultante do contrato-programa celebrado com o Município de Ponta Delgada, afectando, deste modo, a integridade e fiabilidade da informação financeira apresentada.

A materialidade associada à omissão destes contratos condicionou a relevância da informação constante das **demonstrações financeiras, que não reflectiam, de forma fidedigna, a posição financeira da empresa.**

Acresce referir que em virtude da contagem dos juros compensatórios relativos à 1.ª renda devida no âmbito daquele contrato abranger parte do mês de Dezembro de 2008, **o respectivo custo, no montante de €23 902,00²⁵, deveria ter sido reconhecido no exercício, ao abrigo do princípio contabilístico da especialização ou do acréscimo, sendo compensado por um proveito de idêntico montante,** correspondente à transferência a ser processada pelo Município nos termos do contrato-programa celebrado para o efeito, mantendo-se, assim, inalterada a expressão dos resultados.

Em **contraditório**, o Presidente do Conselho de Administração alegou, resumidamente, que apesar do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique ter «... sido aberto ao público no mês de Dezembro de 2008 (...) a obra não se encontrava ainda completa, por atrasos de ordem vária, designadamente, não tinha os elevadores em funcionamento, tendo sido efectivamente concluída e celebrado o contrato definitivo no exercício de 2009 (...) estando a referida informação reflectida no Relatório e Contas deste», para assim justificar as omissões constatadas.

Na realidade, à data a que se reportam as demonstrações financeiras em apreciação, a empresa encontrava-se vinculada às obrigações emergentes do designado contrato de adjudicação e de promessa de atribuição do direito de superfície, celebrado a 01-08-2007, de entre as quais se salienta a atribuição ao concessionário, como modo de retribuição, de uma importância de €6 985 000,00, **com efeitos à data do início da exploração do Parque de Estacionamento²⁶** – Dezembro de 2008.

Em suma, **as demonstrações financeiras elaboradas com referência a 31-12-2008 deveriam reflectir a realidade existente naquela data,** mesmo que na altura fosse expectável que o contrato definitivo, a celebrar em 2009, introduzisse alterações, facto que então seria divulgado no Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados.

Em qualquer caso, relativamente a 2009, consultou-se o respectivo processo de prestação de contas²⁷, verificando-se que **o balanço continuava a não evidenciar** os efeitos emergentes dos contratos celebrados com o concessionário do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique e com o Município de Ponta Delgada.

Constatou-se, também, que no Anexo ao Balanço e à Demonstração dos Resultados não foi disponibilizada informação relativa aos **compromissos financeiros futuros** assumidos no quadro das parcerias estabelecidas para a construção do Parque Urbano e do Parque de Esta-

²⁵ Correspondente aos juros de 23 dias incluídos na 1.ª renda, acrescidos do imposto do selo, atendendo a que o início da exploração do empreendimento ocorreu a 09-12-2008.

²⁶ Cfr. contrato a fls. 51 a 61 (clausula 7.ª, n.º 1) e ponto 15. *infra*.

²⁷ Inseto na pasta “Documentos_prestação_contas” do CD anexo ao relatório.



cionamento da Avenida Infante D. Henrique, **estimados em €37 010 919,35²⁸ para o período 2009-2038**, nem sobre os **contratos-programa** entretanto celebrados com o Município de Ponta Delgada, prevendo a transferência para a empresa dos meios necessários à satisfação de tais compromissos.

Embora sem expressão nas demonstrações financeiras de 2008, os factos descritos irão suscitar alterações significativas na posição financeira da empresa nos exercícios futuros, **pelo que deveriam ter sido divulgados no referido Anexo, em conformidade com o disposto pelo ponto 2.4 – Anexo, das Considerações Técnicas do POC²⁹**.

Em sede de **contraditório**, o Presidente do Conselho de Administração alega, resumidamente, o seguinte:

No anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados do exercício de 2008 não foi disponibilizada informação relativa aos compromissos financeiros futuros assumidos no quadro das parcerias estabelecidas, para o período 2009-2038, apenas porque os projectos em curso do Parque Urbano e do Parque de Estacionamento da Avenida ainda [não] estavam concluídos à data e, não tendo ocorrido qualquer transferência a título de investimento, por não estarem reunidos os pressupostos para a concretização do plano vigente nos contratos programas específicos, não se julgou relevante evidenciar esses compromissos no exercício em análise.

No entanto, apesar de algumas das operações em causa ainda não terem produzido efeitos na esfera patrimonial da empresa, a relevância material que lhes está subjacente aconselharia a sua divulgação no Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados, de modo a facultar uma percepção mais concreta das profundas alterações que irão ocorrer na respectiva estrutura financeira resultantes do início da exploração dos referidos empreendimentos³⁰.

Acresce que os argumentos invocados não são consistentes com a prática adoptada no exercício de 2009, pois apesar do projecto de construção do Parque Urbano ainda se encontrar em execução, os dados financeiros relativos ao contrato-programa celebrado com o Município de

²⁸ Dos quais **€28 849 797,35** correspondem ao somatório das rendas vincendas devidas à *Cidade em Acção, SA*, pela cedência da exploração do Parque Urbano (*cf.* ponto 10. *infra*), reportando-se os restantes **€8 161 122,00** aos encargos decorrentes do diferimento no pagamento da remuneração devida pela *Acção PDL, EM* ao consórcio adjudicatário do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique, no montante de €6 985 000,00 (*cf.* ponto 12., *infra*). Saliente-se que no valor de €37 010 919,35, referido no texto, não se incluiu a importância referente à remuneração devida ao referido consórcio (€6 985 000,00), nem os juros entretanto decorridos, relativos à 1.ª prestação (€23 902,00), pois tais verbas já deveriam estar reflectidas nas demonstrações financeiras de 2008.

²⁹ Em conformidade com o qual esta peça «Abrange um conjunto de informações que se destinam umas a desenvolver e comentar quantias incluídas no balanço e na demonstração dos resultados e outras a **divulgar factos ou situações que, não tendo expressão naquelas demonstrações financeiras, são úteis para o leitor das contas, pois influenciam ou podem vir a influenciar a posição financeira da empresa.** [...] A qualidade da informação financeira das empresas está muito dependente do conteúdo divulgado nessas notas».

³⁰ Saliente-se, uma vez mais, que as importâncias referentes à remuneração devida ao concessionário do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique (€6 985 000,00), e respectivos juros relativos à 1.ª prestação (€23 902,00), já deveriam estar reflectidas nas demonstrações financeiras de 2008, pelo que as quantias a divulgar no Anexo corresponderiam ao somatório das rendas vincendas devidas à *Cidade em Acção, SA*, pela futura cedência da exploração do Parque Urbano (*cf.* ponto 10. *infra*), e aos encargos decorrentes do diferimento no pagamento da remuneração devida pela *Acção PDL, EM* ao concessionário do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique (*cf.* ponto 12., *infra*).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Acção PDL, EM (09/117.01)

Ponta Delgada foram – e bem – divulgados no Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados³¹.

Foram ainda constatadas **deficiências nas demonstrações dos fluxos de caixa** relativas aos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 2008, motivadas por erros na transposição de valores entre exercícios, facto que dificultou a respectiva comparabilidade³².

Por fim, refira-se que os auditores externos emitiram a **certificação legal das contas individuais da empresa** relativa a cada um dos exercícios em apreço, tendo sempre expressado uma opinião **sem reservas nem ênfases**.

³¹ Assim como a informação relacionada com o contrato-programa relativo à construção do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique (*Cfr.* ponto 48 – Outras Informações, alíneas *a*) e *b*), que integra o processo de prestação de contas de 2009 – pasta “Documentos_prestação_contas” do CD anexo ao relatório).

³² A título exemplificativo, cite-se o caso da demonstração de fluxos de caixa que integra o processo de prestação de contas de 2008 – pasta “Documentos_prestação_contas” do CD anexo ao relatório. Na coluna referente a 2007, o fluxo das actividades operacionais apresenta um valor negativo de - €4 948,63. Porém, consultando a referida peça contabilística nas contas de 2007, o correspondente valor já é positivo, no montante de €521 144,89.



CAPÍTULO II

ACTIVIDADE DESENVOLVIDA

10. Parque Urbano de Ponta Delgada

10.1. Projecto inicial

O projecto de construção do Parque Urbano decorreu da intenção do Município de Ponta Delgada em salvaguardar uma zona verde, com aproximadamente 20 hectares, numa área de expansão localizada a norte da cidade, dotando-a de um conjunto de equipamentos sociais que a convertessem num espaço multi-funcional com uma área de lazer.

De acordo com o estudo de viabilidade económica e financeira que instruiu o processo de constituição da empresa, o **projecto inicial** contemplava a edificação dos seguintes equipamentos:

- **Pavilhão multiusos** – com capacidade para receber grandes eventos desportivos, culturais ou para a organização de grandes reuniões temáticas, edificado num espaço com cerca de 8 000 m²;
- **Complexo de piscinas** – incluindo uma piscina para a prática de natação e competições desportivas e uma piscina de saltos;
- **Restaurante e bar** – estruturas de apoio aos utentes do Parque, cuja exploração será sub-concessionada a terceiros.

O custo global do investimento estava orçado em cerca de **€15 000 000,00**.

10.2. Criação da Cidade em Acção, SA

Logo após a respectiva constituição, a *Acção PDL, EM*, promoveu o procedimento concursal para a selecção dos parceiros privados³³, tendo em vista a criação de uma empresa de capitais maioritariamente privados «(...) para o desenvolvimento, implementação, construção, gestão e exploração do parque urbano de Ponta Delgada e das áreas de desenvolvimento urbano e de construção prioritárias (...)».

Na sequência do referido concurso, foi constituída, por escritura de 16-12-2005, a *Cidade em Acção, SA*, com um capital de €50 000,00, cuja estrutura accionista tinha, inicialmente, a seguinte composição: *Acção PDL, EM* – 49%; *Irmãos Cavaco – Construções Açores, SA* – 5%; *Irmãos Cavaco, SA* – 12,1%; *Somague – Ediçor, Engenharia, SA* – 11,3%; *Engenheiro Luís Gomes, SA* – 11,3%; *Marques, SA* – 11,3%, a qual acabou por acolher praticamente todas as empresas que constituíam os dois únicos consórcios concorrentes³⁴. Em 2009, a *Acção PDL, EM*, adquiriu as acções dos sócios privados, pelo respectivo valor nominal, passando a deter a totalidade do capital da *Cidade em Acção, SA*.

³³ Cfr. anúncio do concurso, a fls. 18.

³⁴ Um dos consórcios era constituído pelas empresas *Irmãos Cavaco – Construções Açores, SA*, e *Irmãos Cavaco, SA*; o outro, pelas empresas *Somague – Ediçor, Engenharia, SA*, *Engenheiro Luís Gomes, SA*, *Marques, SA*, e *Urbe Oceanos, L.^{da}*.



Foi a *Cidade em Acção, SA*, que lançou os procedimentos conducentes à adjudicação dos contratos de empreitada e de fornecimento de bens e serviços para a execução do projecto.

O âmbito da presente auditoria não contempla a análise do processo de selecção dos parceiros privados para a constituição da *Cidade em Acção, SA*, nem dos procedimentos de contratação por esta adoptados para a execução do empreendimento.

10.3. Financiamento

Coube à *Cidade em Acção, SA*, a obtenção do financiamento do empreendimento através da contratação de um empréstimo bancário de longo prazo³⁵, na modalidade de abertura de crédito até ao montante de €16 500 000,00, dos quais já tinham sido utilizados €13 055 400,00, com referência a 30-09-2009.

No âmbito deste contrato, a *Acção PDL, EM*, interveio como parte co-interessada, obrigando-se a transferir para a *Cidade em Acção, SA*, o valor das rendas devidas pela cedência da exploração do empreendimento³⁶, por estarem contratualmente consignadas ao cumprimento do serviço da dívida. O valor das rendas será, por seu turno, previamente disponibilizado à *Acção PDL, EM*, pelo Município de Ponta Delgada, ao abrigo do contrato-programa celebrado a 16-06-2005³⁷, **no montante estimado de €28 849 797,35 para o período 2009-2025.**

A Câmara Municipal de Ponta Delgada apresentou à CGD duas cartas de conforto³⁸, manifestando a sua concordância com as condições da operação e comprometendo-se a tudo fazer para que a *Acção PDL, EM*, disponha sempre dos meios financeiros que lhe permitam, com pontualidade, fazer face às obrigações assumidas no contrato-programa celebrado com a *Cidade em Acção, SA*.

³⁵ A **20-12-2006**, foi celebrado, com a CGD, o contrato inicial de abertura de crédito com consignação de rendas e subsídio ao equipamento – a fls. 20 a 26 – tendo por limite a utilização de um montante de **€11 800 000,00**. O financiamento, com um prazo global de **20 anos** – incluindo um prazo de utilização e de diferimento de 2 anos – vencia juros a uma taxa correspondente à *EURIBOR* a seis meses, acrescida de um “*spread*” de **0,875%**, com arredondamento da taxa para o oitavo de ponto percentual superior, ocorrendo o reembolso em prestações semestrais, de capital e juros, sucessivas e iguais. Posteriormente, a **16-10-2008**, foram alteradas as cláusulas contratuais relativas ao montante da operação (elevando-o até **€16 500 000,00**), prazo (**21 anos**, incluindo 3 anos de utilização e diferimento), “*spread*” e arredondamento (**1,25%**, com arredondamento do indexante à milésima de ponto percentual mais próxima) e modalidade de reembolso (prestações de capital crescente e juros ao saldo, de periodicidade semestral, com um incremento semestral da amortização de €25 000,00, ocorrendo na última prestação a amortização do capital remanescente, no montante de €2 500 000,00) – *cfr.* documentos a fls. 27 a 29.

O reforço do capital a utilizar, no montante de **€4 700 000,00**, destinou-se a fazer face a despesas de investimento (€3 000 000,00) e aos juros capitalizados durante o prazo de diferimento e utilização (€1 700 000,00).

³⁶ O respectivo contrato-promessa – a fls. 38 a 50 – foi celebrado a 02-05-2008, pelo prazo de 17 anos (cláusula quarta) e não de 20 anos, como inicialmente previsto.

³⁷ Com base no qual foram processadas as verbas relativas aos subsídios à exploração atribuídos nos exercícios de 2006, 2007 e 2008, no montante global de €109 864,93 (*cfr.* contrato inserido na pasta “Contratos_programa” do CD anexo ao relatório).

³⁸ A fls. 35 a 37. A prestação destas garantias estava prevista na cláusula 23. do contrato de abertura de crédito celebrado inicialmente (a 06-12-2006) e na cláusula segunda da alteração acordada em 16-10-2008.



10.4. Execução

O **projecto efectivamente implementado não correspondeu ao inicialmente previsto**. Com efeito, a intenção inicial de dotar o Parque Urbano de um pavilhão multiusos e de um complexo de piscinas foi abandonada, surgindo, em alternativa, a criação de um campo de treinos de golfe (*Driving Range*) e respectiva estrutura complementar (*Club-House*), dotada de um restaurante e bar de apoio ao seu funcionamento.

A Câmara Municipal, na reunião de 26-11-2007³⁹, aprovou o projecto de execução do Parque Urbano contemplando as referidas alterações introduzidas no projecto inicial, sem, no entanto, efectuar qualquer referência aos custos envolvidos.

De acordo com os elementos disponíveis, perspectiva-se que o custo da execução do projecto ascenda agora a €13 340 839,44, importância que, acrescida dos juros e demais encargos financeiros suportados durante a fase de construção – €960 518,13, até 30-09-2009⁴⁰ –, resulta, para já, **num valor global de investimento de €14 301 357,57⁴¹**.

Deste modo, é expectável que se venha a apurar **um valor final próximo, ou até mesmo superior ao custo estimado para o projecto inicial**, o qual – convém lembrar – previa a construção de um pavilhão multiusos e de um complexo de piscinas, estruturas “substituídas” pelo *Driving Range* e respectivo *Club-House*.

10.5. Modelo de contratação

O projecto de construção do Parque Urbano foi levado a efeito recorrendo, de início, a uma entidade de capitais maioritariamente privados – a *Cidade em Acção, SA* –, mas em que a sua intervenção se limitou, *grosso modo*, à obtenção de financiamento e à concepção e construção, mediante a contratação de empreiteiro, cabendo a exploração à empresa municipal *Acção PDL, EM*, e os encargos com o financiamento ao Município de Ponta Delgada.

Apenas se operou uma partilha de riscos entre o parceiro público e os parceiros privados quanto à concepção e construção; pelo contrário, os riscos de financiamento e de exploração são exclusivamente do parceiro público.

Sendo assim, para obter o mesmo grau de colaboração de privados bastaria a encomenda do projecto e a celebração de um contrato de empreitada de construção do Parque Urbano, obtendo uma grande simplificação do modelo contratual e redução das entidades intervenientes.

Com a **aquisição, pela *Acção PDL, EM*, das participações privadas na *Cidade em Acção, SA*, foi posto termo a este modelo de contratação**.

³⁹ *Cfr.* documentos de fls. 72 a 85.

⁴⁰ *Cfr.* certidão emitida pela CGD, a fls. 88.

⁴¹ *Cfr.* mapas discriminativos incluídos no Anexo IV.



11. Parque de Estacionamento na Avenida Infante D. Henrique

Para a realização deste projecto o Município de Ponta Delgada recorreu novamente a um modelo de financiamento assente numa parceria público-privada, embora distinto do que tinha sido adoptado para a construção do Parque Urbano.

Com efeito, neste caso, a parceria concretizou-se através da adjudicação a um parceiro privado, seleccionado por concurso público, do direito de uso privativo, em regime de direito de superfície, de determinados espaços do solo e subsolo da Avenida Infante D. Henrique, pertencentes ao domínio público municipal, destinados a estacionamento urbano de veículos automóveis. No objecto do procedimento estavam incluídos a concepção e execução dos estudos e projectos, a construção do parque de estacionamento, incluindo os respectivos arranjos exteriores, bem como a gestão, exploração e manutenção do empreendimento, pelo prazo de 30 anos.

O preço base do concurso foi estimado em €8 714 000,00, resultando da soma dos custos inerentes à concepção e execução do projecto e à construção do parque de estacionamento.

Relativamente às **condições financeiras**, o ponto 9.3 do programa de concurso estipulava o seguinte:

Atendendo ao prazo de amortização do investimento a realizar pelo adjudicatário/superficiário, e com base no estudo de viabilidade económica que fundamentar e acompanhar a respectiva proposta, poderá não ser devido à entidade adjudicante qualquer pagamento a título de renda, podendo ser admitidas propostas segundo as quais seja devido o pagamento de uma renda pela entidade adjudicante ao adjudicatário/superficiário, situação que terá de ser expressa e devidamente justificada.

O procedimento concursal foi desencadeado pela *Acção PDL, EM*, tendo sido precedido da celebração de um **contrato de comodato**⁴², através do qual se operou a transmissão para a empresa municipal dos referidos espaços.

Apresentou-se a concurso um único concorrente⁴³. O contrato⁴⁴ foi celebrado em 01-08-2007 e visado pelo Tribunal de Contas em 03-08-2007 (proc.º n.º 79/2007).

Em conformidade com as condições estabelecidas, a remuneração do parceiro privado – que, no contrato, assume a designação de “subsídio ao equipamento” – foi fixada em **€6 985 000,00**, com referência à data do início da exploração do empreendimento, constituindo encargo da *Acção PDL, EM*.

Aquela verba será paga em 60 prestações semestrais e sucessivas⁴⁵ – prazo correspondente ao da cedência da exploração – vencendo o capital em dívida juros a uma taxa anual de 5,15%,

⁴² Nos termos do artigo 1129.º do Código Civil, «Comodato é o contrato gratuito pelo qual uma das partes entrega à outra certa coisa, móvel ou imóvel, para que se sirva dela com a obrigação de a restituir».

⁴³ Consórcio formado pelas empresas *Irmãos Cavaco, SA, Somague – Ediçor, Engenharia, SA, Marques, SA* (que integravam a estrutura accionista da *Cidade em Acção, SA*) e pela *Tecnovia Açores – Sociedade de Empreitadas, L.ª*.

⁴⁴ Contrato-promessa de atribuição do direito de uso privativo em regime de direito de superfície de espaços do subsolo e do solo do domínio público municipal no troço da Avenida Infante D. Henrique, freguesias de São Pedro e São Sebastião - Ponta Delgada, a fls. 51 a 61.

⁴⁵ Na modalidade de prestações de capital crescentes.



acrescidos do Imposto do Selo respectivo, à taxa de 4%, verbas que constituirão, igualmente, encargo da empresa municipal, a processar conjuntamente com aquelas prestações.

Face às condições contratualmente estabelecidas, ascendem a **€15 170 024,00 as contrapartidas financeiras a pagar pela Acção PDL, EM, ao adjudicatário**⁴⁶, verba correspondente à remuneração devida à data do arranque da exploração, acrescida dos encargos decorrentes do diferimento do respectivo pagamento.

Os meios financeiros necessários à satisfação destes compromissos serão disponibilizados à empresa municipal pelo Município de Ponta Delgada, conforme previsto no contrato-programa celebrado para o efeito a 30-07-2007⁴⁷.

Tendo presente a doutrina comunitária em matéria de contratos públicos e concessões⁴⁸, a operação descrita configura uma **parceria público-privada de tipo puramente contratual**, em **modelo concessivo**, já que

... se baseia unicamente em relações contratuais entre os diferentes agentes... [atribuindo]... várias tarefas, mais ou menos vastas, ao parceiro privado, que **incluem a concepção, o financiamento, a realização, a renovação ou a exploração de uma obra ou de um serviço**.

Neste quadro, um dos modelos mais conhecidos, frequentemente designado “**modelo concessivo**”, caracteriza-se pela relação directa entre o parceiro privado e o utente final: o parceiro privado presta um serviço ao público, “em vez do” parceiro público, mas sob o controlo deste. Caracteriza-se igualmente pelo modo de remuneração do co-contratante, que consiste em **taxas cobradas ao utente do serviço, eventualmente acompanhadas de subvenções por parte dos poderes públicos**.

Do exposto resulta que o contrato celebrado enquadra-se no modelo descrito.

Na realidade, foi o **parceiro privado** que concebeu, financiou e executou o projecto, assegurando, também, a respectiva manutenção e exploração – sem prejuízo da cessão da posição contratual que, entretanto, ocorreu⁴⁹ – nos termos da qual cobra tarifas aos utentes do parque de estacionamento, beneficiando ainda de uma subvenção por parte do parceiro público.

Ao **parceiro público** incumbe assegurar o pagamento da restante parte da remuneração do parceiro privado como contrapartida da disponibilização da referida infra-estrutura, dispondo ainda da faculdade de alterar as tarifas praticadas, assumindo, no entanto, os encargos decorrentes de uma eventual redução das mesmas.

⁴⁶ O contrato prevê a faculdade da **remuneração atribuída ao adjudicatário ser revista** «... para o montante que vier a ser considerado adequado à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato e a viabilidade económica do empreendimento», nomeadamente na hipótese do adjudicatário vir a suportar encargos fiscais ou financeiros não previstos à data da celebração do contrato, ou caso a empresa municipal decida reduzir o valor das tarifas praticadas no Parque de Estacionamento (*cfr.* n.º 5 da cláusula 7.ª do contrato, a fls. 56).

⁴⁷ De fls. 62 a 65.

⁴⁸ *Cfr.* Livro Verde sobre as Parcerias Público-Privadas e o Direito Comunitário em Matéria de Contratos Públicos e Concessões, COM (2004) 327 final, Bruxelas, 30-04-2004, p. 9.

⁴⁹ O consórcio adjudicatário do Parque de Estacionamento constituiu a *Parquaçor – Concepção, Gestão e Exploração de Parques de Estacionamento, SA*, transmitindo a respectiva posição contratual a favor desta entidade, que por sua vez cedeu a exploração daquela infra-estrutura à *Tecnovia Parques – Sociedade de Construção, Gestão e Exploração de Parques de Estacionamento, Lda.*, operações formalmente autorizadas pelo Conselho de Administração da *Acção PDL, EM* (*cfr.* actas n.ºs 46 e 48, de 27-11-2008 e 20-01-2009, respectivamente).



12. Caracterização da actividade desenvolvida

A *Acção PDL, EM*, tem como objecto social a promoção do desenvolvimento local⁵⁰, nos termos dos artigos 5.º e 21.º, por remissão do artigo 34.º, todos do RJSEL.

No entanto, de facto, **desde a sua constituição a empresa limitou-se, fundamentalmente, a gerir dois procedimentos concursais⁵¹, o que é uma actividade de natureza exclusivamente administrativa.**

Tanto assim é que nos exercícios de 2006 a 2008, os proveitos operacionais registados, com excepção dos subsídios à exploração, reportam-se apenas à venda de exemplares de processos de concurso⁵².

Acontece que **a lei proíbe a constituição de empresas municipais para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa** (n.º 1 do artigo 5.º do RJSEL).

A propósito desta matéria, o Presidente do Conselho de Administração da *Acção PDL, EM*, refere, em **contraditório**, que:

(...) a *Acção PDL, E.M.*, na prossecução do seu objecto social, assegurou em 2008 as actividades de natureza administrativa bem como as operacionais necessárias ao desenvolvimento dos objectivos pressupostos, desenvolveu e acompanhou a actividade do projecto fundador.

No âmbito deste, logo que ficasse concluída a obra do Parque Urbano por parte da empresa *Cidade em Acção, S.A.*, a *Acção PDL, E.M.* assumia a gestão e a exploração daquela infraestrutura, deixando, assim, de ter uma actividade predominantemente administrativa.

O início da exploração do Parque Urbano pode permitir à empresa passar a exercer actividades empresariais – e não apenas actividades de natureza exclusivamente administrativa.

Porém, foi adquirida a participação privada no capital social da *Cidade em Acção, SA*⁵³, pelo que, se a gestão do Parque Urbano for atribuída à *Acção PDL, EM*, ficará a *Cidade em Acção, SA*, sem actividade empresarial, ou então exercem ambas a mesma actividade, o que suscita a questão da necessidade de duas empresas municipais – a *Acção PDL, EM*, e a *Cidade em Acção, SA*, com objecto parcialmente coincidente.

⁵⁰ *Cfr.* ponto 4.1., *supra*.

⁵¹ A saber, o “Concurso Público para a Selecção de Parceiro Privado para participar na constituição da empresa para o desenvolvimento, implementação, construção, gestão e exploração do Parque Urbano de Ponta Delgada e das áreas de desenvolvimento urbano e de construção prioritárias no concelho de Ponta Delgada” e o “Concurso Público Internacional para Atribuição do Direito de Uso Privativo em Regime de Direito de Superfície de Espaços do Subsolo e do Solo do Domínio Público Municipal no Troço da Avenida Infante D. Henrique, Freguesias de São Pedro e São Sebastião da Cidade e Concelho de Ponta Delgada”.

⁵² *Cfr.* ponto 14., *infra*.

⁵³ *Cfr.* pontos 10.2. e 13.



CAPÍTULO III

EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÓMICA E FINANCEIRA 2005-2008

13. Pressupostos do estudo económico-financeiro de suporte à criação da empresa

Nos termos da legislação então vigente, a proposta de criação de empresas era acompanhada, de entre outros elementos, por um estudo económico-financeiro que fundamentasse a opção gestonária de empresarializar determinadas actividades susceptíveis de serem desenvolvidas pelos serviços municipais⁵⁴.

O estudo de suporte à decisão de criar a *Acção PDL, EM*, foi elaborado em 2005. Logo na respectiva introdução refere-se o seguinte:

O presente relatório tem como objectivos, apresentar **o investimento a concretizar com a exploração do Parque Urbano** de Ponta Delgada, tendo em vista **o início da sua utilização, para Janeiro de 2009**, e analisar o respectivo modelo de exploração.

(...)

Pretende-se, desta forma, demonstrar a **viabilidade da exploração deste empreendimento**, no âmbito de um conceito de parceria público-privada, em que a empresa municipal assume um papel fundamental ao nível do planeamento e desenvolvimento de projectos relacionados com a gestão de equipamentos públicos⁵⁵.

O projecto inicial sofreu diversas alterações ao nível da respectiva estrutura e registaram-se atrasos na execução de determinados trabalhos, motivos pelos quais o arranque da fase de exploração do Parque Urbano só ocorreu em 2010.

Como já foi referido⁵⁶, em 2009, a *Acção PDL, EM*, adquiriu pelo respectivo valor nominal as participações detidas pelos parceiros privados na *Cidade em Acção, SA*, passando então a deter a totalidade do respectivo capital social, no montante de €50 000,00. Com a aquisição das participações detidas pelos parceiros privados no capital da *Cidade em Acção, SA*, terminou a referida parceria, instrumento essencial da estratégia inicialmente concebida para a concretização do projecto, alterando-se, por conseguinte, um dos pressupostos subjacentes à criação da empresa.

⁵⁴ Cfr. n.º 3 do artigo 4.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, o qual, no entanto, não precisava o conteúdo do estudo económico-financeiro. Actualmente, o artigo 9.º do RJSEL faz depender a criação de empresas municipais da demonstração prévia da viabilidade e racionalidade económica, sob pena de nulidade da decisão e de responsabilidade financeira.

⁵⁵ No estudo de viabilidade refere-se ainda que «O investimento a concretizar no Parque Urbano não constituirá encargo da Acção PDL, E.M., sendo apenas considerado no presente estudo o cenário de concessão da exploração...» pelo prazo de 20 anos. Na altura, perspectivava-se que tal viesse a ocorrer em 2009, razão pela qual os pressupostos técnicos, económicos e financeiros do estudo tiveram por referência o período 2009-2016.

⁵⁶ Ponto 10.2., *supra*.



14. Situação económica

Desde a respectiva constituição que a *Acção PDL, EM*, tem vindo a desenvolver actividades de natureza exclusivamente administrativa⁵⁷, insusceptíveis de serem exercidas com a finalidade de gerar benefícios económicos⁵⁸.

Assim, a obtenção de crescentes resultados positivos só foi possível pelo facto do Município ter transferido verbas, a título de **subsídios à exploração**, geralmente superiores aos custos de exploração da empresa.

Quadro III: Estrutura dos resultados

Rubricas	2005		2006		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Proveitos Operacionais (sem Subsídios à Exploração)	0	-	3.000	8,8	5.050	13,7	0	0,0
Subsídios à Exploração	0	-	31.110	91,2	31.700	86,3	37.634	100,0
Proveitos Operacionais	0	-	34.110	100,0	36.750	100,0	37.634	100,0
Custos com o Pessoal	0	-	20.536	60,2	11.200	30,5	9.600	25,5
Fornecimentos e Serviços Externos	0	-	5.998	17,6	6.279	17,1	4.011	10,7
Custo das Mercad. Vendidas e Matérias Consumidas	0	-	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Amortizações e Provisões do Exercício	0	-	5.936	17,4	5.936	16,2	5.938	15,8
Impostos e Outros Custos e Perdas Operacionais	0	-	0	0,0	5	0,0	5	0,0
Custos Operacionais	0	-	32.471	95,2	23.420	63,7	19.555	52,0
Resultados Operacionais	0	-	1.639	4,8	13.330	36,3	18.079	48,0
Resultados Financeiros	0	-	-80	-0,2	515	1,4	3.698	9,8
Resultados Extraordinários	0	-	22	0,1	5.506	15,0	107	0,3
Resultados antes de Impostos	0	-	1.582	4,6	19.351	52,7	21.884	58,2
Imposto sobre o Rendimento do Exercício	0	-	325	1,0	3.531	9,6	5.635	15,0
Resultado Líquido do Exercício	0	-	1.257	3,7	15.819	43,0	16.249	43,2

Os **custos com o pessoal**, exclusivamente relacionados com as remunerações pagas aos membros do Conselho de Administração, constituíram a principal rubrica da estrutura de custos da *Acção PDL, EM*, apesar de se constatar uma redução da respectiva expressão financeira, sobretudo em 2007, exercício a partir do qual o presidente do órgão executivo ficou impedido de exercer funções remuneradas na empresa, pelo facto de desempenhar o cargo de Vice-Presidente da Câmara Municipal⁵⁹.

15. Situação financeira

A estrutura patrimonial da empresa era determinada pelo imobilizado, cuja expressão financeira – €451 918,00 – correspondia a 74,6% do balanço, que evidenciava um total de €606 069,57, em 31-12-2008.

⁵⁷ Cfr., ponto 12., *supra*.

⁵⁸ Como já se observou (ponto 12., *supra*), exceptuando os subsídios à exploração, os proveitos operacionais registados nos exercícios de 2006 e 2007 reportam-se à venda de exemplares de processos de concurso a potenciais interessados.

⁵⁹ Nos termos do n.º 1 do artigo 47.º do RJSEL, conforme referido no ponto 4.3., *supra*.



Quadro IV: Balanços sintéticos

Rubricas	Euro							
	2005		2006		2007		2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Imobilizado Líquido	17.811	35,3	11.875	3,1	5.938	1,0	0	0,0
Investimentos Financeiros Líquidos	24.500	48,6	24.500	6,5	24.500	4,2	24.500	4,1
Imobilizações em curso	0	0,0	290.218	76,9	427.418	72,7	427.418	70,5
Activo Imobilizado Líquido	42.311	83,9	326.593	86,5	457.856	77,9	451.918	74,6
Dívidas de Terceiros - Médio e Longo Prazos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Existências	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Dívidas de Terceiros - Curto Prazo	959	1,9	40.929	10,9	57.314	9,8	60.695	10,0
Disponibilidades	7.136	14,2	9.901	2,6	71.880	12,2	92.953	15,3
Acréscimos e Diferimentos	0	0,0	0	0,0	581	0,1	504	0,1
Activo Circulante	8.095	16,1	50.830	13,5	129.775	22,1	154.152	25,4
TOTAL DO ACTIVO	50.406	100,0	377.422	100,0	587.631	100,0	606.070	100,0
Capital	50.000	99,2	50.000	13,2	50.000	8,5	50.000	8,2
Reservas Legais	0	0,0	0	0,0	1.000	0,2	10.000	1,6
Resultados Transitados	0	0,0	0	0,0	257	0,0	7.076	1,2
Resultado Líquido do Exercício	0	0,0	1.257	0,3	15.819	2,7	16.249	2,7
Capital Próprio	50.000	99,2	51.257	13,5	67.076	11,4	83.325	13,7
Dívidas a Terceiros - Médio e Longo Prazos	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Dívidas a Terceiros - Curto Prazo	406	0,8	325.261	86,3	3.846	0,7	6.035	1,0
Acréscimos e Diferimentos - Curto Prazo	0	0,0	905	0,2	0	0,0	0	0,0
Acréscimos e Diferimentos - Médio Prazo	0	0,0	0	0,0	516.709	87,9	516.709	85,3
Passivo - Médio e Longo Prazos	0	0,0	0	0,0	516.709	87,9	516.709	85,3
Passivo - Curto Prazo	406	0,8	326.165	86,5	3.846	0,7	6.035	1,0
Total do Passivo	406	0,8	326.165	86,5	520.555	88,6	522.745	86,3
TOTAL DO PASSIVO E DO CAPITAL PRÓPRIO	50.406	100,0	377.422	100,0	587.631	100,0	606.070	100,0

Neste contexto, as “*Imobilizações em curso*” assumiam particular relevância, representando cerca de 70,5% do activo total líquido, reflectindo o custo associado à realização de diversos estudos prévios de planeamento e arquitectura, no montante de €427 418,00.

De acordo com as informações prestadas pelos responsáveis da empresa, os estudos em causa estão associados aos projectos de construção do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique e do Terminal Rodoviário de Ponta Delgada⁶⁰.

Atendendo a que o Parque de Estacionamento entrou em funcionamento no final de 2008, a quota-parte do custo dos estudos afecta ao projecto deveria ter sido transferida para a apropriada conta do imobilizado corpóreo, efectuando-se, a partir daí, a respectiva amortização, em conformidade com o período de vida útil estimado⁶¹.

⁶⁰ Apesar dos documentos contabilísticos e de prestação de contas os referenciamos como estando afectos ora a um, ora a outro projecto. Por exemplo, no **balancete analítico** referente a 31-12-2008, tais estudos estão registados na conta 4401 – «Terminal Rodoviário», encontrando-se desagregados da seguinte forma: Estudo Geológico – €74 618,00; Estudo de Tráfego – €9 800,00; Projecto de Arquitectura – €343 000,00. Todavia, no **Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados**, relativo aos exercícios de 2007 e 2008 – ponto 3.2 Imobilizações em curso –, afirma-se que «As imobilizações em curso referem-se aos estudos e projectos elaborados para a construção do parque de estacionamento subterrâneo da Avenida Marginal de Ponta Delgada».

⁶¹ *Cfr.* artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Decreto Regulamentar n.º 2/90, de 12 de Janeiro (Regime de Reintegrações e Amortizações) em vigor até 31-12-2009.



Por outro lado, dado que a empresa beneficiou de um subsídio a fundo perdido, no montante de €516 709,38, destinado a financiar a realização dos citados estudos⁶², deveria igualmente ter procedido à transferência para a conta 7983 «Proveitos e ganhos extraordinários – Outros proveitos e ganhos extraordinários» da quota-parte do subsídio associada àqueles activos, na proporção da taxa de amortização aplicada aos mesmos, em conformidade com o disposto nas Notas Explicativas da conta 2745 «Subsídios para investimentos» constante do n.º 12 do POC.

A factualidade descrita consubstancia a **inobservância do princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo)** previsto na alínea *c*) do n.º 4 do POC, bem como das disposições constantes dos n.ºs 5.4.1 (Critérios de Valorimetria – Imobilizações) e 12 (Notas Explicativas da conta 44 «Imobilizações em curso») do POC.

Porém, convirá salientar que **a expressão financeira dos resultados do exercício de 2008 não foi afectada**, pois o custo referente à amortização anual daqueles activos deverá corresponder precisamente ao proveito associado à transferência do subsídio que lhes está associado, em virtude da respectiva aquisição ter sido comparticipada a 100%.

Em **resposta**, o Presidente do Conselho de Administração fundamentou a não adopção dos procedimentos descritos com o «... **facto de a referida obra à data de 31 de Dezembro de 2008 ainda não se encontrar concluída** ...», argumento que não encontra sustentação no regime de reintegrações e amortizações então aplicável⁶³, o qual, relativamente aos elementos do activo imobilizado incorpóreo, adoptava como critério para o início da respectiva amortização a data de arranque da actividade ou da sua utilização para a obtenção de proveitos ou ganhos.

Saliente-se, contudo, que no exercício de 2009 estas questões já foram objecto de adequado tratamento contabilístico.

Ainda no âmbito do imobilizado, refira-se os “*Investimentos financeiros*”, no montante de €24 500,00, valor correspondente à participação então detida na *Cidade em Acção, SA*, representativa de 49% do respectivo capital social⁶⁴.

Na estrutura do activo, as “*Dívidas de terceiros – Curto prazo*”, eram essencialmente constituídas pelo valor do IVA a recuperar⁶⁵ – na sua maioria suportado na aquisição dos mencionados estudos e projectos –, **tendo-se constatado que o seu reembolso nunca foi requerido**, apesar de preenchidos os pressupostos legais para o efeito, constantes do artigo 22.º, n.º 5, do CIVA⁶⁶.

⁶² Cfr. contrato-programa celebrado a 27-02-2007.

⁶³ Cfr. artigo 1.º, n.º 2, alínea *b*), do Decreto Regulamentar n.º 12/90, de 12 de Janeiro, entretanto revogado pelo Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de Setembro.

⁶⁴ Tal como se referiu no ponto 13. *supra*, em 2009, a *Acção PDL, EM*, adquiriu pelo respectivo valor nominal as participações detidas pelos parceiros privados na *Cidade em Acção, SA*, passando então a deter a totalidade do respectivo capital social, no montante de €50 000,00.

⁶⁵ Com referência a 31 de Dezembro de 2006, 2007 e 2008, esses valores eram de €40 110,28, €56 210,71 e €56 780,90, respectivamente.

⁶⁶ Nos termos do qual «Se, passados 12 meses relativos ao período em que se iniciou o excesso, persistir crédito a favor do sujeito passivo superior a €250, este pode solicitar o seu reembolso».



Os responsáveis da empresa não exerceram aquele direito de recuperação do IVA com a intenção de não inviabilizarem uma estratégia de poupança fiscal que estaria a ser montada⁶⁷, mas não foi apresentada uma fundamentação consistente para tal opção.

Relativamente à **estrutura de capitais da empresa**, verifica-se que era praticamente constituída pelos recursos financeiros transferidos pelo Município, assumindo o passivo exigível⁶⁸ uma expressão residual no respectivo financiamento – apenas €6 035,12 em 31-12-2008.

No entanto, constatou-se que **as obrigações emergentes do contrato relativo ao Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique não foram objecto de adequado registo contabilístico**, não integrando, por conseguinte, as demonstrações financeiras relativas ao exercício de 2008.

Efectivamente, nos termos do n.º 1 da cláusula 7.ª do mencionado contrato⁶⁹, a *Acção PDL, EM*, comprometeu-se a atribuir ao concessionário, como modo de retribuição, **uma verba de €6 985 000,00**, com efeitos à data do início da exploração do empreendimento, que ocorreu no dia 09-12-2008.

Assim, nesta data, a empresa municipal constituiu-se devedora da referida importância perante o adjudicatário, facto que deveria ter motivado o consequente registo da dívida no passivo, independentemente das condições acordadas para se proceder ao respectivo pagamento.

Contudo, a assunção destes compromissos por parte da empresa municipal teve subjacente a celebração prévia de um contrato-programa com o Município de Ponta Delgada, a 30-07-2007, no âmbito do qual a autarquia se comprometeu a disponibilizar à sua participada os meios financeiros compatíveis com a regularização atempada de tais responsabilidades⁷⁰.

Na perspectiva da *Acção PDL, EM*, os contratos em causa são, pois, indissociáveis. Deste modo, na data em que se constituíu a obrigação perante o adjudicatário do Parque de Estacionamento, emergiu, em simultâneo, **o direito à percepção das correspondentes verbas provenientes do Município de Ponta Delgada, o qual não foi igualmente objecto**

⁶⁷ Na acta referente à 1.ª sessão negocial do concurso relativo ao parque de estacionamento da Avenida Infante D. Henrique, realizada a 17-05-2007, é referido que existiam «...vários aspectos a ponderar para a fixação das condições do contrato para além dos já indicados, entre os quais se salienta uma questão de natureza fiscal relevante a ser estudada pelas partes poderem concluir a negociação, a qual tem a ver com a **questão da sujeição a IVA ou não dos pagamentos a serem efectuados pela entidade adjudicante ao adjudicatário, bem como da recuperação ou não do IVA devido na fase da construção**» (sublinhado nosso), tendo ficado estabelecido que ambas as partes iriam estudar a questão e que agendariam nova sessão de negociações «... logo que houvesse uma opinião formada sobre tal matéria». Todavia, na acta relativa à 2.ª e última sessão negocial, ocorrida a 08-06-2007, o assunto foi abordado nos seguintes termos: «Após uma longa troca de opiniões sobre a questão fiscal, deixou-se esta ainda em aberto, pois dada a complexidade da mesma ainda se aguardavam respostas de especialistas nesta matéria, bem como do ROC da sociedade».

⁶⁸ Correspondente às dívidas a pagar.

⁶⁹ A redacção completa do n.º 1 da cláusula 7.ª é a seguinte: «Pela prossecução do objecto da adjudicação descrito no n.º 3 da cláusula 1.ª, a PRIMEIRA OUTORGANTE [*Acção PDL, EM*] atribui às SEGUNDAS OUTORGANTES [consórcio adjudicatário], com efeitos à data de início da exploração do Parque de Estacionamento, a título de subsídio ao equipamento, o montante de €6.985.000,00 (seis milhões novecentos e oitenta e cinco mil Euros)» - *cf.* contrato a fls. 51 a 61.

⁷⁰ Ponto 17.1.3. *infra*.



de adequada relevação contabilística, não constando, por isso, nas demonstrações financeiras de 2008.

Os efeitos destas omissões foram materialmente relevantes, pois o balanço não evidenciava, quer no activo, quer no passivo, os direitos e obrigações emergentes dos referidos contratos, na importância de €6 985 000,00, com referência a 31-12-2008.

A factualidade descrita **contraria o princípio contabilístico da materialidade estatuído no ponto 4, alínea g) do POC**⁷¹, afectando a fiabilidade e relevância da informação proporcionada pelas demonstrações financeiras⁷².

Relativamente às omissões constatadas nas demonstrações financeiras de 2008, o Presidente do Conselho de Administração da *Acção PDL, EM*, em **contraditório**, apresentou as alegações já transcritas ponto 9., *supra*, para o qual se remete.

⁷¹ Segundo o qual «As demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões pelos utentes interessados».

⁷² Relevância, fiabilidade e comparabilidade são as características que determinam a qualidade da informação financeira (*cf.* ponto 3 do POC).



CAPÍTULO IV

RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL COM OS ÓRGÃOS MUNICIPAIS

16. Tutela económica e financeira

As empresas municipais constituídas ao abrigo da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, passaram a regular-se, a partir de 1 de Janeiro de 2007, pelo disposto no capítulo VII do RJSEL, referente às entidades empresariais locais e, subsidiariamente, pelas restantes normas do diploma⁷³. Estas alterações suscitaram a necessidade de proceder à **adaptação dos respectivos estatutos**, tendo para o efeito sido concedido um prazo até 31 de Dezembro de 2008.

Por outro lado, dado que a actividade destas empresas se desenvolve no quadro de uma gestão orientada, o exercício dos poderes de tutela pressupõe a definição das **linhas de orientação estratégica** que deverão enquadrar a respectiva actuação⁷⁴, em conformidade com as quais são estabelecidos **os objectivos a prosseguir e quantificadas as metas a atingir**, contemplando-se, para o efeito, a celebração de contratos-programa ou contratos de gestão⁷⁵.

É neste contexto que surgem os **instrumentos de gestão previsional**⁷⁶, com o objectivo de disciplinar a actividade das empresas municipais.

No que diz respeito ao **relacionamento financeiro entre o município e a empresa**, a lei impõe a observância do princípio da transparência em termos de concorrência e de auxílios públicos. Assim, a contabilidade das empresas deverá evidenciar todos os fluxos financeiros registados entre as partes, nomeadamente as transferências processadas a título de reforço do capital, subsídios para investimentos ou para a exploração.

Ainda com incidência a este nível, foi estabelecido um **regime especial de consolidação financeira**, nos termos do qual os sócios são chamados a repor o equilíbrio da exploração operacional através da realização de transferências financeiras. Em caso de incumprimento desta norma, os empréstimos contraídos pela empresa relevam para os limites da capacidade de endividamento municipal⁷⁷.

Numa perspectiva distinta da qualidade de sócio, o **Município** tem particulares **responsabilidades** no âmbito do **acompanhamento e fiscalização da actividade da empresa municipal**. Neste sentido, as empresas encontram-se vinculadas a deveres especiais de informação para com a câmara municipal, os quais revelam a preocupação do legislador em dotar este órgão

⁷³ N.º 2 do artigo 34.º do RJSEL.

⁷⁴ Nas entidades empresariais locais de âmbito municipal, a competência para a aprovação das orientações estratégicas pertence à câmara municipal (artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, alínea *a*), do RJSEL).

⁷⁵ Consoante se trate de empresa encarregada da promoção do desenvolvimento local ou regional, como é o caso vertente, ou da gestão de serviços de interesse geral (artigos 23.º e 20.º do RJSEL).

⁷⁶ A este nível o RJSEL não introduziu qualquer alteração, pois a legislação anterior referia-se precisamente nos mesmos termos aos seguintes documentos: planos plurianuais e anuais de actividades, de investimento e financeiros, orçamentos anuais de investimento e de exploração, este último desdobrado em orçamento de proveitos e orçamento de custos, de tesouraria e balanço previsional (artigo 40.º do RJSEL e artigo 30.º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto).

⁷⁷ Artigos 31.º, n.º 2, e 32.º, n.º 1, do RJSEL.



dos meios indispensáveis ao exercício de um efectivo acompanhamento e controlo das respectivas actividades, no decurso do ano económico⁷⁸.

O modo como aquelas funções são exercidas pela câmara municipal é objecto de escrutínio pela assembleia municipal. Dada a natureza deste órgão, a fiscalização da actividade das empresas municipais limita-se «... à apreciação casuística e posterior à prática dos actos...» com base na documentação para o efeito remetida pelo presidente da câmara⁷⁹.

A este controlo de índole mais operacional, sobrepõe-se uma **fiscalização a posteriori assegurada pela assembleia municipal**, a quem legalmente incumbe não só o acompanhamento e fiscalização da actividade das empresas municipais, mas igualmente da actividade da própria câmara municipal nestas empresas.

16.1. Adaptação dos estatutos

De acordo com o entendimento expresso pelo conselho de administração da *Acção PDL, EM*, a adaptação dos estatutos⁸⁰ da empresa ao RJSEL carecia apenas da alteração da respectiva denominação – de empresa municipal (EM) para entidade empresarial local (EEM) – mantendo-se em vigor as restantes disposições estatutárias na sua versão original⁸¹.

Porém, os estatutos vigentes nem sempre estão em conformidade com a lei – RJSEL e Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (LAL) –, atribuindo à Câmara Municipal de Ponta Delgada competências que são da Assembleia Municipal.

Assim:

- No artigo 5.º, n.º 1, alínea *q*), conjugado com os artigos 12.º, n.º 1, alínea *f*), e 23.º admite-se a hipótese de aquisição de participações sociais, mediante autorização da Câmara Municipal. Porém, essa aquisição, se conferir influência dominante, é, também, da competência da Assembleia Municipal – alínea *a*) do n.º 1 do artigo 8.º do RJSEL⁸²;
- Os artigos 15.º, 20.º e 23.º, alínea *i*), atribuem à Câmara Municipal de Ponta Delgada competência para definir o estatuto remuneratório dos membros do conselho de administração e do fiscal único, quando essa competência é da Assembleia Municipal – alínea *l*) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL;
- O artigo 23.º, alínea *c*), atribui à Câmara Municipal competência para autorizar alterações estatutárias, quando essa competência é da Assembleia Municipal – alínea *l*) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL.

⁷⁸ Artigo 27.º do RJSEL, designadamente a apresentação de relatórios trimestrais de execução orçamental.

⁷⁹ Artigos 53.º, n.ºs 1, alíneas *c*) e *d*), e 5, e 68.º, n.º 1, alínea *cc*), da LAL.

⁸⁰ Incluídos na pasta “Estatutos_Acção_PDL” do CD anexo ao relatório.

⁸¹ *Cfr.* acta n.º 40, relativa à reunião realizada a 28-05-2008, incluída na pasta “Actas_conselho_administração” do CD anexo ao relatório.

⁸² Para além da aquisição de participações sociais, os estatutos prevêm a possibilidade de participação na *constituição* de sociedades comerciais, tal como a participação em associações, federações, cooperativas, fundações ou outras pessoas colectivas e participar noutro tipo de parcerias adequadas ao desenvolvimento dos seus fins (artigo 5.º, n.º 1 alínea *q*)). Sobre estas matérias não são atribuídas competências à Câmara Municipal e omite-se a competência da Assembleia Municipal quando se trate da constituição de empresas municipais indirectamente participadas – alínea *a*) do n.º 1 do artigo 8.º do RJSEL.



Por outro lado, o artigo 8.º dos estatutos permite que o Município de Ponta Delgada conceda empréstimos à *Acção PDL, EM*, o que contraria o disposto no n.º 3 do artigo 32.º do RJSEL, nos termos do qual «As entidades participantes não podem conceder empréstimos a empresas do sector empresarial local».

Face ao exposto, conclui-se que **os estatutos da *Acção PDL, EM*, não estão em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 8.º e no n.º 3 do artigo 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro (RJSEL) e na alínea l) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (LAL), ao atribuírem à Câmara Municipal de Ponta Delgada competências que são da Assembleia Municipal e ao preverem a concessão de empréstimos pelo Município à empresa municipal.**

Deste modo, não foi cumprido o disposto no artigo 48.º, n.º 1, do RJSEL no sentido da obrigatoriedade de adequação dos estatutos no prazo máximo de dois anos a contar da publicação desta lei, com a consequência de, decorrido esse prazo, o disposto na lei passar a prevalecer sobre os estatutos (n.º 2 do artigo 48.º do RJSEL).

16.2. Orientação e controlo das actividades da empresa

16.2.1. Orientações estratégicas e instrumentos de gestão previsional

As principais **linhas de orientação estratégica** da empresa inferem-se do estudo de suporte à respectiva constituição, surgindo a *Acção PDL, EM*, como instrumento da política de investimentos do Município de Ponta Delgada, através do estabelecimento de parcerias com entidades privadas, tendo em vista a obtenção dos recursos necessários ao financiamento de determinados projectos.

A concretização destas directrizes traduziu-se na constituição das parcerias para a construção do Parque Urbano e do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique.

Por seu turno, os **instrumentos de gestão previsional para 2008**⁸³ foram aprovados em reunião da Câmara Municipal, de 21-12-2007. Contudo, o balanço previsional⁸⁴ não reflectia os efeitos na posição financeira da empresa emergentes dos contratos celebrados com o concessionário e com o Município de Ponta Delgada, envolvendo o montante de €6 985 000,00, na sequência da perspectivada entrada em funcionamento do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique naquele ano⁸⁵.

Os documentos previsionais para o exercício de 2008 obtiveram parecer favorável do fiscal único, que se pronunciou nos seguintes termos:

6. Com base no trabalho efectuado sobre a evidência que suporta os pressupostos da informação financeira previsional [...] nada chegou ao nosso conhecimento que nos leve

⁸³ Planos plurianuais e anuais de actividades, de investimento e financeiros, orçamentos anuais de investimento e de exploração – este último desdobrado em orçamento de proveitos e orçamento de custos – orçamento anual de tesouraria e balanço previsional (artigo 40.º do RJSEL).

⁸⁴ Incluído na pasta “Instrumentos_gestão_previsional” do CD anexo ao relatório.

⁸⁵ *Cfr.* ponto 11. *supra*. O prazo para a execução do projecto foi fixado em 365 dias a contar da data de celebração do contrato, a qual ocorreu a 01-08-2007 (*cfr.* ponto 14.1 do Caderno de Encargos). Deste modo, à data da elaboração dos documentos previsionais de 2008 (31-10-2007), era do conhecimento do conselho de administração da empresa que o início da exploração do empreendimento ocorreria naquele ano.



a concluir que tais pressupostos não proporcionem uma base aceitável para aquela informação e que tal informação não tenha sido preparada e apresentada de forma consistente com as políticas e princípios contabilísticos normalmente adoptados pela empresa.

A evidenciação contabilística dos referidos contratos apenas foi contemplada nos documentos previsionais para 2009, não reflectindo, contudo, todos os efeitos patrimoniais emergentes dos mesmos.

Na verdade, o balanço previsional⁸⁶ reflecte, no activo, o direito à percepção da referida verba de €6 985 000,00, proveniente do Município de Ponta Delgada, ao abrigo do contrato-programa celebrado para o efeito. Contudo, **a obrigação assumida** perante o concessionário, na mesma importância, **não se encontrava evidenciada no passivo exigível**.

Tendo por base idêntico procedimento contabilístico, foi também registado no balanço previsional o **contrato-programa celebrado no âmbito do projecto de construção do Parque Urbano**, através do qual serão transferidas para a empresa verbas no montante global de €28 849 797,35, abrangendo os exercícios de 2009 a 2025, visando dotar-lhe dos meios financeiros necessários para fazer face ao pagamento das rendas devidas à *Cidade em Acção, SA*, pela cedência da exploração do empreendimento, durante aquele período.

No vertente caso, **o contrato não deveria ser objecto de relevação contabilística**, uma vez que as verbas a transferir pelo Município representam a contrapartida financeira de um serviço a prestar pela empresa – o qual consistirá em assegurar a exploração do Parque Urbano, pelo prazo de 17 anos – coincidindo com o valor das rendas vincendas a pagar ao cedente do empreendimento⁸⁷.

O direito à percepção das verbas previstas no contrato-programa será constituído no decurso da exploração do Parque Urbano, na exacta medida em que se tornem exigíveis as obrigações emergentes do contrato de cessão da exploração celebrado com a *Cidade em Acção, SA*.

Do exposto resulta que os efeitos na estrutura patrimonial da empresa decorrentes dos contratos em apreço só deverão ser reflectidos nas demonstrações financeiras previsionais relativas ao exercício em que se concretize o arranque da exploração do Parque Urbano, abrangendo, apenas, as operações com incidência no mesmo.

Relativamente às omissões constatadas na relevação contabilística das operações acima descritas, o Presidente do Conselho de Administração da *Acção PDL, EM*, em **contraditório**, apresentou as alegações já transcritas ponto 9., *supra*, para o qual se remete.

16.2.2. Acompanhamento e fiscalização

A nível interno, compete ao fiscal único exercer a fiscalização da empresa.

O titular deste órgão – revisor oficial de contas ou sociedade de revisores oficiais de contas – procede à revisão legal, emitindo, em consequência, a certificação legal de contas. Para além desta, estão-lhe cometidas outras responsabilidades, que nalguns casos se traduzem na emis-

⁸⁶ Incluído na pasta “Instrumentos_gestão_previsional” do CD anexo ao relatório.

⁸⁷ E por este consignadas ao cumprimento do serviço da dívida do empréstimo contratado junto da CGD (*cf.* ponto 10. *supra*).



são de pareceres e de outras informações relacionadas com o planeamento e controlo das respectivas actividades⁸⁸.

É o caso do **parecer acerca dos instrumentos de gestão previsional ou da informação semestral sobre a situação económica e financeira da empresa**, que deverão ser remetidos à Câmara Municipal.

Em 2008, ambos os documentos foram elaborados e enviados ao executivo municipal.

A **nível externo**, no âmbito do Município, é a Câmara Municipal quem exerce um papel decisivo no acompanhamento e fiscalização da actividade das empresas, pois não só dispõe da informação que lhe é remetida pelo fiscal único, como ainda tem a faculdade de solicitar às empresas quaisquer informações e documentos que considere necessários ao desempenho da sua missão de controlo, para além daqueles que são de remessa obrigatória, nomeadamente, no âmbito do processo de prestação de contas.

Da apreciação efectuada à documentação disponibilizada⁸⁹, quer pelo conselho de administração da empresa, quer pelo fiscal único, conclui-se que a Câmara Municipal, no plano estritamente formal, **dispunha dos meios necessários para exercer um efectivo acompanhamento e controlo da actividade da Acção PDL, EM**, apesar de não terem sido elaborados os relatórios trimestrais de execução orçamental a que alude o artigo 27.º, alínea *d*), do RJSEL, procedimento que, no entanto, já foi implementado, conforme informação prestada em contraditório.

Todavia, as omissões e imprecisões na divulgação e registo contabilístico de determinadas operações com elevada materialidade associada, referenciadas nos pontos precedentes, condicionaram a fiabilidade e relevância da informação financeira disponibilizada e, conseqüentemente, a acção fiscalizadora exercida sobre a empresa.

17. Relacionamento financeiro

17.1. Contratos-programa

O Município de Ponta Delgada celebrou com a *Acção PDL, EM*, quatro contratos-programa, prevendo a **atribuição de participações financeiras num montante global de €44 766 395,66, abrangendo os exercícios de 2006 a 2038**, conforme se discrimina no quadro seguinte:

⁸⁸ Artigo 28.º do RJSEL.

⁸⁹ Instrumentos de gestão previsional e informação semestral apresentada pelo Fiscal Único sobre a situação económica e financeira da empresa.



Quadro V: Contratos-programa

Contratos-programa	Datas:		Período	Montante
	Deliberação da Câmara	Contrato		
Parque Urbano	16-06-2005	16-06-2005	2006 - 2025	28.959.662,28
Estudos Prévios de Planeamento e Arquitectura	26-02-2007	27-02-2007	2007	516.709,38
Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique	23-07-2007	30-07-2007	2008-2038	15.170.024,00
Contratação de Pessoal	23-03-2009	23-03-2009	2009	120.000,00

Com referência a Outubro de 2009, já tinham sido processadas verbas no montante de €689 152,85, relativas a subsídios para investimentos e à exploração⁹⁰.

A distribuição anual dos fluxos financeiros associados a estes contratos consta do Anexo V.

17.1.1. Parque Urbano de Ponta Delgada

Através do contrato-programa relativo ao Parque Urbano⁹¹, o Município de Ponta Delgada comprometeu-se a dotar a empresa dos meios financeiros necessários:

- Ao **financiamento da respectiva actividade corrente**, relativamente aos exercícios de 2006, 2007 e 2008;
- Ao pagamento, à *Cidade em Acção, SA*, das rendas devidas pela exploração do empreendimento, nos termos do contrato-promessa celebrado a 02-05-2008, que **correspondem precisamente aos valores estimados para o serviço da dívida do empréstimo** que aquela participada contratou junto da CGD para financiar a execução do projecto⁹².

Constata-se, assim, que, em matéria de financiamento, os riscos foram integralmente assumidos pelo parceiro público. Actualmente a *Cidade em Acção, SA*, passou mesmo a ser detida apenas por capitais públicos, por via da aquisição, em 2009, pela *Acção PDL, EM*, das participações privadas no respectivo capital social.

As verbas já processadas em execução do contrato-programa, no montante de €100 443,47, destinaram-se a subsidiar a exploração, sendo inferiores em €9 421,48 em relação ao inicialmente previsto.

⁹⁰ €516 709,38 referentes a subsídios para investimentos e os restantes €172 443,47 a título de subsídios à exploração.

⁹¹ Incluído na pasta “Contratos_programa” do CD anexo ao relatório.

⁹² *Cfr.* ponto 10. *supra*.



Quadro VI: Montantes a transferir – Contrato-programa – Parque Urbano

Euro							
Ano	Montante	Ano	Montante	Ano	Montante	Ano	Montante
2009	1.674.499,28	2014	1.693.825,78	2019	1.704.166,30	2024	1.704.166,30
2010	1.680.201,79	2015	1.698.987,60	2020	1.704.166,30	2025	1.704.166,30
2011	1.684.794,79	2016	1.704.166,30	2021	1.704.166,30		
2012	1.686.553,43	2017	1.704.166,30	2022	1.704.166,30		
2013	1.689.271,68	2018	1.704.166,30	2023	1.704.166,30		
Total							28.849.797,35

Em virtude do atraso registado na construção do Parque Urbano, o início da exploração não ocorreu em 2009, alterando-se, por conseguinte, a calendarização inicialmente prevista para a execução do contrato.

17.1.2. Estudos prévios de planeamento e arquitectura

No âmbito deste contrato⁹³ foram financiados os custos incorridos pela *Acção PDL, EM*, com a contratação de serviços associados à realização de diversos estudos de planeamento e arquitectura relacionados com os projectos de construção do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique e do Terminal Rodoviário de Ponta Delgada⁹⁴.

A verba prevista, no montante de €516 709,38, foi integralmente transferida em 2007.

Contrariamente ao mencionado na cláusula segunda do contrato, **as despesas relativas aos estudos não se encontravam inscritas no orçamento anual de investimento para 2007**, que contemplava uma verba de apenas €5 200,00.

Por outro lado, com referência a 31-12-2008, o montante das verbas efectivamente despendidas com a realização de estudos ascendia a €427 418,00⁹⁵, apurando-se, por conseguinte, **um sobrefinanciamento destas despesas por parte do Município, no montante de €89 291,38⁹⁶**.

O referido excedente é passível de ser aplicado na cobertura dos défices de exploração que vierem a ser apurados nos exercícios seguintes⁹⁷.

17.1.3. Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique

A celebração deste contrato-programa resultou da necessidade em facultar à empresa os recursos financeiros compatíveis com a regularização tempestiva das responsabilidades assu-

⁹³ Incluído na pasta “Contratos_programa” do CD anexo ao relatório.

⁹⁴ Informação obtida junto dos responsáveis da empresa, uma vez que o contrato não especificava os projectos a que se reportavam tais estudos.

⁹⁵ Registadas em 2006 (€290 218,00) e 2007 (€137 200,00) na conta 4401 «Imobilizações em curso - Terminal rodoviário». Em 2008 não foi contabilizada qualquer despesa a este nível.

⁹⁶ Verba contabilizada na conta 2745 «Subsídios para investimentos».

⁹⁷ Sugere-se a reclassificação da verba excedentária para a conta 2749 «Outros proveitos diferidos», a qual será posteriormente transferida para a conta 74 «Subsídios à exploração» em função dos montantes que se venham a revelar necessários à reposição do equilíbrio da exploração operacional. De salientar que estes lançamentos de regularização não têm associados fluxos monetários.



midas perante o concessionário do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique.

Tal como oportunamente se referiu, no quadro da parceria firmada para a execução deste projecto, ficou convencionada a atribuição ao adjudicatário do montante de €6 985 000,00, a título de remuneração – contratualmente designada de subsídio ao equipamento –, a ser processada em 60 prestações semestrais, acrescidas dos juros correspondentes à aplicação de uma taxa anual de 5,15% sobre o capital em dívida no início de cada período e do imposto do selo respectivo, perfazendo o montante de €15 170 024,00.

Quadro VII: Montantes a transferir – Contrato-programa – Parque de Estacionamento

<i>Euro</i>							
Ano	Montante	Ano	Montante	Ano	Montante	Ano	Montante
2009	379.993,24	2017	442.435,21	2025	514.080,20	2033	595.721,95
2010	387.326,50	2018	450.870,93	2026	523.723,10	2034	606.662,51
2011	394.790,27	2019	459.450,25	2027	533.525,59	2035	617.767,26
2012	402.387,43	2020	468.177,40	2028	543.487,28	2036	629.039,36
2013	410.120,16	2021	477.052,84	2029	553.609,80	2037	640.476,77
2014	417.988,79	2022	486.080,32	2030	563.892,65	2038	652.083,20
2015	425.996,79	2023	495.259,60	2031	574.338,88		
2016	434.145,50	2024	504.592,40	2032	584.947,81		
Total							15.170.024,00

Saliente-se que a opção por rendas na modalidade de prestações de capital crescente projecta para exercícios futuros um esforço financeiro acrescido na cobertura destes encargos.

17.1.4. Contratação de pessoal

Como já se referiu a propósito dos recursos humanos da empresa⁹⁸, no 1.º trimestre de 2009, a *Acção PDL, EM*, **celebrou cinco contratos de trabalho a termo certo**⁹⁹, fundamentando estas contratações na necessidade de dispor de pessoal habilitado a acompanhar o funcionamento do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique, inaugurado em Dezembro de 2008, e do Parque Urbano de Ponta Delgada, cuja inauguração, à altura, se perspectivava que ocorresse ainda em 2009¹⁰⁰.

No sentido de colmatar a insuficiência de meios próprios para fazer face aos encargos assumidos com os referidos contratos, a empresa celebrou com o Município de Ponta Delgada um contrato-programa¹⁰¹, ao abrigo do qual foi **atribuída uma verba de €120 000,00, tendo sido transferidos €72 000,00 até Setembro de 2009**¹⁰².

Esta situação suscita dúvidas, uma vez que, à data da realização dos trabalhos de campo:

⁹⁸ Ponto 4.2., *supra*.

⁹⁹ A fls. 92 a 106. Os contratados possuíam habilitações superiores ao nível das seguintes áreas: Estudos Europeus e Economia Internacional, Engenharia Zootécnica (2), Engenharia Agrária e Engenharia Agro-Florestal.

¹⁰⁰ O Parque Urbano foi efectivamente inaugurado em 2009. Todavia, algumas estruturas do projecto – *Driving Range, Club-House*, Restaurante/Bar e edifício de apoio ao parque – ainda não estão concluídas.

¹⁰¹ Inseto na pasta “Contratos_programa” do CD anexo ao relatório.

¹⁰² Registada na conta 74 «Subsídios à Exploração».



- A manutenção e exploração do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique eram asseguradas pelo concessionário, não se vislumbrando a necessidade de se dispor de pessoal especificamente afecto à monitorização do respectivo funcionamento;
- Encontravam-se em curso as empreitadas de construção das diversas estruturas que integram o projecto do Parque Urbano, com conclusão prevista para 2010;
- A manutenção dos espaços verdes e das espécies arbóreas do Parque Urbano continuava a ser assegurada pela empresa fornecedora, em conformidade com as condições negociadas pelo dono da obra – a *Cidade em Acção, SA*;
- Constatou-se que nenhum dos contratados se encontrava a prestar serviços directamente à empresa, estando, de facto, a exercer funções no Município.

Já depois da realização dos trabalhos de campo, o Município e a empresa celebraram um adiamento ao contrato-programa¹⁰³, no qual se refere:

«4. Além da entrada em funcionamento dos dois equipamentos indicados, a Câmara tem como objectivo estratégico a transferências de áreas de actuação que se incluem no objecto social da ACÇÃO PDL, que se enquadram melhor numa unidade com regras de funcionamento de carácter empresarial do que em unidades de natureza de funcionamento administrativas;

5. De entre essas áreas de actuação se incluem os viveiros para manutenção dos jardins, que poderão e deverão ser anexados ao Parque Urbano, e a gestão e manutenção do canil municipal, além de outras áreas que relacionadas com a organização da abertura e do funcionamento dos dois parques da Sociedade, atentas as óbvias sinergias daí resultantes;

6. O MUNICÍPIO tem ao seu serviço, embora com vínculo precário, pessoas habilitadas e com provas dadas nas áreas a transferir para a Sociedade, que assegurarão a transferência com toda a normalidade e eficácia que se pretende manter e melhorar;

7. A decisão da Câmara Municipal quanto aos objectivos estratégicos a serem definidos para a ACÇÃO PDL terá lugar até ao fim do corrente ano;»

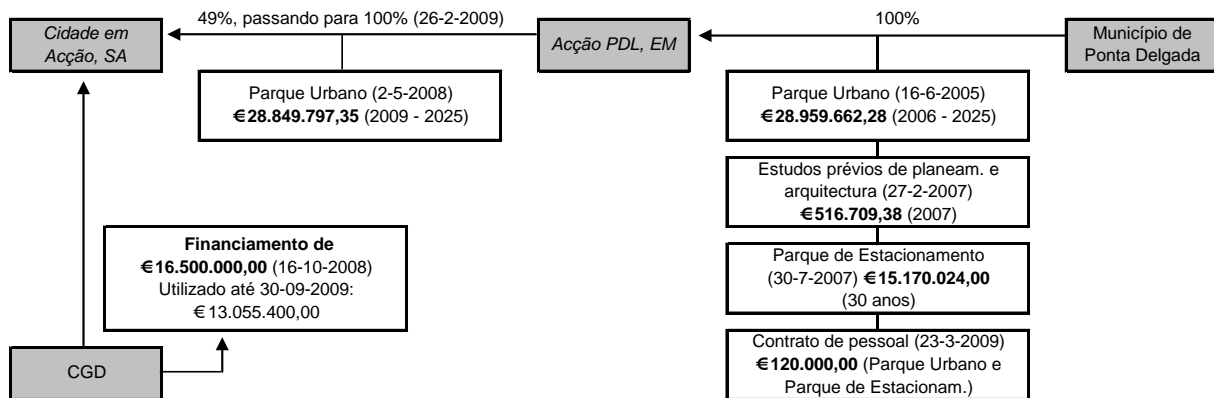
17.2. Efeitos no endividamento do Município

No esquema a seguir apresentado pretende-se evidenciar as responsabilidades financeiras indirectamente assumidas pelo Município com os projectos de que foi encarregada a *Acção PDL, EM*, considerando-se, igualmente, as transferências já efectuadas relativas à atribuição de subsídios ao investimento e à exploração.

¹⁰³ Aprovado por deliberação da Câmara Municipal, de 03-11-2009. A certidão da deliberação, bem como a minuta do adiamento encontram-se a fls. 107 a 110.



Quadro VIII: Matriz das responsabilidades financeiras assumidas pelo Município



Com referência a 30-09-2009, **ascendia, no mínimo, a €20 040 400,00 o montante dos compromissos assumidos pelo Município de Ponta Delgada, através daquelas participadas, que já se tinham convertido em dívida, resultantes:**

- Da utilização, pela *Cidade em Acção, SA*, de uma verba de €13 055 400,00 proveniente do empréstimo contraído junto da CGD para financiar a construção do Parque Urbano;
- Da remuneração devida ao consórcio que executou a obra do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique, no montante de €6 985 000,00.

Na referida data, não era possível determinar a verdadeira expressão daquela dívida, pois não se dispunha de informação financeira consolidada que reflectisse os efeitos da integração de ambas as empresas¹⁰⁴ na estrutura patrimonial do Município.

17.3. Princípio da transparência

No orçamento de tesouraria para 2008 encontrava-se inscrita uma verba de €37 633,73 a título de subsídio à exploração, a qual foi efectivamente atribuída naquele exercício.

Todavia, quer os documentos previsionais para 2008, quer os documentos de prestação de contas relativos a este exercício, não evidenciavam, no balanço, a remuneração devida ao consórcio que executou a empreitada de construção do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique, na importância de €6 985 000,00, nem o direito à percepção da referida verba a transferir pelo Município, ao abrigo do contrato-programa celebrado para o efeito¹⁰⁵.

Do exposto resulta a **inobservância do princípio da transparência** que regula o relacionamento financeiro entre o Município e as empresas municipais, nos termos do disposto pelo **n.º 3 do artigo 10.º do RJSEL**.

¹⁰⁴ Recorde-se que à data, o Município de Ponta Delgada já detinha, de forma indirecta, a totalidade do capital social da *Cidade em Acção, SA*.

¹⁰⁵ Cfr. ponto 15., *supra*.



17.4. Consolidação financeira

O RJSEL estabeleceu um regime de consolidação financeira¹⁰⁶, nos termos do qual sempre que «... o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo...» os sócios da empresa municipal são obrigados a efectuar as transferências financeiras necessárias à reposição do equilíbrio das contas, na proporção das correspondentes participações sociais.

No âmbito deste regime emergem ainda obrigações acessórias para os sócios de direito público, nomeadamente ao nível da orçamentação das verbas necessárias à cobertura dos prejuízos da empresa e do prazo para a concretização das correspondentes transferências.

Em caso de incumprimento destas disposições, os empréstimos contraídos pelas empresas, assim como o respectivo endividamento líquido, passam a relevar para o cálculo dos limites de endividamento municipal¹⁰⁷.

Em 2008, a *Acção PDL, EM*, apresentou resultados de exploração operacional positivos, pelo que não houve necessidade de efectuar qualquer transferência adicional para efeitos de equilíbrio de contas.

¹⁰⁶ Artigos 31.º e 32.º do RJSEL.

¹⁰⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 32.º do RJSEL e alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL.



PARTE III

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

18. Principais conclusões

Ponto do Relatório	Conclusões
4.3.	<p>O estatuto remuneratório aplicado aos membros dos órgãos sociais da <i>Acção PDL, EM</i>, não foi aprovado pela Assembleia Municipal.</p> <p>Foi observado o regime legal que impede os membros da câmara municipal de exercerem funções remuneradas nas empresas municipais.</p>
7.	<p>Inobservância das disposições legais relativas à publicitação dos documentos de prestação de contas nos órgãos de comunicação escrita.</p>
8.	<p>Ausência ou inadequação dos métodos e procedimentos de controlo estatuidos ao nível do processamento da despesa e do controlo das disponibilidades.</p>
9.	<p>Com referência a 31-12-2008, as demonstrações financeiras apresentadas não reflectiam, de forma fidedigna, a posição financeira da empresa e as alterações entretanto ocorridas naquele exercício.</p> <p>O Anexo ao Balanço e à Demonstração dos Resultados não disponibiliza informação relacionada com os compromissos financeiros futuros assumidos no âmbito das parcerias estabelecidas, estimados em €37 010 919,35 para o período 2009-2038, nem efectua qualquer referência aos contratos-programa celebrados com o Município de Ponta Delgada, visando dotar a empresa de tais meios.</p> <p>As demonstrações de fluxos de caixa continham deficiências que afectavam a comparabilidade da informação com exercícios anteriores.</p>
9., 15. e 16.2.1.	<p>Nem os documentos previsionais, nem as demonstrações financeiras de 2008 evidenciavam os efeitos na estrutura patrimonial da empresa emergentes dos contratos celebrados com o concessionário do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique e com o Município de Ponta Delgada, envolvendo uma verba de €6 985 000,00, facto que consubstanciou a inobservância do princípio contabilístico da materialidade.</p> <p>Não se procedeu à especialização dos custos relativos à 1.ª renda devida ao consórcio adjudicatário, no montante de €23 902,00, nem dos proveitos associados à transferência dos correspondentes meios para a empresa, a ser processada pelo Município ao abrigo do respectivo contrato-programa.</p>



Ponto do Relatório	Conclusões
10.	<p>O projecto do Parque Urbano efectivamente implementado apresenta profundas alterações relativamente à sua versão inicial, pois em vez do pavilhão multiusos e do complexo de piscinas foram construídos um <i>Driving Range</i> e um <i>Club-House</i>, mantendo-se, contudo, a estimativa inicial para o custo total do investimento, na ordem dos €15 000 000,00.</p>
10., 11., 17.1.1. e 17.1.3	<p>Com referência à data dos trabalhos de campo, a <i>Cidade em Acção, SA</i>, já tinha despendido uma verba de €13 340 839,44 com a execução do Parque Urbano, importância que, acrescida dos juros e outros encargos incorridos até Setembro de 2009, durante a fase de construção – ainda não concluída –, no montante de €960 518,13, se traduzia num valor global de investimento já realizado de €14 301 357,57.</p> <p>O Município de Ponta Delgada assumiu compromissos financeiros no montante de €44 019 821,35, com incidência nos exercícios de 2009 a 2038, correspondentes:</p> <ul style="list-style-type: none">— Aos encargos inerentes ao empréstimo contraído pela <i>Cidade em Acção, SA</i>, com o limite de €16 500 000,00, destinado a financiar a execução do Parque Urbano, estimados em €28 849 797,35 para o período 2009-2025;— À remuneração devida ao consórcio que executou a obra do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique, fixada em €6 985 000,00, acrescida dos encargos resultantes do diferimento no respectivo pagamento, no montante de €8 185 024,00, perfazendo, assim, uma verba de €15 170 024,00 a ser processada entre 2009 e 2038.
12.	<p>Desde a respectiva constituição, a <i>Acção PDL, EM</i>, desenvolveu apenas actividades de natureza exclusivamente administrativa, sendo legalmente proibida a criação de empresas municipais para o desenvolvimento destas actividades.</p>
14.	<p>A obtenção de resultados positivos no período em análise só foi possível pelo facto do Município ter subsidiado a exploração com verbas geralmente superiores aos respectivos custos de exploração.</p> <p>Nos exercícios de 2006 a 2008, os custos com o pessoal constituíram a principal rubrica da estrutura de custos da empresa, reportando-se, exclusivamente, às remunerações processadas aos membros do Conselho de Administração.</p>
15.	<p>A quota-parte dos custos correspondentes aos estudos prévios de planeamento e arquitectura afecta ao projecto de construção do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique, registada no imobilizado em curso, não foi transferida para a apropriada conta do imobilizado corpóreo, na sequência da conclusão e entrada em funcionamento deste empreendimento no final de 2008.</p> <p>No exercício em apreço, não foi efectuada a correspondente amortização daqueles custos, facto que traduziu a inobservância do princípio contabilístico da especialização (ou do acréscimo).</p> <p>Apesar de preenchidos os pressupostos legais para o efeito, a empresa nunca requereu o reembolso do IVA apurado em excesso – que no final de 2008 ascendia a €56 210,71 –, alegadamente pelo facto do consórcio adjudicatário do Parque de Estacionamento estar a preparar uma estratégia de poupança fiscal, a qual, no entanto, não foi convenientemente explicada.</p>



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Acção PDL, EM (09/117.01)

Ponto do Relatório	Conclusões
16.1.	Os estatutos da <i>Acção PDL, EM</i> , atribuem à Câmara Municipal de Ponta Delgada competências que legalmente são da Assembleia Municipal e prevêm a concessão de empréstimos pelo Município à empresa municipal, o que não é permitido por lei.
16.2.1.	Nos documentos previsionais para 2009 foram contabilisticamente evidenciados, de forma inadequada, os contratos celebrados com: <ul style="list-style-type: none">— O concessionário do Parque de Estacionamento e com o Município de Ponta Delgada, em que apenas se registou o direito à percepção de uma verba de €6 985 000,00 proveniente da autarquia, omitindo-se, contudo, a obrigação de idêntico montante constituída perante o referido concessionário, à regularização da qual se encontra consignada aquela receita;— O Município de Ponta Delgada, no âmbito da parceria constituída para a construção do Parque Urbano, que não deveria ter motivado qualquer registo no exercício em apreço, visto que o mesmo só começará a produzir efeitos em 2010.
17.1.4.	Os trabalhadores contratados pela <i>Acção PDL, EM</i> , no início de 2009, encontravam-se ao serviço do Município e não da empresa.
17.2.	Em 30-09-2009, ascendia a pelo menos €20 040 400,00 o montante da dívida contraída pelo Município de Ponta Delgada através das empresas <i>Acção PDL, EM</i> , e <i>Cidade em Acção, SA</i> , não sendo possível apurar, com rigor, aquele valor, em virtude de não se dispor de informação financeira consolidada.
17.4.	O equilíbrio da exploração operacional foi assegurado mediante a concessão de subsídios à exploração, em montantes adequados à cobertura dos respectivos custos.



19. Recomendações

Face ao exposto, recomenda-se ao **Município de Ponta Delgada**, enquanto titular do capital da *Acção PDL, EM*, e, indirectamente, da *Cidade em Acção, SA*, que:

	Ponto do Relatório
1. ^a Reequacione a composição do sector empresarial local, quanto à coexistência da <i>Acção PDL, EM</i> , e da <i>Cidade em Acção, SA</i> , quer por serem empresas municipais com objecto parcialmente sobreposto, quer face ao disposto no n.º 1 do artigo 5.º do RJSEL que proíbe a criação de empresas para o desenvolvimento de actividades de natureza exclusivamente administrativa.	12.

Recomenda-se ainda à **Câmara Municipal de Ponta Delgada** a adopção das seguintes medidas, se não forem prejudicadas por deliberações que se enquadrem no âmbito da recomendação anteriormente formulada:

2. ^a Submeter o estatuto remuneratório dos membros dos órgãos sociais da <i>Acção PDL, EM</i> , à aprovação da Assembleia Municipal.	4.3.
3. ^a Promover a alteração dos estatutos da <i>Acção PDL, EM</i> , de modo a conformá-los com a lei no tocante à competência da Assembleia Municipal em matéria de aquisição de participações sociais que confirmam influência dominante, de alterações estatutárias e de regime remuneratório dos membros do conselho de administração e do fiscal único, bem como no que se refere à possibilidade, proibida por lei, de concessão de empréstimos pelo Município à empresa municipal.	16.1.

Recomenda-se à *Acção PDL, EM*, nos mesmos termos, a adopção das seguintes medidas:

4. ^a Aperfeiçoamento dos métodos e procedimentos de controlo ao nível do processamento da despesa e das disponibilidades, no sentido de serem supridas as insuficiências referenciadas.	8.
5. ^a Proceder ao registo oportuno das operações no período a que respeitam, com observância dos princípios contabilísticos, de modo a que as demonstrações financeiras proporcionem uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira, dos resultados e dos fluxos de caixa da entidade.	9., 15. e 16.2.1.
6. ^a A contratação de pessoal deverá restringir-se às efectivas necessidades da empresa.	17.1.4.



20. Irregularidades

		Ponto 4.3.
Descrição	O estatuto remuneratório dos membros dos órgãos sociais não foi aprovado pela Assembleia Municipal.	
Normas infringidas	Artigo 53.º, n.º 2, alínea l) da LAL.	
		Ponto 7.
Descrição	Incumprimento das disposições legais relativas à publicitação dos documentos de prestação de contas nos órgãos de informação escrita.	
Normas infringidas	Artigo 29.º, n.º 4, do RJSEL.	
		Ponto 9.
Descrição	No Anexo ao Balanço e à Demonstração dos Resultados do exercício de 2008 não foi disponibilizada informação relativa aos compromissos financeiros futuros assumidos no quadro das parcerias estabelecidas, estimados em €37 010 919,35 para o período 2009-2038.	
Normas infringidas	Ponto 2.4 – Anexo, das Considerações Técnicas do POC.	
		Ponto 9., 15., 16.2.1. e 17.1.3.
Descrição	Não foram evidenciados nos documentos previsionais para 2008, nem nas demonstrações financeiras relativas ao final deste exercício, os efeitos na posição financeira da empresa das obrigações emergentes do contrato celebrado com o consórcio adjudicatário do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique, no montante de €6 985 000,00, assim como o correspondente direito à percepção de tal verba, proveniente do Município de Ponta Delgada, em resultado do contrato-programa celebrado a 30-07-2007.	
Normas infringidas	Ponto 4, alínea g), do POC.	
		Ponto 15.
Descrição	Não se procedeu à transferência para a apropriada conta do imobilizado corpóreo da quota-parte do custo dos estudos associados ao projecto de construção do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique, facto que obviou ao registo da correspondente amortização do exercício e à regularização do subsídio associado a tais activos.	
Normas infringidas	N.ºs 4, alínea c), 5.4.1. (Critérios de Valorimetria – Imobilizações) e 12 (Notas Explicativas das contas 2745 «Subsídios para investimentos» e 44 «Imobilizações em curso»), todos do POC.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Acção PDL, EM (09/117.01)

		Ponto 16.1.
Descrição	Os estatutos da <i>Acção PDL, EM</i> , atribuem à Câmara Municipal competências que legalmente são da Assembleia Municipal.	
Normas infringidas	Artigo 8.º, n.º 1, alínea <i>a)</i> , do RJSEL e artigo 53.º, n.º 2, alínea <i>l)</i> , da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro.	



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Acção PDL, EM (09/117.01)

21. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto nos artigos 50.º, n.º 1, 54.º e 105.º, n.º 1, da LOPTC.

A Presidente da Câmara Municipal de Ponta Delgada e o Presidente do Conselho de Administração da *Acção PDL, EM*, deverão informar o Tribunal de Contas, no prazo de 6 meses, das diligências levadas a efeito para dar cumprimento às recomendações formuladas.

Expressa-se ao Organismo auditado o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestadas durante o desenvolvimento desta acção.

São devidos emolumentos nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente relatório à Presidente da Câmara Municipal de Ponta Delgada, para conhecimento e efeitos do disposto nas alíneas *c)* e *d)* do n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, e à *Acção PDL, EM*.

Remeta-se, também, cópia ao Vice-Presidente do Governo Regional dos Açores.

Após as notificações e comunicações necessárias, divulgue-se na *Internet*.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 30 de Setembro de 2010

O Juiz Conselheiro

(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores

(Fernando Flor de Lima)

(Carlos Bedo)

Fui presente

A Representante do Ministério Público

(Joana Marques Vidal)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Acção PDL, EM (09/117.01)

Conta de Emolumentos

(Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio) ⁽¹⁾

Unidade de Apoio Técnico-Operativo I		Proc.º n.º 09/117.01
Entidade fiscalizada:	Acção PDL – Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social, EM	
Sujeito(s) passivo(s):	Acção PDL – Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social, EM	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	<input checked="" type="checkbox"/>
	Sem receitas próprias	<input type="checkbox"/>

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo ⁽²⁾	Custo standart ⁽³⁾	
Desenvolvimento da Acção:			
— Fora da área da residência oficial	0	€119,99	€0,00
— Na área da residência oficial	194	€88,29	€17 128,26
Emolumentos calculados			€17 128,26
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€1 716,40		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€17 164,00		
Emolumentos a pagar			€17 128,26
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€17 128,26

Notas

<p>(1) O Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, que aprovou o Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, foi rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29 de Junho, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pelo artigo 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril.</p> <p>(2) Cada unidade de tempo (UT) corresponde a 3 horas e 30 minutos de trabalho.</p> <p>(3) Custo standart, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de Novembro de 1999: — Acções fora da área da residência oficial€119,99 — Acções na área da residência oficial.....€88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (€1 716,40) correspondem a 5 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas), sendo que o VR (valor de referência), fixado actualmente em €343,28, calculado com base no índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (€333,61), actualizado em 2,9%, nos termos do n.º 2.º da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p> <p>(5) Emolumentos máximos (€17 164,00) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas). (Ver a nota anterior quanto à forma de cálculo do VR - valor de referência).</p> <p>(6) O regime dos encargos decorrentes do recurso a empresas de auditoria e a consultores técnicos consta do artigo 56.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e do n.º 3 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.</p>
--	--



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Acção PDL, EM (09/117.01)

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	Carlos Bedo	Auditor-Coordenador
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Chefe
Execução	Rui Santos	Auditor
	Luís Costa	Técnico Superior

A presente acção foi realizada em cooperação com o Tribunal de Contas de Cabo Verde, tendo participado nos trabalhos de campo os auditores David Carlos Monteiro Rocha e Luis Filipe Pereira Almeida.



ANEXO I

METODOLOGIA

Fase	Descrição
1. ^a	<p>Preparação</p> <ul style="list-style-type: none">• Planeamento da auditoria.• Consulta do dossier permanente da entidade, nomeadamente do estudo de viabilidade económica e financeira de suporte à decisão de criação da empresa municipal.• Análise dos seguintes documentos:<ul style="list-style-type: none">– contratos-programa celebrados com o Município, de suporte à atribuição de subsídios;– acordo de contratantes, de cooperação técnica, económica e financeira, celebrado pelos accionistas da <i>Cidade em Acção – Sociedade de Desenvolvimento e Gestão de Equipamentos Urbanos, SA</i>;– contrato promessa de cessão de exploração do “Parque Urbano da Cidade de Ponta Delgada” celebrado com a <i>Cidade em Acção – Sociedade de Desenvolvimento e Gestão de Equipamentos Urbanos, SA</i>;– processos de prestação de contas referentes aos exercícios de 2005 a 2008.
2. ^a	<p>Trabalhos de campo</p> <p>Decorreram entre os dias 19 e 22 de Outubro de 2009 e incluíram:</p> <ul style="list-style-type: none">• Reuniões com os trabalhadores afectos à área administrativa e financeira, tendo em vista a identificação e caracterização do sistema de controlo interno;• Reuniões com os responsáveis da entidade externa que organizava a contabilidade da <i>Acção PDL, EM</i>.• A realização de testes de procedimento e de conformidade, com a finalidade de se certificar a informação recolhida, complementados por testes substantivos, destinados à confirmação do processamento contabilístico, da expressão financeira e do suporte documental das operações. <p>Os trabalhos de campo incidiram sobre as seguintes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Disponibilidades – análise e avaliação dos procedimentos de controlo, operações e registos dos meios monetários da empresa, abrangendo os circuitos de cobrança e de pagamentos;• Aquisição de bens e serviços e dívidas a pagar – análise e avaliação dos procedimentos de controlo, operações e registos relativos às aquisições de bens e serviços e correspondentes dívidas a pagar.
3. ^a	<p>Avaliação e elaboração do relato</p> <ul style="list-style-type: none">• Tratamento da informação recolhida;• Elaboração do anteprojecto de relatório de auditoria.



ANEXO II
DISPONIBILIDADES – OBJECTIVOS

Objectivos	Descrição
Integridade	Verificar se estavam incluídas nas contas, na data ou no período em referência: <i>a)</i> todas as disponibilidades; <i>b)</i> todos os recebimentos e pagamentos.
Legalidade e regularidade	Verificar se as disponibilidades, os recebimentos e os pagamentos obedeciam às normas legais e regulamentares aplicáveis.
Existência/Ocorrência	Verificar se as disponibilidades, os recebimentos e os pagamentos evidenciados nas contas, existiam ou correspondiam a operações ocorridas.
Titularidade	Verificar se as disponibilidades evidenciadas nas contas estavam legalmente na titularidade ou sob responsabilidade da entidade auditada.
Especialização	Verificar se os recebimentos, os pagamentos e as transferências entre contas bancárias se encontravam registados no período a que dizem respeito.
Valorização	Verificar se todas as disponibilidades incluídas nas contas eram realizáveis pelo montante registado e se, nos casos aplicáveis, eram constituídas as provisões adequadas.
Registo e documentação	Verificar se os mapas, registos e documentação de suporte obedeciam às normas aplicáveis.
Controlo interno	Avaliar a adequação dos procedimentos de controlo instituídos e verificar se os mesmos estavam a ser aplicados de forma regular e efectiva.



ANEXO III

AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS E DÍVIDAS A PAGAR – OBJECTIVOS

Objectivos	Descrição
Integridade	Verificar se todas as aquisições e correspondentes dívidas a pagar estavam evidenciadas nas demonstrações financeiras.
Legalidade e regularidade	Verificar a conformidade das operações subjacentes com as normas legais e regulamentares aplicáveis e com os princípios contabilísticos geralmente aceites.
Existência/Ocorrência	Verificar a adequação do suporte documental e se os valores registados nas contas correspondiam a operações ocorridas no exercício em referência.
Titularidade	Verificar se a entidade é titular em relação às operações em referência.
Especialização	Verificar se as operações foram registadas na data ou no período a que dizem respeito.
Valorização	Verificar se as operações em referência foram registadas pelo valor correcto.
Registo e documentação	Verificar se as operações foram apropriadamente descritas e classificadas nos documentos financeiros e apoiadas em adequados documentos de suporte.
Controlo interno	Avaliar a adequação dos procedimentos de controlo instituídos e verificar se os mesmos foram aplicados de forma regular e efectiva.



ANEXO IV

CUSTO DE EXECUÇÃO DO PROJECTO DO PARQUE URBANO – VALOR ESTIMADO EM 31-10-2009

Quadro Anexo I: Empreitadas concluídas

Designação da Empreitada	Adjudicatário	Valor		Diferença (VF) - (VA)
		Adjudicado (VA)	Final (VF)	
Elaboração de projecto de infra-estruturas rodoviárias	Cenorplan, Lda.	31.300,00	31.300,00	0,00
Empreitada de infra-estruturas rodoviárias	Marques, S.A.	2.196.813,57	1.934.382,89	-262.430,68
Fiscalização de infra-estruturas rodoviárias	Norma-Açores, S.A.	22.529,00	22.529,00	0,00
Projecto de estabilização de talude	idem	7.500,00	7.500,00	0,00
Fornecimento de costaneiras em basalto	Marques Britas, S.A.	54.837,59	62.507,97	7.670,38
Transporte de material de aterro	Pereira & Alves, Lda.	106.706,71	106.706,71	0,00
Elaboração de projecto instalação de utilização energia	Gabinete 118, Lda.	4.950,00	4.950,00	0,00
Projecto de execução	Gaptec	90.000,00	90.000,00	0,00
Elaboração de projecto de rede de rega	Aquafluxo	3.000,00	3.000,00	0,00
Projecto do Driving Range	Geodesenho, Lda.	10.500,00	10.500,00	0,00
Empreitada do futuro Parque Urbano	Sonague, S.A.	4.790.000,00	3.480.220,43	-1.309.779,57
Fiscalização do futuro Parque Urbano	Gabinete 118, Lda.	52.700,00	52.700,00	0,00
Adicional à fiscalização do futuro Parque Urbano	idem	18.000,00	18.000,00	0,00
Fornecimento e transporte de terra vegetal	Pacheco & Silva, Lda.	183.960,20	183.960,20	0,00
Fornecimento de pedra serrada	idem	90.054,40	90.054,40	0,00
Fornecimento de pedra de granito	Alcino Soares, Lda.	144.000,00	144.000,00	0,00
Transporte de pedra azul	Mutualista Açoreana, S.A.	104.381,20	104.381,20	0,00
Fornecimento e montagem de iluminação	Fameg, S.A.	137.814,18	137.814,18	0,00
Elaboração do projecto Club House e arranjos exteriores	AP-Arquitectos, S.A.	35.700,00	35.700,00	0,00
Diversos trabalhos de preparação	Afaviás, S.A.	164.800,00	164.800,00	0,00
Elaboração do projecto de execução do edifício de apoio	AP-Arquitectos, S.A.	19.000,00	19.000,00	0,00
Avaliação e aferição topográfica do movimento de terras	Cidade Digital, S.A.	39.870,00	38.700,00	-1.170,00
Total		8.308.416,85	6.742.706,98	-1.565.709,87

Nota: Valores sem o IVA

Quadro Anexo II: Empreitadas em curso

Designação da Empreitada	Adjudicatário	Valor		Nível de Execução (%)
		Adjudicado (VA)	Final (VF)	
Edifício de apoio ao Club House e ramal de alimentação	idem	405.325,27	24.121,12	5,95
Fornecimento e instalação de reservatórios para o sistema de abastecimento de água e rede de rega e outros trabalhos	idem	173.537,60	0,00	0,00
Execução de sombreadores	Metalurgica Açoreana, Lda.	34.947,20	0,00	0,00
Fornecimento e montagem do elevador no Club-House	Procedimento em curso	24.500,00	0,00	0,00
Total		638.310,07	24.121,12	3,78

Nota: Valores sem o IVA



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Acção PDL, EM (09/117.01)

Quadro Anexo III: Custo total estimado, incluindo juros durante a construção até 30-09-2009

<i>Euro</i>	
Designação	Valor
Aquisição de terrenos	4.643.821,06
Indemnizações (processo judicial em curso)	484.411,00
<i>Sub-total</i>	5.128.232,06
Custo total das empreitadas já concluídas	6.742.706,98
Custo total estimado das empreitadas em curso	638.310,07
<i>Sub-total</i>	7.381.017,05
TOTAL (excluindo juros durante a construção)	12.509.249,11
Juros durante a construção (até 30-09-2009)	960.518,13
TOTAL	13.469.767,24

Nota: As eventuais indemnizações a pagar resultam do diferendo que opõe os proprietários de três parcelas de terreno expropriadas para a construção do Parque, que recorreram judicialmente do valor de aquisição fixado pela *Cidade em Acção, SA* – €15,00/m². Os peritos nomeados pelo Tribunal definiram um valor substancialmente superior – €25,00/ m² –, aguardando-se agora a respectiva decisão judicial.



ANEXO V
CONTRATOS-PROGRAMA – FLUXOS FINANCEIROS PREVISTOS

Euro

Ano	Parque Urbano	Estudos Prévios de Planeamento e Arquitectura	Parque de Estacionamento	Contratação de Pessoal	Total
2006	35.776,42	-	-	-	35.776,42
2007	36.454,78	516.709,38	-	-	553.164,16
2008	37.633,73	-	-	-	37.633,73
2009	1.674.499,28	-	379.993,18	120.000,00	2.174.492,46
2010	1.680.201,79	-	387.326,51	-	2.067.528,30
2011	1.684.794,79	-	394.790,28	-	2.079.585,07
2012	1.686.553,43	-	402.387,44	-	2.088.940,87
2013	1.689.271,68	-	410.120,17	-	2.099.391,85
2014	1.693.825,78	-	417.988,80	-	2.111.814,58
2015	1.698.987,60	-	425.996,80	-	2.124.984,40
2016	1.704.166,30	-	434.145,50	-	2.138.311,80
2017	1.704.166,30	-	442.435,21	-	2.146.601,51
2018	1.704.166,30	-	450.870,93	-	2.155.037,23
2019	1.704.166,30	-	459.450,25	-	2.163.616,55
2020	1.704.166,30	-	468.177,40	-	2.172.343,70
2021	1.704.166,30	-	477.052,84	-	2.181.219,14
2022	1.704.166,30	-	486.080,32	-	2.190.246,62
2023	1.704.166,30	-	495.259,60	-	2.199.425,90
2024	1.704.166,30	-	504.592,40	-	2.208.758,70
2025	1.704.166,30	-	514.080,20	-	2.218.246,50
2026	-	-	523.723,10	-	523.723,10
2027	-	-	533.525,59	-	533.525,59
2028	-	-	543.487,28	-	543.487,28
2029	-	-	553.609,80	-	553.609,80
2030	-	-	563.892,65	-	563.892,65
2031	-	-	574.338,88	-	574.338,88
2032	-	-	584.947,81	-	584.947,81
2033	-	-	595.721,95	-	595.721,95
2034	-	-	606.662,51	-	606.662,51
2035	-	-	617.767,26	-	617.767,26
2036	-	-	629.039,36	-	629.039,36
2037	-	-	640.476,77	-	640.476,77
2038	-	-	652.083,20	-	652.083,20
Total	28.959.662,28	516.709,38	15.170.024,00	120.000,00	44.766.395,66



ANEXO VI
CONTRADITÓRIO



Exmo. Senhor
Subdirector-Geral da
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas
Rua Ernesto do Canto, nº 34
9504-526 PONTA DELGADA

Assunto: PROC Nº 09/117.1 – AUDITORIA À ACÇÃO PDL – E.M.

Excelentíssimo Senhor

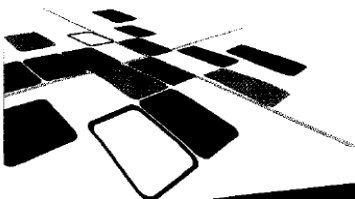
No âmbito da auditoria realizada à ACÇÃO PDL- Empresa Municipal de Urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social, E.M., o Conselho de Administração, solicitado para o efeito, vem pronunciar-se sobre o teor do anteprojecto de Relatório, concretamente, quanto às irregularidades apontadas nas conclusões, nos termos seguintes:

- Ponto 6

Em anexo remete-se o relatório sobre a execução do plano plurianual de investimentos constantes nos Instrumentos de Gestão Previsional relativamente ao exercício de 2008, como adenda a inserir no dossier fiscal do ano em referência.

- Ponto 7

A publicitação dos documentos previsionais e de prestação de contas foi realizada através da Internet no site da Câmara Municipal de Ponta Delgada e remetida aos órgãos estabelecidos por lei da sua obrigatoriedade: Conservatória do Registo Comercial; Tribunal de Contas e Inspeção-geral de Finanças.



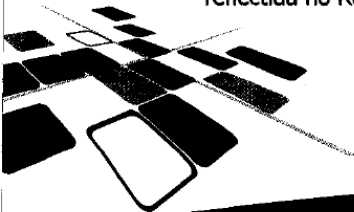
A publicitação destes nos órgãos de comunicação escrita não foi feita por ter um custo demasiado elevado, e por se ter afigurado que os meios de publicitação utilizados seriam suficientes face ao objectivo legal a satisfazer.

- Ponto 9

No anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados do exercício de 2008 não foi disponibilizada informação relativa aos compromissos financeiros futuros assumidos no quadro das parcerias estabelecidas, para o período 2009-2038, apenas porque os projectos em curso do Parque Urbano e do Parque de Estacionamento da Avenida ainda estavam concluídos à data e, não tendo ocorrido qualquer transferência a título de investimento, por não estarem reunidos os pressupostos para a concretização do plano vigente nos contratos programas específicos, não se julgou relevante evidenciar esses compromissos no exercício em análise. Pelo mesmo motivo, não se converteram os custos com os estudos e projectos prévios com o Parque de este ter sido aberto ao público no mês de Dezembro de 2008, isso aconteceu apenas com o objectivo de satisfazer a necessidade de apoio ao estacionamento no centro da cidade de Ponta Delgada na época de Natal. Na verdade a obra não se encontrava ainda completa, por atrasos de ordem vária, designadamente, não tinha os elevadores em funcionamento, tendo sido efectivamente concluída e celebrado o contrato definitivo no exercício de 2009.

- Ponto 9.,15.,16.2.1,17.1.3

A evidência na estrutura patrimonial da empresa dos efeitos emergentes dos contratos celebrados com o concessionário do Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique e com o Município de Ponta Delgada não consta dos elementos relativos ao exercício de 2008 por o fim da obra ter ocorrido apenas no exercício de 2009, estando a referida informação reflectida no Relatório e Contas deste.



Não se procedeu à especialização dos custos relativos à primeira renda devida ao consórcio adjudicatário, no montante de €23.902,00, nem dos proveitos associados à transferência dos correspondentes meios para a empresa, a ser processada pelo Município ao abrigo do contrato programa, pois o vencimento da primeira renda só ocorreu seis meses após a conclusão do investimento, que se verificou em 2009.

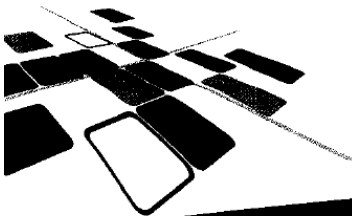
- Ponto 15.

Não se procedeu à transferência dos estudos e projectos registados em immobilizações em curso para imobilizado corpóreo da quota-parte do custo dos estudos associados ao projecto de construção do Parque de Estacionamento da Avenida, pelo facto de a referida obra à data de 31 de Dezembro de 2008 ainda não se encontrar concluída, estando já devidamente registados no exercício de 2009, bem como a regularização do subsídio associado a tais activos.

- Ponto 16.2.2

Os relatórios trimestrais de execução orçamental passaram a ser elaborados, conforme a legislação em vigor e a recomendação do Tribunal de Contas.

Relativamente ao ponto 12. das conclusões do anteprojecto de relatório, importa esclarecer que a Acção PDL, E.M., na prossecução do seu objecto social, assegurou em 2008 as actividades de natureza administrativa bem como as operacionais necessárias ao desenvolvimento dos objectivos pressupostos, desenvolveu e acompanhou a actividades do projecto fundador.



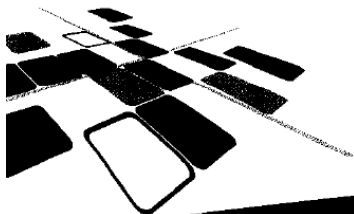


No âmbito deste, logo que ficasse concluída a obra do Parque Urbano por parte da empresa Cidade em Acção, S.A., a Acção PDL, E.M. assumia a gestão e a exploração daquela infraestrutura, deixando, assim, de ter uma actividade predominantemente administrativa.

Apresentamos a V. Exa. os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho de Administração,

Dr. António Luís da Paixão Melo Borges





Índice do processo

Documentos	Página
1.1. Instrumentos de gestão previsional	
• Exercícios de 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009:	
– Plano Plurianual e Anual de Actividades, de Investimentos e Financeiros	
– Orçamento Anual de Investimentos	
– Orçamento Anual de Exploração	
– Orçamento Anual de Tesouraria	
– Balanço Previsional	
1.2. Documentos de prestação de contas	
• Exercícios de 2006, 2007 e 2008:	
– Relatório de Gestão	
– Balanço Analítico	
– Demonstração de Resultados por Natureza e por Funções	
– Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados	
– Demonstração dos Fluxos de Caixa	
– Declaração de Certificação Legal de Contas	2 – CD
– Balancetes analíticos a 31 de Dezembro	
1.3. Informações semestrais do Fiscal Único	
• Exercícios de 2008 e 2009:	
– Informação relativa ao 1.º semestre de 2008	
– Informação relativa ao 1.º semestre de 2009	
1.4. Actas do Conselho de Administração:	
– Exercício de 2008	
– Exercício de 2009	
1.5. Estatutos da <i>Acção PDL, EM</i> .	
1.6. Contratos-programa celebrados com o Município de Ponta Delgada:	
– Contrato-Programa de 16-06-2005 – Parque Urbano	
– Contrato-Programa de 27-02-2007 – Estudos prévios	
– Contrato-Programa de 23-03-2009 – Contratação de Pessoal	
1.7. Parceria público-privada relativa ao projecto do Parque Urbano:	
– Acordo de contratantes celebrado a 16-12-2005	
2. Ofício de remessa do processo de prestação de contas relativo ao exercício de 2008	3
3. Plano global de auditoria	4
4. Correspondência	8
5. Anúncio do concurso para a selecção do parceiro privado para participar na constituição da empresa para o desenvolvimento, implementação, construção, gestão e exploração do Parque Urbano de Ponta Delgada	18



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Acção PDL, EM (09/117.01)

Documentos	Página
6. Contrato de abertura de crédito celebrado pela <i>Cidade em Acção, SA</i> , com a CGD	20
7. Alterações ao contrato de abertura de crédito celebrado pela <i>Cidade em Acção, SA</i> , com a CGD	27
8. Cartas de conforto emitidas pela Câmara Municipal de Ponta Delgada	35
9. Contrato-promessa de cessão de exploração do Parque Urbano	38
10. Contrato de adjudicação e de promessa de atribuição de direito de superfície – Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique	51
11. Contrato-programa – Parque de Estacionamento da Avenida Infante D. Henrique	62
12. Pagamento efectuado com cheque pessoal	67
13. Reconciliação bancária – 31-12-2008	68
14. Acta da reunião da câmara, de 26-11-2007 – Aprovação das alterações ao projecto do Parque Urbano	72
15. Certidões emitidas pela CGD, referente ao empréstimo contraído pela <i>Cidade em Acção, SA</i>	88
16. Contratos de trabalho a termo certo celebrados pela <i>Acção PDL, EM</i> .	92
17. Aditamento ao contrato-programa – Contratação de pessoal	107