

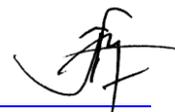
Relatório n.º 3/2013-FS/SRMTC

**Auditoria ao cumprimento do plano de
saneamento financeiro da Câmara
Municipal da Calheta - 2008 a 2011**

Processo n.º 02/2012 – Aud./FS

Funchal, 2013



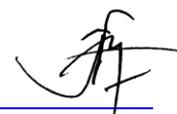


PROCESSO N.º 02/2012 – AUD./FS

**Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento
financeiro da Câmara Municipal da Calheta -
2008/2011**

**RELATÓRIO N.º 3/2013-FS/SRMTTC
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

fevereiro/2013



Índice

<i>Índice</i>	1
<i>Ficha técnica</i>	2
<i>Relação de Siglas e Abreviaturas</i>	2
1. SUMÁRIO	5
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	5
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	6
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	6
2. INTRODUÇÃO	9
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	9
2.2. METODOLOGIA	9
2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS.....	10
2.4. CONTRADITÓRIO.....	10
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	12
2.6. ENQUADRAMENTO LEGAL	13
3. RESULTADOS DA ANÁLISE	15
3.1. EMPRÉSTIMO PARA SANEAMENTO FINANCEIRO	15
3.1.1. <i>Celebração do contrato</i>	15
3.1.2. <i>Elaboração do Plano de Saneamento Financeiro</i>	16
3.2. EXECUÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO.....	17
3.2.1. <i>Medidas de contenção da despesa</i>	17
3.2.2. <i>Medidas relativas à maximização da receita</i>	33
3.2.3. <i>Previsão das despesas de investimento</i>	35
3.2.4. <i>Avaliação global do cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro</i>	35
3.2.5. <i>Acompanhamento da execução do Plano de Saneamento Financeiro</i>	37
3.3. NÍVEIS DE ENDIVIDAMENTO	38
3.3.1. <i>Dívida a fornecedores</i>	39
3.3.2. <i>O acordo de regularização de dívida celebrado com a Valor Ambiente</i>	40
3.3.3. <i>Endividamento Líquido</i>	44
4. EMOLUMENTOS	47
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	49
ANEXOS	51
I – QUADRO SÍNTESE DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	53
II - PREVISÕES DO PSF	55
III – FUNCIONÁRIOS CONTRATADOS PELA SOLCALHETA PARA EXERCER FUNÇÕES NA CMC - SITUAÇÃO EM 31/12/2011	61
IV – VIATURAS ADQUIRIDAS PELA SOLCALHETA PARA SEREM UTILIZADAS PELA CMC.....	63
V – MEDIDAS DE MAXIMIZAÇÃO DAS RECEITAS 2007-2011	65
VI – FATURAÇÃO DA “VALORAMBIENTE, S.A.” ENTRE 2007 E 2010	67
VII - NÍVEL DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DA CMC DE 2007 A 2011	69
VIII - ENTIDADES QUE RELEVAM PARA O ENDIVIDAMENTO DO MUNICÍPIO ENTRE 2007 E 2011	71
IX – MEMBROS DA CÂMARA E DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DA CALHETA COM INTERVENÇÃO NO PROCESSO ORÇAMENTAL DE 2008 A 2011.....	73
X – MEMBROS DA CÂMARA E DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL DA CALHETA QUE APROVARAM O ACORDO DE REGULARIZAÇÃO DE DÍVIDA CELEBRADO COM A VALOR AMBIENTE, SA	75
XI – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	77

Ficha técnica

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditora-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Superior
Ricardina Sousa	Técnica Verificadora Superior
<i>Apoio jurídico</i>	
Merícia Dias	Técnica Verificadora Superior

Relação de Siglas e Abreviaturas

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AM	Associação de Municípios
AMC	Assembleia Municipal da Calheta
CA	Conselho de Administração
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CM	Câmara(s) Municipal(ais)
CMC	Câmara Municipal da Calheta
CRP	Constituição da República Portuguesa
CP	Contrato(s)-programa(s)
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
EEM, S.A.	Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.
EIMRAM	Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira
EL	Endividamento Líquido
E.M.	Empresa Municipal
E.E.M.	Entidade Empresarial Municipal
FS	Fiscalização Sucessiva
IPM	Iluminação Pública da Madeira
JC	Juiz Conselheiro
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MC	Município da Calheta
MLP	Médio e Longo Prazos
OE	Orçamento de Estado
PCM	Presidente da Câmara Municipal



SIGLA	DESIGNAÇÃO
PG	Plenário-Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
PMP	Prazo médio de pagamentos
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RAM	Região Autónoma da Madeira
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
SEL	Sector Empresarial Local
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico



1. SUMÁRIO

1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento expressa os resultados da “Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal da Calheta”, em conformidade com o Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2012.

1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

Tendo por base o exame efetuado, apresentam-se, de seguida, as principais observações da auditoria, sem prejuízo do desenvolvimento conferido a cada uma delas ao longo do documento:

1. Em 25/01/2008 a Câmara Municipal da Calheta (CMC) celebrou um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, no montante de 6,1 milhões de euros, pelo prazo de 12 anos, tendo as faturas que integravam a listagem discriminativa anexa ao contrato de empréstimo sido imediatamente pagas [cfr. o ponto 3.1.1];
2. Passados três dos doze anos de vigência do Plano de Saneamento Financeiro (PSF) verifica-se um incumprimento generalizado das medidas previstas sendo de destacar o facto de não estarem implementados mecanismos de acompanhamento das medidas programadas e de reporte sistemático dos resultados aos seus destinatários legais [cfr. o ponto 3.2.3 e 3.2.4].
3. No respeitante às medidas cujo cumprimento foi possível aferir, por se encontrarem quantificadas ou calendarizadas (17 num total de 26 medidas), verifica-se que:

- a) Das seis medidas atinentes à contenção da despesa com o pessoal, só uma, a que prevê a diminuição das horas extraordinárias, foi cumprida.

De notar que, apesar da suspensão das alterações ao quadro de pessoal, houve um aumento do número de pessoas a exercer funções na CMC, por via da contratação de 36 trabalhadores pela empresa municipal “*Empreendimentos SolCalheta, E.E.M*” para prestar serviço no município, dos quais três eram remunerados pela CMC [cfr. o ponto 3.2.1.1];

- b) Das 14 medidas de contenção da despesa corrente, só sete puderam ser avaliadas e destas, apenas três foram consideradas cumpridas.

Saliente-se que, nos exercícios de 2008, 2010 e 2011, a evolução da despesa corrente orçada ultrapassou as taxas previstas no Orçamento do Estado, contrariando a al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março [cfr. o ponto 3.2.1.2];

- c) Até 31/12/2011, a CMC não diligenciou pela implementação das medidas de maximização da receita com maior expressão financeira, designadamente pela venda e aluguer de património da autarquia [cfr. o ponto 3.2.2].

4. Em 31/12/2011, em plena vigência do PSF, o Município da Calheta encontrava-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural na aceção da al. a) do n.º 3 do art.º 41.º, da Lei n.º 2/2007, pois o total das dívidas a fornecedores ascendia a 7,7 milhões de euros, representando 68% do total das receitas da CMC do ano anterior, sendo o prazo médio de pagamento (PMP) de 251 dias [cfr. o ponto 3.2.1.2];

5. Entre 2008 e 2011 existiu desorçamentação de despesas municipais (nas áreas de pessoal, aquisição de viaturas e combustível) as quais foram suportadas pela empresa “SolCalheta, E.M.”, num montante estimado em 1 017 885,44€ [cfr. os pontos 3.2.1.1 e 3.2.1.2];
6. A CMC omitiu até 31/10/2011 a contabilização de faturas da empresa “ValorAmbiente, S.A.”, no montante de 1 391 439,78€ [cfr. o ponto 3.3.1];
7. O Município da Calheta celebrou um Acordo de Regularização de Dívida com a empresa “ValorAmbiente, S.A.” que configura, em substância, uma consolidação de créditos de curto prazo não admitida pelos art.ºs 38.º, n.º 12, e 40.º, n.º 1 da Lei das Finanças Locais [cfr. o ponto 3.3.1.2].

1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Os factos referenciados e acima sintetizados, nos pontos 2, 3, 5, 6 e 7 são suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória enunciada no quadro constante do Anexo I e desenvolvida ao longo do presente documento.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 150 UC¹, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º². Com o pagamento da multa extingue-se o procedimento tendente à efetivação da responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda³:

À CÂMARA MUNICIPAL DA CALHETA QUE:

1. Cumpra e implemente mecanismos de acompanhamento das metas do PSF adotando as medidas alternativas ou compensatórias que venham a ser necessárias em caso de desvio no cumprimento dos objetivos;
2. Preveja com rigor as receitas municipais e faça refletir nos orçamentos as medidas de contenção constantes do PSF e os limites anualmente fixados na lei do OE para a evolução das despesas;

¹ Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. O artigo 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, pelo que a UC é de 105,00€ [419,22€/4 = 104,805€ – a respetiva atualização encontra-se suspensa por força da alínea a) do artigo 67.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2011].

² Com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12, o limite mínimo passou a 25 UC e o limite máximo a 180 UC.

³ Assinale-se que com a nova redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” (al. j) do n.º 1 do art.º 65.º). Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.

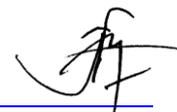


3. Diligencie para que as demonstrações financeiras de natureza patrimonial passem a refletir a totalidade das dívidas a terceiros em obediência aos princípios contabilísticos da materialidade e da especialização do exercício previstos no POCAL aperfeiçoando, designadamente, a contabilização das faturas “*em receção e conferência*”;
4. Inclua nos relatórios semestrais de execução do PSF informação sobre a situação financeira do Município que permita concluir se o programa está a alcançar os resultados legalmente previstos;
5. Cumpra o n.º 12 do art.º 38.º da LFL, que veda aos Municípios “*a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo*” e, bem assim, as regras de cálculo⁴ dos limites de endividamento municipal considerando, para o efeito, as participações municipais em Associações de Municípios e em entidades de natureza empresarial.

À ASSEMBLEIA MUNICIPAL DA CALHETA QUE:

6. Solicite e aprecie periodicamente os relatórios semestrais e anuais de acompanhamento à execução do PSF dando cumprimento ao art.º. 40.º da LFL.

⁴ Cfr. o art.º 36.º, n.º 2, da LFL (Lei n.º 2/2007, de 15/01) e os art.ºs 31.º e 32.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29/12, na redação introduzida pelas leis do Orçamento de Estado para 2008 e 2009.



2. INTRODUÇÃO

2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2012⁵ encontra-se prevista a “Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal da Calheta”. Inserida no âmbito do controlo financeiro sucessivo do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais, a ação reveste a natureza de uma auditoria orientada para avaliar a execução do PSF da CMC entre 2008 e 2011.

Esta ação visou responder aos seguintes objetivos específicos:

1. Confirmar a correta utilização do produto do empréstimo contraído para o saneamento financeiro da autarquia;
2. Verificar se a CMC não aumentou o seu endividamento líquido em resultado da contração do empréstimo para saneamento financeiro (cfr. o n.º 1, do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro);
3. Avaliar a execução das medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal constantes do PSF, anexo ao contrato de empréstimo (cfr. o anexo I);
4. Examinar a execução das ações de acompanhamento e controlo da execução do PSF previstas nos n.ºs 4 e 7, do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL)⁶.

2.2. METODOLOGIA

A auditoria compreende as fases de planeamento, execução e elaboração do relato, a que se seguirá a fase do contraditório, a análise e apreciação dos comentários apresentados pelos responsáveis da entidade auditada e a elaboração do anteprojecto de relatório, adotando-se para o seu desenvolvimento as normas previstas no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas⁷, nomeadamente na análise e conferência de documentos nas áreas previamente selecionadas através de métodos de amostragem não estatística, e da realização dos testes de conformidade, substantivos e analíticos.

⁵ Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 14 de dezembro de 2011, através da Resolução n.º 2/2011 – PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 244, de 22 de dezembro de 2011.

⁶ Que dispõe que:

“4 – Os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a:

- a) Cumprir o plano de saneamento financeiro (...);
- b) Não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro;
- c) Elaborar relatórios semestrais sobre a execução do plano financeiro (...) e remetê-los, para apreciação, aos órgãos deliberativos;
- d) Remeter ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais cópia do contrato do empréstimo, no prazo de 15 dias a contar da data da sua celebração.
(...)

7 - Durante o período de vigência do contrato, a apresentação anual de contas à assembleia municipal inclui, em anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro.”

⁷ Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro de 2001. Em tudo o que não estiver expressamente previsto neste Manual, atender-se-á às normas aprovadas no âmbito da União Europeia e da INTOSAI.

A fase de *planeamento* iniciou-se com:

- O estudo da legislação, nomeadamente dos regimes jurídicos do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais, do Saneamento Financeiro Municipal e do Reequilíbrio Financeiro Municipal;
- A análise e o tratamento da informação constante dos documentos de prestação de contas relativos ao período de 2007 a 2011;
- A análise do processo de fiscalização prévia n.º 27/2008, relativo ao contrato de empréstimo de saneamento financeiro e ao PSF;
- A solicitação à entidade auditada⁸, e posterior análise de um conjunto de elementos informativos, incluindo balancetes analíticos da contabilidade geral, extratos contabilísticos, mapas de pessoal, prazos médios de pagamento a fornecedores, quadros de endividamento do município, relação dos contratos de *factoring* ou de cessão de créditos celebrados pelos fornecedores e procedimentos de acompanhamento e controlo da execução do PSF.

Os trabalhos da auditoria consubstanciaram-se na solicitação, recolha e análise de documentação, destinada à confirmação do processamento contabilístico, da expressão financeira e do suporte documental das operações, bem como na recolha de demais informação necessária ao cumprimento dos objetivos da ação.

2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS

A entidade objeto da auditoria foi a Câmara Municipal da Calheta (CMC) que, no período compreendido entre 2008 e 2011, foi gerida pelos seguintes responsáveis:

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Manuel Baeta de Castro	Presidente	01/01/08 a 31/12/11
Carlos Manuel F. Ornelas Teles	Vereador e Vice-Presidente	01/01/08 a 31/12/11
Aleixo Jacinto Castro Abreu	Vereador	01/01/08 a 31/12/11
Júlio Urbino Rodrigues de Freitas	Vereador	01/01/08 a 31/12/11
Maria do Rosário G. Abreu Gouveia	Vereadora	01/01/08 a 31/12/11
Martinho Gouveia da Câmara	Vereador	01/01/08 a 26/10/09
Antero Vasconcelos e Sousa	Vereador	17/01/08 a 07/07/11
Maria Olga Rodrigues Sequeira da Silva	Vereadora	27/10/09 a 31/12/11
Felisberto Paulo de Abreu	Vereador	21/07/11 a 31/12/11

2.4. CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se à audição individual dos membros da Câmara Municipal da Calheta e dos membros da Assembleia Municipal da Calheta no período de 2008 a 2011, bem como

⁸ Ao abrigo da Informação n.º 6/2012 – UAT III, autorizada pelo Juiz Conselheiro da SRMTC, a 13 de fevereiro do corrente ano.



dos atuais membros do Conselho de Administração e do ex-Diretor-Geral Executivo da empresa “*Empreendimentos SolCalheta, E.E.M.*”.

O Presidente da Câmara e o Presidente da Assembleia Municipal da Calheta⁹ apresentaram alegações conjuntas, que foram tidas em consideração ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes.

A segunda secretária da mesa da Assembleia Municipal apresentou contraditório individual relativo às gerências de 2010, 2011 e 2012¹⁰ referindo que “*as competências dos Secretários da mesa são apenas de coadjuvar o Sr. Presidente da Mesa, proceder à conferência das presenças nas sessões, verificar e registar as votações, organizar as inscrições dos membros da assembleia que pretenderem usar a palavra e registar os respectivos tempos de intervenção.*”

Não votam qualquer matéria e mesmo que o fizessem não dispõem de conhecimentos técnicos que lhes permita analisar se as propostas apresentadas pela Câmara estão dentro da legalidade”.

A estas alegações contrapõe-se que todos os membros do órgão colegial têm a titularidade da vontade colegial¹¹, não obstante alguns dos seus membros terem poderes e deveres funcionais para assegurar o seu funcionamento, como é o caso do secretário. Assim, para além das competências específicas, previstas nos art.ºs 46.º-A e 55.º, os secretários de mesa da assembleia detêm todas as competências atribuídas pelo art.º 53.º à AM¹², visto serem eleitos de entre os seus membros, votando todas as matérias sujeitas a votação da AM¹³.

No tocante à alegação de que a AM não “*dispõe de técnicos que possam avaliar perante os documentos apresentados, se os mesmos estão para além dos limites impostos nos termos da Lei*” e que a “*Assembleia só pode acompanhar e fiscalizar a actividade da Câmara com base na informação facultada pela mesma na própria Assembleia Municipal em que o Sr. Presidente se faz acompanhar de relatórios e documentos que serviram de base às propostas*

⁹ Manuel Baeta de Castro e Paulo Conceição Rocha da Silva, respetivamente (cfr. o ofício com o registo de entrada na SRMTC n.º 2779, de 10/10/2012).

¹⁰ Dulcelina Manuela Florença (cfr. o ofício com o registo de entrada da SRMTC n.º 2758, de 9/10/2012).

¹¹ Com efeito, as competências e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias constam da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redação da Lei n.º 5-A/2002, de 11/01 cujo art.º 46.º, n.ºs 1 e 5, referem que, “os secretários de mesa são eleitos, pela Assembleia Municipal, de entre os seus membros” e “o presidente da mesa é o presidente da assembleia municipal”.

De entre as competências da AM definidas no art.º 53.º, realçam-se as previstas nas al. c) e e) do n.º 1, respetivamente, “acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal” e “apreciar, em cada uma das sessões ordinárias uma informação escrita do presidente da câmara acerca da actividade do município”.

Nos termos do n.º 1 do art.º 52-A, “a assembleia municipal dispõe, sob orientação do respectivo presidente, de um núcleo de apoio próprio, composto por funcionários do município, nos termos definidos pela mesa, a afectar pelo presidente da câmara municipal”.

Por sua vez, as competências específicas da mesa da AM e dos secretários da mesa estão definidas, respetivamente, nos art.ºs 46.º-A e 55.º. Segundo esta última norma, “*compete aos secretários coadjuvar o presidente da mesa da assembleia municipal, assegurar o expediente e, na falta de funcionário nomeado para o efeito, lavrar as actas das reuniões*”. Acresce que o n.º 2 do art.º 92.º da Lei n.º 169/99, determina que de cada reunião ou sessão é lavrada ata que deve ser posta à aprovação de todos os membros.

¹² Nomeadamente as previstas nas al. c) e e) do n.º 1, do mencionado art.º 53.º, de “acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal” e de “apreciar, em cada uma das sessões ordinárias uma informação escrita do presidente da câmara acerca da actividade do município”.

¹³ Cfr., a este respeito, o n.º 2 do art.º 90.º, que determina que “o presidente vota em último lugar”.

*colocadas para apreciação da Assembleia*¹⁴. Finalmente, concluiu, defendendo que a responsabilidade da Assembleia seria subsidiária e que *“as propostas foram sempre apresentadas e explicadas pela Câmara que sempre garantiu a todos, que as mesmas tinham suporte técnico, não existindo qualquer fundamento para levantar dúvidas ou suspeitas sobre a sua veracidade.”*.

Sobre a argumentação apresentada cumpre assinalar que os eleitos municipais são responsabilizáveis pelas decisões que tomam exceto quando façam constar da ata o seu voto de vencido com as razões que o justifiquem, e só assim, ficam isentos da responsabilidade que resulte da deliberação tomada (cfr. o art.º 93.º da aludida Lei n.º 169/99 e o art.º 28.º do CPA).

A invocada carência de conhecimentos técnicos para analisar os documentos apresentados pela CMC remete para a apreciação da conduta dos responsáveis (cfr. o art.º 64.º da LOPTC) devendo, para esse efeito, ter-se também em linha de conta as especiais responsabilidades e deveres dos membros da AM enquanto responsáveis pela aprovação dos orçamentos e fiscalização da atividade do executivo.

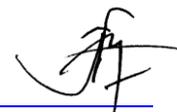
Além disso, a lei prevê que a AM disponha de um núcleo de apoio próprio composto por funcionários do município (cfr. o art.º 52.º-A, n.º 1), que possibilite a análise da informação apresentada pelo Presidente da Câmara constante de estudos, pareceres, relatórios e demais informação sobre a atividade do município.

2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Apesar da disponibilidade e colaboração manifestada pelos responsáveis e colaboradores contactados, assinalam-se as seguintes condicionantes que dificultaram o desenvolvimento dos trabalhos da auditoria:

1. O PSF não quantificou nem calendarizou, para a generalidade das medidas, as metas de contenção da despesa o que dificultou a análise da sua implementação;
2. Os relatórios semestrais de execução do PSF elaborados pela CMC não contêm informação sobre a implementação das medidas nem sobre a situação financeira do Município, obviando a que se possam tirar conclusões sobre o cumprimento das medidas e sobre a evolução da situação financeira do Município;
3. A insuficiente discriminação da informação contabilística, nomeadamente a inexistência de subcontas por fornecedor, não permitiu determinar os montantes em dívida a 31/12/2011 a cada um dos fornecedores circularizados;
4. A omissão de passivos na contabilidade da autarquia e não contabilização das despesas com todo o pessoal ao serviço da CMC e com as viaturas utilizadas retira credibilidade aos indicadores de execução do PSF elaborados com base nas contas do município.

¹⁴ Referiu, ainda, a este respeito que a *“A Câmara faz-se sempre acompanhar nas Assembleias Municipais de pareceres de Revisores Oficiais de Contas, contratados pela Câmara para garantir aos deputados e a todos os membros da Assembleia Municipal de que a ordem de trabalhos, foi previamente apreciada e fiscalizada pelos técnicos competentes nas áreas que serão colocadas à apreciação e votação dos deputados. É sempre dada garantia pelo Sr. Presidente da Câmara de que todos os pontos de ordem de trabalhos foram estudados, vistos e revistos por entidades competentes para o efeito”*.



2.6. ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro¹⁵, que aprovou a atual Lei das Finanças Locais (LFL), revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, estabeleceu o novo regime financeiro dos municípios e das freguesias (art.º 1.º).

De acordo com o n.º 1 do art.º 38.º dessa Lei, os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira.

O desenvolvimento de uma estratégia de consolidação orçamental no âmbito da Administração Pública conduziu, no entanto, a que fossem introduzidas na LFL medidas conducentes ao controlo do endividamento municipal.

Segundo o art.º 35.º desta Lei, o endividamento autárquico deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, de modo a minimizar custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo, a garantir uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, a prevenir uma excessiva concentração temporal de amortização e a evitar uma exposição a riscos excessivos.

A possibilidade de recurso ao crédito encontra-se subordinada, ainda, aos seguintes limites quantitativos:

- O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo (cp) e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma das receitas elencadas no n.º 1 do art. 39.º;
- A dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo (mlp) não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas elencadas no n.º 2 do art. 39.º;
- O total de endividamento líquido de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas elencadas no n.º 1 do art. 37.º.

A promoção da sustentabilidade local justificou, no entanto, a criação de regimes excecionais de endividamento que viabilizassem o desenvolvimento de alguns programas e investimentos¹⁶.

Caso persistam situações de desequilíbrio financeiro de carácter conjuntural ou estrutural, a LFL determina a necessidade da sujeição, por parte desses municípios, a operações

¹⁵ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho.

¹⁶ Ao limite dos empréstimos de médio e longo prazos excecionam-se os empréstimos e amortizações (n.ºs 5, 6 e 7 do art.º 39.º da LFL): **a)** destinados ao financiamento de programas de reabilitação urbana; **b)** destinados exclusivamente ao financiamento de projetos com comparticipação de Fundos Comunitários (desde que o montante máximo do crédito não exceda 75% do montante da participação pública nacional necessária para a execução dos projetos cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou pelo Fundo de Coesão); **c)** destinados ao financiamento de investimentos na recuperação de infraestruturas municipais afetadas por situações de calamidade pública; **d)** destinados ao financiamento de investimentos no âmbito da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, bem como para aquisição de fogos ao Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU, I.P.), nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do DL n.º 159/2003, de 18 de Julho (art.º 38.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril).

específicas de saneamento (art.º 40.º) ou de reequilíbrio financeiro (art.º 41.º)¹⁷ cujos regimes jurídicos foram densificados pelo DL n.º 38/2008, de 7 de março¹⁸.

De acordo com o n.º 1 do art.º 40.º da LFL e o n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, “*os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios*”¹⁹.

Constituem fundamentos para a necessidade de recurso a estes empréstimos, o preenchimento de uma das seguintes condições (n.º 4 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008):

1. A ultrapassagem do limite de endividamento líquido previsto no n.º 1 do art.º 37.º da LFL;
2. A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas municipais totais do ano anterior, tal como definidas no art.º 10.º da LFL;
3. O rácio dos passivos financeiros (incluindo o valor dos passivos excecionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido) em percentagem da receita total superior a 200%;
4. Um prazo médio de pagamento a fornecedores superior a seis meses.

O órgão executivo municipal, nos termos do disposto no art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e do art.º 40.º, n.º 4, als. a) a d) da LFL, está obrigado, durante o período de vigência do contrato, não só a cumprir o plano de saneamento financeiro, mas também a determinadas formalidades como a elaboração de relatórios semestrais sobre a sua execução (art.º 6.º do DL n.º 38/2008) e a sua apresentação, para apreciação, aos órgãos deliberativos.

¹⁷ O Reequilíbrio Financeiro é aplicável a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira. Constitui, comparativamente ao Saneamento Financeiro, um quadro legal de enquadramento de emergência financeira mais gravoso, podendo por conseguinte ser aplicado quer por proposta da Assembleia Municipal, quer por imposição do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, sendo o processo neste caso iniciado pela DGAL.

¹⁸ O Saneamento Financeiro Municipal encontra-se regulado nos art.ºs 3.º a 7.º e o Reequilíbrio Financeiro Municipal nos art.ºs 8.º a 17.º.

¹⁹ Ou seja, este empréstimo não deve ser um meio de obtenção de liquidez, mas sim um meio para alcançar o equilíbrio financeiro, reforçando os princípios de economia, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos de que dispõe o Município.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. EMPRÉSTIMO PARA SANEAMENTO FINANCEIRO

3.1.1. Celebração do contrato

No dia 25/01/2008, a CMC celebrou um contrato de empréstimo para saneamento financeiro com a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD) nas seguintes condições:

Montante	6 120 521,19€
Prazo	12 anos ²⁰
N.º de reembolsos	144 prestações
Taxa de juro	Euribor a 6 meses
Spread	0,274%
TAE (à data do contrato)	5,21358%
Utilização	Liquidação do valor da dívida a fornecedores ²¹

O quadro seguinte resume o montante da dívida a liquidar²², por fornecedor, com recurso ao produto do empréstimo:

Quadro 1 - Dívida a fornecedores a pagar com recurso ao empréstimo

(em euros)	
Fornecedor	Valor
AFA - Avelino Farinha & Agrela, S.A.	4.965.197,86
Funchalbetão, Lda.	1.053.484,45
PGI – Construções, Transportes e Terraplanagens, Lda.	101.838,88
Total	6.120.521,19

O processo de saneamento financeiro foi aprovado pela Assembleia Municipal em 28/12/2007, antes da publicação da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (atual LFL), e do DL n.º 38/2008, de 7 de Março, que densificou os regimes jurídicos do saneamento financeiro e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos art.ºs 40.º e 41.º daquela Lei.

Contudo, a deliberação daquele órgão foi ratificada a 4 de Abril de 2008 de modo a ir ao encontro do regime previsto na atual LFL.

O contrato de empréstimo para saneamento financeiro foi visado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) em sessão diária de visto de 13 de maio de 2008 (processo n.º 27/2008).

Nos termos da informação constante daquele processo²³, o empréstimo em causa enquadrava-se na previsão da al. b) do n.º 4 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, segundo a qual “*constituem fundamentos da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro (...) a*

²⁰ Observando o art.º 40.º, n.º 6, do da LFL e o art.º 3.º, n.º 2 do DL n.º 38/2008, que determinam que “*os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos*”.

²¹ Cfr. a listagem discriminativa das dívidas a fornecedores à data da celebração do contrato de empréstimo, que integra o estudo de suporte ao PSF, de fls. 70 a 79 do processo.

²² As importâncias a liquidar contemplaram as verbas relativas aos reforços de garantia.

²³ Cfr. a fl. 310, na qual é referido que o somatório dos compromissos resultantes das faturas de fornecedores, emitidas até o mês de Abril de 2008, que atingia os 6,12 milhões de euros, representavam 49% do total da receita do Município relativa ao ano anterior (12,3 milhões de euros).

*existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas totais do ano anterior*²³.

O financiamento contratado foi creditado na conta de depósitos à ordem constituída em nome do MC junto daquela instituição de crédito no dia 21/05/2008, tendo as dívidas, que integram a listagem discriminativa, sido imediatamente regularizadas²⁴.

3.1.2. Elaboração do Plano de Saneamento Financeiro

Os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro são instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira da autarquia²⁵ e com um Plano de Saneamento Financeiro (PSF) para o período a que respeita o empréstimo (12 anos), elaborado pela câmara municipal e sujeito à aprovação da assembleia municipal (n.ºs 2 e 3 do art.º 40.º da LFL).

Nos termos do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, o PSF deve incluir:

- a) A previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município;
- b) As medidas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, mais concretamente no que respeita à contenção da despesa com o pessoal;
- c) As medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela LOE para as rubricas da mesma natureza;
- d) Um plano com calendarização anual da redução dos níveis de endividamento até serem cumpridos os limites previstos nos art.ºs 37.º e 39.º da LFL;
- e) Informação referente aos investimentos previstos, assim como as respetivas fontes de financiamento;
- f) Um plano de maximização de receitas (impostos locais, taxas e operações de alienação de património);
- g) A previsão do impacto orçamental, por classificação económica, das medidas referidas nas alíneas anteriores, para o período de vigência do PSF.

De modo a responder às exigências acima referidas, a 12/05/2008 e no âmbito do processo de fiscalização prévia ao contrato de empréstimo em causa, a CMC remeteu à SRMTC o desenvolvimento do PSF que prevê um conjunto de medidas que se sintetizam no anexo II.

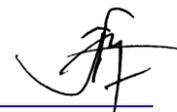
Da análise ao PSF verificou-se que:

1. O plano não foi elaborado de forma detalhada e quantificável, não prevendo o período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município;
2. As medidas de redução da despesa apresentadas não eram específicas, concretas, e mensuráveis²⁶;
3. Não foram efetuadas projeções financeiras demonstrativas de que as medidas preconizadas eram suficientes para o município atingir uma situação equilibrada.

²⁴ As ordens de pagamento foram liquidadas ainda durante o mês de maio de 2008.

²⁵ Nos termos do n.º 6 do referido art.º 40.º, os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos e um período máximo de diferimento de 3 anos.

²⁶ À exceção da poupança proveniente da cessação do pagamento do abono para falhas dos leitores cobradores.



Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da Assembleia alegaram que “[n]o âmbito do processo de fiscalização prévia ao contrato de empréstimo em causa, que foi visado pelo TC, o plano de saneamento financeiro agora em apreço também foi remetido àquele Tribunal”, mas que “[n]essa altura o TC não levantou qualquer objeção quanto à quantificação e calendarização das medidas, pelo que, não fará sentido vir fazê-lo agora em sede de execução do plano e decorrido que estão mais de três anos sobre a data de início do mesmo.”. Acrescentaram, ainda, que “nem a própria lei, que regula este sistema, exige claramente a quantificação e calendarização das medidas aqui em causa”.

Relativamente à argumentação apresentada, importa assinalar que, oportunamente, em sede de fiscalização prévia, a SRMTC solicitou esclarecimentos sobre a fundamentação do PSF²⁷, embora, ainda assim, tenha decidido conceder o visto com base no juízo de legalidade sobre o contrato de empréstimo.

No entanto, tal facto, não só não obsta como exige que, em sede de fiscalização sucessiva, se aprecie o conteúdo e, sobretudo, o grau de cumprimento dos compromissos a que o município se vinculou quando decidiu endividar-se para pagar dívidas.

Quanto ao conteúdo do PSF, embora a legislação tenha deixado aos órgãos autárquicos a competência para definir as concretas medidas para a recuperação da situação financeira municipal²⁸ (o n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008 estabelece apenas o conteúdo mínimo do plano), tal não significa que desse documento não constem (ou que não venham a ser concretizados à posteriori, aquando da implementação anual do plano) os aspetos essenciais à execução das medidas como são os casos da quantificação e calendarização, para todo o período de vigência do empréstimo, das metas e objetivos orçamentais.

Face ao anteriormente referido, as alegações apresentadas pelos presidentes dos órgãos autárquicos não procedem, mantendo-se a opinião relativa à insuficiência do PSF.

3.2. EXECUÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

3.2.1. Medidas de contenção da despesa

A solicitação da SRMTC, a CMC informou²⁹ que tinha concretizado as seguintes medidas de contenção da despesa previstas no PSF sem, no entanto, precisar a data da respetiva implementação nem quantificar os seus efeitos financeiros:

- a) *“Não arrendou mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos, exceto para o arquivo municipal (...);*
- b) *Instalou o armazém municipal em terrenos permutados que a autarquia possuía no Estreito da Calheta (Parque Empresarial);*
- c) *Reforçou as condições de base para a inovação e o empreendedorismo com a prossecução de medidas de promoção e valorização dos recursos humanos, nomeadamente através da avaliação nos termos do SIADAP;*

²⁷ No âmbito do processo de visto n.º 27/2008 foram solicitados dois pedidos de esclarecimento, de 14 de março e de 16 de abril de 2008.

²⁸ A este respeito, ver ainda o Acórdão deste Tribunal n.º 18/08 – 16.dez -1ºS/PL.

²⁹ Cfr. o ofício n.º 67 C Pº 26, de 16/02/2012.

- d) *Minimizar (sic) custos uniformizando documentos existentes e dispersos pelas várias secções, procedendo à sua normalização, racionalização, automatização;*
- e) *Elaborou orçamentos anuais detalhados e realistas;*
- f) *Restringiu a celebração de novos contratos de prestação de serviços individuais/avenças;*
- g) *Nomeou um responsável para a gestão do parque de viaturas;*
- h) *Gestão dos recursos humanos de acordo com as necessidades efetivas;*
- i) *Reforço da função de controlo financeiro ao nível da preparação, execução e avaliação orçamental;*
- j) *Garantiu a satisfação do princípio da economia, eficiência e eficácia na realização de despesas correntes com aquisição de bens e ao alargamento do âmbito da central de compras (...);*
- k) *Adotou o cartão Galp Frota na aquisição de combustíveis;*
- l) *Utilizou viaturas para o serviço estritamente necessário;*
- m) *Tem tentado reduzir os prazos de pagamento (...);*
- n) *Reduziu o ciclo de caixa com a antecipação de receitas;*
- o) *Está a negociar com fornecedores visando obter melhores prazos de pagamento e menores preços, através da redução remuneratória”.*

Nos dois pontos seguintes, aprecia-se a execução de cada uma das 20 medidas constantes no plano de saneamento.

3.2.1.1 – MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA COM O PESSOAL

1. Suspender as alterações ao quadro de pessoal

A. Colaboradores da SolCalheta, E.E.M a prestar serviço na CMC

A primeira medida tendente à contenção da despesa com o pessoal que a CMC se propôs concretizar foi suspender as alterações ao quadro de pessoal³⁰ até 31/12/2008, de harmonia com o art.º 14.º da LOE para 2008, “*com exceção das que resultassem da aplicação da lei que, na sequência da RCM n.º 109/2005, de 30 de junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, das que sejam indispensáveis para o cumprimento da lei ou de norma regulamentar que a concretize, ou para a execução de sentenças judiciais, bem como daquelas de que resulte diminuição da despesa*”.

O regime previsto na referida RCM n.º 109/2005 é o aprovado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, segundo o qual (cfr. o n.º 6 do seu art.º 6.º) um órgão ou serviço da administração direta ou indireta só pode proceder ao recrutamento de trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável, ou sem relação jurídica de emprego público previamente estabelecida, em casos excepcionais,

³⁰ Interpretou-se a referência à data de 31/12/2008 como sendo o prazo para implementação da medida já que o PSF tem a duração de 12 anos.



precedendo de parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela Administração Pública³¹.

Em 2007, a autarquia registava, no seu balanço social, 145 colaboradores e, em 2011, apresentava 132 postos de trabalho, verificando-se, formalmente, um decréscimo de 13 trabalhadores no quadriénio.

Porém, a empresa municipal “*Empreendimentos SolCalheta, E.E.M.*”, integralmente detida pela CMC³², celebrou, desde a sua criação até 31 de dezembro de 2011, 36 contratos de trabalho para o exercício de funções no município³³ verificando-se que nenhum desses colaboradores figurava no balanço social da CMC.

Considerando o número de trabalhadores contratados pela *SolCalheta* a exercer funções na CMC em 31/12/2011 (24), conclui-se que existiam mais 11 funcionários que em 31/12/2007:

Quadro 2 – Colaboradores ao serviço da CMC, no período de 2007 a 2011

Entidade	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	Δ 07/11
CMC	145	140	136	133	132	- 13
SolCalheta	7	12	32	34	31	24
Total	152	152	168	167	163	11
Δ anual	-	0	16	-1	- 4	

Nota: O número de funcionários da CMC indicado no PSF (de 140 pessoas) em 31/12/2007 é inconsistente com o indicado (145) no Balanço Social reportado a essa data. Além disso, o número de funcionários constante dos Balanços Sociais não coincide com o calculado com base nos mapas das saídas e admissões.

Assim, conclui-se que a CMC, a 31 de dezembro de 2011, sem alterar formalmente o seu quadro de pessoal, aumentou o número de colaboradores em exercício de funções para 163 (+ 11 que em 31/12/2007) através da empresa municipal *SolCalheta*, não cumprindo com o estabelecido no plano de saneamento financeiro e, conseqüentemente, na al. a) do n.º 4 do art.º 40.º da LFL³⁴.

O aumento de colaboradores em funções no ano 2009 (+16), resultante das novas contratações de pessoal realizadas pela *SolCalheta*, contrariou, ainda, as restrições impostas pelo n.º 2 do art.º 14.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/12 (LOE para 2009) e pelo

³¹ Segundo os n.ºs 3 a 5 do referido art.º 6.º, o recrutamento de trabalhadores por tempo indeterminado só pode efetuar-se de entre trabalhadores que tenham relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado previamente estabelecida, exceto quando tais atividades sejam de natureza temporária, caso em que podem ser recrutados trabalhadores que não pretendam conservar relações jurídicas de emprego público por tempo indeterminado ou se encontrem colocados em situação de mobilidade especial.

³² Esta empresa foi criada a 3 de agosto de 2006.

³³ Especificamente: 2 engenheiros do ambiente, 1 técnico superior de contabilidade, 1 técnico superior informático, 1 assistente social, 1 fiscal de obras com formação superior em proteção civil, 1 fiscal, 1 motorista de ligeiros, 4 motoristas de pesados, 2 leitores/cobreadores, 4 auxiliares de limpeza, 9 cantoneiros, 1 bibliotecária, 1 canalizador, 1 assistente técnica, 1 assistente operacional, 2 administrativos, 2 pintores e 1 administrativa multimédia (*vide* o anexo III). Note-se que alguns destes trabalhadores exercem funções específicas dos municípios (caso dos 2 engenheiros do ambiente, dos 9 cantoneiros e do fiscal de obras).

³⁴ Que estabelece que os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a cumprir o PSF.

n.º 6 do art.º 6.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro³⁵, que condicionam o recrutamento de novos trabalhadores para exercerem funções num órgão ou serviços da administração autárquica à emissão de parecer favorável pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública.

B. Despesas com o pessoal da SolCalheta a exercer funções na CMC

Até 31 de dezembro de 2011, dos 36 colaboradores da *SolCalheta* que exerceram funções na autarquia da Calheta, apenas doze celebraram um acordo de cedência de interesse público e só 3 foram pagos pela CMC (cfr. o anexo III), em conformidade com o n.º 1 do art.º 58.º da Lei n.º 12-A/2008³⁶, conjugado com o art.º 11.º do DL n.º 209/2009, de 3 de setembro³⁷, estando sujeitos ao Regime de Contrato de Trabalho em Funções Públicas³⁸.

Os restantes 33 funcionários são remunerados pela empresa *SolCalheta*, tendo o montante das referidas remunerações pagas no período de 2008 a 2011 atingido os 907 037,24€, como se pode observar no quadro infra:

Quadro 3 – Remunerações pagas pela SolCalheta, no período de 2008 a 2011

					(em euros)
Entidade	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	Δ 08/11
CMC	2.164.600,01	2.154.605,62	2.211.027,05	2.195.800,44 ³⁹	31.200,43
SolCalheta	84.801,18	197.484,01	319.456,12	305.295,93	220.494,75
Total	2.249.401,19	2.352.089,63	2.530.483,17	2.501.096,37	251.695,18
Δ anual	-	102.688,44	178.393,54	- 29.386,80	

Considerando o montante das remunerações pagas pela SolCalheta, verifica-se que, de 2008 para 2011, a despesa com pessoal da autarquia aumentou em 11% (cerca de 252 mil euros), ascendendo ao montante de 2,5 milhões de euros.

Em suma, a CMC não cumpriu com o estabelecido no PSF, tendo, no período em análise, aumentado o número e os custos do pessoal em funções na autarquia.

A factualidade que antecede, na parte respeitante à prestação de serviço na CMC por parte de trabalhadores da empresa municipal SolCalheta sem qualquer acordo de cedência, configura a violação do art.º 58.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, e do art.º

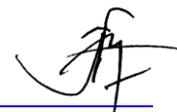
³⁵ Regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

³⁶ Que dispõe que “*Há lugar à celebração de acordo de cedência de interesse público quando um trabalhador de entidade excluída do âmbito de aplicação objectivo da presente lei deva exercer funções, ainda que a tempo parcial, em órgão ou serviço a que a presente lei é aplicável e, inversamente, quando um trabalhador de órgão ou serviço deva exercer funções, ainda que no mesmo regime, em entidade excluída daquele âmbito de aplicação*”.

³⁷ Sob a epígrafe de “*Cedência de interesse público*”, a norma invocada estabelece que “*O acordo de cedência de interesse público, previsto no artigo 58.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, pressupõe a concordância escrita do presidente da câmara municipal ou da junta de freguesia, nos municípios e freguesias respectivamente, da entidade cessionária e do trabalhador, e implica, na falta de disposição em contrário, a suspensão do estatuto de origem deste*”.

³⁸ Aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro. As suas remunerações baseiam-se nos anexos do DR n.º 14/2008, de 31 de julho e estão de acordo com a Tabela Remuneratória Única publicada pela Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.

³⁹ Inclui 20 mil euros de uma avença de assessoria jurídica na área do urbanismo, que não se encontrava contabilizada na rubrica “*01.01.07 – Pessoal em regime de tarefa ou avença*” (estava contabilizada na rubrica “*02.02.14 – Estudos, pareceres, projetos e consultadoria*”). O contrato foi celebrado entre o município da Calheta e Vanessa Alexandra Laranjeira Cruz a 3 de março de 2011, pelo montante mensal de 2.000,00€ (mais IVA) e com duração de 10 meses.



11.º do DL n.º 209/2009, de 3/09, sendo suscetível de fazer incorrer o Presidente da CMC (cfr. al. a) do n.º 2 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18/09) e os responsáveis pela empresa SolCalheta⁴⁰, em responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97.

Por seu turno, o pagamento das despesas com o pessoal em funções na CMC por parte da SolCalheta configura uma situação de desorçamentação de despesas com o pessoal no montante de 907 037,24€ que contraria o art.º 4.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007⁴¹, de 15 de janeiro, em conjugação com o n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 91/2001⁴², de 20 de agosto, sendo geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, suscetível de ser imputada aos membros do órgão executivo⁴³ que elaboraram as propostas de orçamento para 2009, 2010 e 2011 (cfr. os art.ºs 53.º, n.º 2, al. b) e 64.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 169/99).

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da AM alegaram haver *“funcionários provenientes da SolCalheta que iniciaram funções na CMC antes da entrada em vigor da Lei n.º 12-A/2008, de 27/02, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas e veio estipular a figura do “acordo de cedência” e que “A SolCalheta, apesar de detida na sua totalidade pelo Município da Calheta, é uma entidade com autonomia administrativa, financeira e patrimonial face à CMC, dispondo de documentos previsionais autónomos dos da CMC.”*

Não se alcança o conteúdo útil das alegações produzidas em defesa da atuação dos responsáveis municipais, sobretudo se tomarmos em consideração que está em causa o facto da CMC ter utilizado a empresa municipal SolCalheta para contornar ilegalmente as restrições legais ao aumento da despesa com pessoal e à admissão de trabalhadores (cfr. o Relatório da auditoria à SolCalheta n.º 6/2012 – FS/SRMTC, de 3 de maio).

2. Alterações na Secção de Águas

Do conjunto de quatro medidas preconizadas para a Secção de Águas⁴⁴ (cfr. o anexo II), a CMC, no seu ofício de 16/02/2012, apenas referiu ter adotado a respeitante ao corte do abono para falhas que era atribuído aos leitores cobradores.

⁴⁰ Júlio Urbino Rodrigues Freitas, João José Alegria Fernandes de Sousa, Luís Duarte Freitas de Nóbrega e Aleixo Jacinto Castro Abreu (na qualidade de Presidente e Vogais do CA, respetivamente).

⁴¹ Que determina que *“os municípios e as freguesias estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental”*.

⁴² A norma em causa, sob a epígrafe de *“Unidade e universalidade”*, refere que *“O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social”*.

⁴³ A SolCalheta está sujeita aos poderes de tutela e superintendência da CMC que incluem, nomeadamente, a aprovação do Plano de Atividades e do Orçamento da empresa e de diretivas e instruções genéricas dirigidas ao seu Conselho de Administração.

⁴⁴ Nomeadamente:

- Reafetar o pessoal a outras unidades orgânicas onde se denote falta de recursos humanos para o exercício de funções administrativas;
- As leituras passarão a ser feitas com base em consumos médios e ajustados bimensalmente, após verificação *in loco*;
- O pagamento dos consumos passará a ser feito nas estações de correio, por multibanco, por débitos em conta e na Tesouraria da CM;

Apesar desta medida ter permitido uma diminuição das despesas com o referido abono para falhas já em 2008 para cerca de metade, ainda assim, um dos leitores-cobreadores continuou a auferir aquele abono, com a justificação de que “... em 2008 a autarquia possuía 4 Leitores-Cobreadores que recebiam abono para falhas, todavia, a partir de determinada altura, por força da reestruturação operada no serviço de águas na sequência do estipulado no plano de saneamento financeiro, passou-se a processar o abono para falhas apenas a um Leitor-Cobrador que continuou a fazer cobranças em locais específicos, onde não foi possível suprir estas tarefas pelo pagamento por multibanco ou nos correios.”.

Quadro 4 – Evolução da despesa com abono para falhas, de 2007 a 2011

Rubrica	(em euros)					
	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 07/11
01.02.05	2.466,36	825,75	923,31	949,19	2.752,82	286,46

Assim, conclui-se que, no quinquénio 2007-2011, a CMC não só não cumpriu com o previsto no PSF, como ainda aumentou a despesa nesta rubrica em cerca de 12%.

Refira-se, ainda, que o aumento da despesa com o abono para falhas de 1 803,63€ (ou seja, 190%), verificado entre 2010 e 2011, é inconsistente com a justificação apresentada pela CMC, segundo a qual só um dos leitores cobreadores continuava a receber o referido abono.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da AM reiteraram que o “*corte deste abono de falhas foi efetivamente realizado e na íntegra, face às circunstâncias da realidade local, na medida em que dos quatro leitores cobreadores em causa apenas um permanece a auferir deste abono*” e esclareceram que a variação verificada de 2010 para 2011 respeita à atribuição do abono para falhas “*aos funcionários que exercem as funções de Tesoureiro e Ajudante de Tesoureiro*”.

Os argumentos apresentados não foram documentalmente sustentados e não procedem, uma vez que o serviço de tesouraria⁴⁵ já existia antes da elaboração do PSF e porque o direito ao abono para falhas já se encontrava estabelecido no DL n.º 4/89, de 6/01⁴⁶.

3. Não realizar alterações do posicionamento remuneratório

A terceira medida prevista no plano de saneamento consiste na não realização de alterações do posicionamento remuneratório, com exceção das que a lei obrigue.

Contudo, em 2010, verificou-se que 61 trabalhadores da CMC mudaram de posição remuneratória/nível remuneratório, por opção gestonária, concluindo-se assim que a autarquia não cumpriu com o acordado no PSF.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da AM explicaram que a alteração remuneratória em 2010 ficou a dever-se à convergência dos seguintes fatores: “*nova legislação; substituição de congelamento anteriormente existente; expectativas de alguns funcionários, de menor vencimento, face à nova legislação que veio permitir uma*

d) Será retirado o abono para falhas aos leitores cobreadores, uma vez que estes deixarão de manusear dinheiro, permitindo uma poupança global, no período de 2008 a 2020, no montante de 17 939,51€.

⁴⁵ Cfr. o Doc. 4 – Organigrama da Câmara Municipal da Calheta de 2002 – apresentado em contraditório.

⁴⁶ Alterado pelo DL n.º 276/98, de 11/09 e pelo art.º 24.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31/12.



alteração do posicionamento remuneratório; diminuta remuneração de alguns funcionários e a pressão sindical, que provocou as condições que levaram às alterações notadas no Relato.” Terminaram concluindo não poder “considerar esta medida cruamente incumprida, mas sim, face ao circunstancialismo, entender o seu mitigado incumprimento como justificado.”

Sobre a justificação apresentada, é de referir que as mencionadas alterações remuneratórias foram autorizadas por “opção” quando o município se havia comprometido, dois anos antes, a não aumentar os gastos com o pessoal a não ser quando tal fosse legalmente obrigatório.

4. Recorrer o menos possível a prestações de serviços para elaboração de estudos, pareceres e consultadoria

No respeitante à medida tendente à redução das prestações de serviços para elaboração de estudos, pareceres e consultadoria, verifica-se, com base na evolução dos pagamentos da rubrica “02.02.14 - Estudos, Pareceres, Projectos e Consultadoria”, entre 2007 e 2011, um aumento de cerca de 390 mil euros:

Quadro 5 – Evolução da despesa com estudos, pareceres, projetos e consultadoria, de 2007 a 2011

Rubrica	(em euros)					
	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 07/11
02.02.14	91.224,92	183.237,27	151.862,29	309.205,79	480.159,28	388.934,36

Assim, não obstante a simplicidade do indicador utilizado, conclui-se que no quinquénio 2007-2011 a CMC não só não cumpriu com o previsto no PSF, como ainda aumentou a despesa nesta rubrica em 426%, atingindo o montante de 480 mil euros, em 2011.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da Assembleia esclareceram que a génese da medida “*radica num esforço possível da CMC na redução do recurso a prestações de serviços para elaboração de estudos, pareceres e consultadoria, sem que se imponha uma, obrigatória, mesmo que pequena, efetiva redução dos custos inerentes, segundo o PSF.*”. Apontaram seguidamente exemplos dos serviços adquiridos (serviços no âmbito do PRODORAM – Programa de Desenvolvimento Rural da Região Autónoma da Madeira, projetos diversos, serviços relacionados com a alteração do Plano Diretor Municipal).

Acrescentaram que “*O desenvolvimento dos projetos necessitou da colaboração de entidades externas com aptidão técnica nas áreas em causa, por falta de recursos humanos para o efeito. Pois, se internamente existissem técnicos municipais com capacidade técnica para a sua elaboração, não se teria recorrido a entidades externas.*”. Terminaram concluindo não admitir que a medida não tenha sido cumprida.

Neste particular, é de referir que entre 2007 e 2011 este tipo de despesas cresceu quatro vezes e que esse desempenho foi conseguido quando o município se comprometeu a “4) *Recorrer o menos possível às prestações de serviços para elaboração de estudos, pareceres e consultadoria, passando essas tarefas a serem desempenhadas por pessoal interno, dando-lhe a formação profissional para o efeito.*”.

Atendendo à crueza dos números não se descortina em que fundamentos se apoiam os responsáveis para considerar que esta medida foi, de algum modo, cumprida.

5. Flexibilidade, dinamismo e inovação

A quinta medida do PSF propunha alterar o modelo orgânico do município optando pela flexibilidade, dinamismo e inovação, deixando para trás estruturas fortemente hierarquizadas e burocráticas, sendo fundamental a adaptação às novas competências em constante mudança.

Dada a natureza da medida (não é específica, concreta e mensurável) não se considerou possível aferir o seu cumprimento. Todavia, em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da Assembleia enunciaram *“as iniciativas que a CMC tomou, para cumprimento da medida, como por exemplo:*

- *contrato de cobrança postal celebrado com os CTT em 25 de Junho de 2008,*
- *alteração do modelo orgânico do município (macroestrutura) através de um desdobramento de Divisões e junção de Secções permitindo uma divisão mais clara e funcional das respetivas funções e competências, proporcionando uma estrutura melhor adaptada à realidade e às atuais exigências de funcionamento dos serviços municipais. O que melhor resulta do confronto entre os organismos anterior e atual da CMC publicados no Diário da República.”.*

Em anexo, remeteram um organigrama da CMC que apresenta uma estrutura menos ramificada que a legalmente aprovada⁴⁷. Contudo, esse organigrama não se encontra datado nem há evidências da sua aprovação pelos órgãos do município nem da sua publicação no Diário da República (cfr. os art.ºs 6.º, 7.º e 10.º, n.º 6, do DL n.º 305/2009, de 23/10).

6. Redução, já em 2008, das despesas com horas extraordinárias e telecomunicações

A sexta medida de contenção da despesa visava a redução, já em 2008, das despesas com horas extraordinárias e telecomunicações.

A. Despesa com horas extraordinárias

A despesa com horas extraordinárias passou de 63 mil euros em 2007 para 18 mil euros em 2011 (*vide* quadro infra) levando a que se considere que a medida foi cumprida.

Quadro 6 – Evolução da despesa com horas extraordinárias, de 2007 a 2011

Rubrica	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 07/11
01.02.02	63.499,73	47.077,56	29.925,09	34.607,94	18.531,18	- 44.968,55

(em euros)

B. Despesas com comunicações

A despesa com comunicações da CMC, entre 2007 e 2011, teve um acréscimo de cerca de 63% (27 mil euros, aproximadamente) não tendo, por isso, sido dado cumprimento ao objetivo preconizado no PSF:

⁴⁷ Cfr. o Aviso n.º 4792/2002, publicado no DR, II Série, n.º 125, de 31 de maio de 2002.



Quadro 7 – Evolução da despesa com comunicações, de 2007 a 2011

Rubrica	(em euros)					
	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 07/11
02.02.09	42.466,21	56.905,15	72.334,36	69.689,25	69.026,61	26.560,40

No entanto a avaliação conjunta das duas metas que a CMC se propôs atingir permite concluir que a medida foi cumprida já que, no conjunto, se observa uma redução de 18,4 mil euros.

Em suma, os dados obtidos revelam o incumprimento do PSF no que concerne à contenção das despesas com o pessoal pois não foram cumpridas 5 das 6 medidas propostas e avaliadas na presente auditoria.

Note-se que a factualidade descrita contraria o disposto no art.º 5.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, e pode determinar a impossibilidade da CMC contrair novos empréstimos durante um período de 5 anos e de aceder à cooperação técnica e financeira com a Administração Central, nos termos do n.º 5 do art.º 40.º da LFL.

3.2.1.2 – MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA CORRENTE

3.2.1.2. A) Avaliação do cumprimento das medidas estabelecidas no PSF

1. Não arrendar mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos

No que respeita à contenção da despesa corrente a CMF vinculou-se a não arrendar mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos, mantendo apenas os contratos existentes.

Contudo, contrariando essa medida, em 28 de abril de 2009 o município da Calheta, representado pelo Presidente da CMC, outorgou um contrato de arrendamento de um espaço com uma área bruta de 150 m², pelo valor mensal de 1 275,00€, para instalação do Arquivo Municipal da Calheta.

Em sede de contraditório, os responsáveis declararam ser inevitável o arrendamento do espaço devido à necessidade de aumentar o espaço disponível, pelo que *“Por uma questão de operacionalidade dos serviços e contenção de custos o município optou por arrendar as instalações, com condições para o efeito, mais próximas da CMC”*.

Afirmam, ainda, que *“Não obstante o arrendamento do edifício para instalar o Arquivo Municipal, a medida, tem que se considerar, face às circunstâncias expostas, justificada, o que nos leva a um incumprimento mitigado.”*

Apesar da justificação invocada, mantém-se o facto da atuação do executivo contrariar o estabelecido no PSF e de, face à alegada inevitabilidade do aluguer, não terem sido apresentadas medidas alternativas ou complementares que permitissem compensar o aumento da despesa.

2. Instalar o armazém municipal em terrenos da autarquia no Estreito da Calheta

A CMC instalou o armazém municipal em terrenos que possuía na freguesia do Estreito da Calheta concluindo-se que a medida foi cumprida.

3. Reforço das condições de base para a inovação e o empreendedorismo

4. Minimizar custos uniformizando documentos existentes

A aferição do cumprimento da terceira e a quartas medidas⁴⁸ (cfr. o anexo II) de contenção da despesa corrente não se realizou por serem medidas indefinidas e indeterminadas.

5. Elaboração de orçamentos anuais detalhados e realistas

Como a CMC se propôs elaborar orçamentos anuais detalhados e realistas procurou-se verificar o cumprimento da medida através da evolução da assertividade das estimativas de receita e despesa do município da Calheta no período 2008-2011:

Quadro 8 – Execução orçamental 2008 – 2011

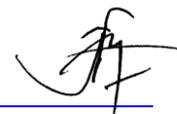
		(em euros)			
Designação		2008	2009	2010	2011
Receita	Orçamentada	28.146.250,00	18.309.200,00	18.914.000,00	23.110.201,52
	Liquidada	15.384.435,55	8.550.407,71	9.081.273,52	11.264.686,45
	% Execução	55%	47%	48%	49%
Despesa	Orçamentada	28.146.250,00	18.309.200,00	18.914.000,00	23.110.201,52
	Liquidada	19.017.856,36	13.410.820,83	14.337.172,00	16.474.879,20
	% Execução	68%	73%	76%	71%
Saldo	Previsto	0,00	0,00	0,00	0,00
	Real	- 3.633.420,81	- 4.860.413,12	- 5.255.898,48	- 5.210.192,75
Grau de cobertura das despesas		81%	64%	63%	68%

Os dados coligidos não evidenciam qualquer alteração na qualidade das previsões orçamentais ao longo do período considerado. Antes pelo contrário, o que o quadro destaca é uma prática sistemática de sobreavaliação orçamental, uma vez que as previsões não encontram sustentação nos elementos históricos⁴⁹ nem em qualquer outra informação credível que permitisse fundamentar tais expectativas, como se pode comprovar,

⁴⁸ As mencionadas medidas visavam:

1. O reforço das condições de base para a inovação e o empreendedorismo com a preocupação de medidas de promoção e valorização dos recursos humanos;
2. Minimizar custos uniformizando documentos existentes e dispersos pelas várias secções, procedendo à sua normalização, racionalização, automatização.

⁴⁹ Refira-se que, na Verificação Interna da Conta da CMC relativa a 2009, foi evidenciada a violação da regra previsional estabelecida na al. a) do ponto 3.3.1. do POCAL aplicável à orçamentação das rubricas 01 - *Impostos directos* e 02 - *Impostos indirectos*, segundo a qual “as importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, excepto no que respeita a receitas novas ou a actualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objecto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes”. Tal facto motivou a formulação de uma recomendação pela SRMTC, determinando que a CMC passe a observar o referido limite na elaboração dos orçamentos para o ano de 2012 e seguintes.



novamente, pelo valor inscrito, em 2012, de 20 745 741,00€, tanto no orçamento da receita e da despesa da CMC.

Em face da conclusão que a autarquia da Calheta não observou a medida em análise, e apesar de não ter sido analisado o nível de detalhe dos orçamentos por se considerar que a mesma não é suficientemente objetiva, o Presidente da Câmara e o Presidente da Assembleia, no contraditório afirmam que *“o grau de “detalhe” do orçamento da CMC, (...) cumpre os princípios e regras estipuladas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais – POCAL.”* e que *“Mesmo que a componente do “realismo” do orçamento tenha apreciação negativa, consideramos excluída a possibilidade do TC dar como incumprida toda a medida em causa, porque, o Tribunal não aferiu a componente do “detalhe” do orçamento.”*

Sobre as alegações apresentadas é de referir que a importância do grau de *“detalhe”* do orçamento é residual (tanto mais que, antes do PSF, essa questão não foi suscitada) quando comparada com o aspeto central da medida que tem a ver com o realismo do orçamento, por forma a adequar o nível de assunção das despesas às reais possibilidades financeiras do Município.

6. Restringir novos contratos de prestação de serviços individuais / avenças

À semelhança de outras, a medida tendente a restringir novos contratos de prestação de serviços individuais/avenças é de muito difícil avaliação, dada a falta de indicadores e de calendarização. É de salientar que a CMC, em 2010, outorgou 2 contratos de prestação de serviços no âmbito da *“Implementação do novo SIADAP”* e da *“Gestão de Recursos Humanos e Reestruturação Orgânica do Município da Calheta”*, pelos montantes, respetivamente, de 13 500,00€ e 12 000,00€, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor.

Em 2011, a autarquia também celebrou uma avença de assessoria jurídica, no valor de 20 000,00€ (mais IVA).

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da Assembleia alegaram (embora sem apresentar documentos comprovativos) que os mencionados contratos já cessaram, o que demonstra o seu *“caracter meramente pontual e excepcional”*. Terminam considerando que por esse motivo a *“medida não pode ser julgada incumprida sem mais.”*

7. Nomear um responsável para a gestão do parque de viaturas

A nomeação de um responsável para a gestão do parque de viaturas foi concretizada pelo que se considerou que a sétima medida foi cumprida.

8. Planeamento dos recursos humanos de acordo com as necessidades efetivas

9. Reforço da função de controlo financeiro ao nível orçamental

10. Garantir a satisfação do princípio da economia, eficiência e eficácia na aquisição de bens

Face à ausência de dados sobre a situação de partida, de indicadores para aferir a evolução das medidas e de metas calendarizadas a oitava, nona e décima medidas do PSF não foram avaliadas.

11. Redução, já em 2008, das despesas com viaturas e utilização destas para o serviço estritamente necessário

Da análise das despesas com viaturas ao serviço da CMC ressalta o facto de a 05/12/2008 e a 25/01/2010, a empresa municipal *SolCalheta* ter adquirido, em *leasing*, 8 viaturas (4 Ligeiras Renault Clio e 4 carrinhas Mitsubishi 4x4) no montante de 131 mil euros, para serem utilizadas pela CMC, designadamente, 7 na área da fiscalização e 1 no âmbito da ação social. As despesas com o combustível dessas viaturas, suportadas pela empresa municipal, perfizeram, no período de 2008 a 2011, o montante de 33,6 mil euros.

Considerando o valor das rendas dos contratos de *leasing* e das despesas com combustíveis pagas pela *SolCalheta*, apresenta-se no quadro seguinte, o custo estimado das despesas incorridas pela CMC entre 2008 e 2011:

Quadro 9 – Despesas com viaturas no período de 2008 a 2011

(em euros)					
Descrição	2008	2009	2010	2011	Δ 08/11
CMC					
Rendas	52.784,50	27.298,89	9.585,71	-	-52.784,50
Combustível ⁵⁰	140.984,36	109.046,01	120.899,03	141.382,00	397,64
Reparações	52.592,59	74.569,70	94.410,10	107.664,95	55.072,36
Revisões Periódicas	3.182,43	3.991,43	3.812,32	2.235,70	-946,73
Peças	28.743,23	36.366,92	32.482,62	23.716,36	-5.026,87
Preço de Aquisição	29.753,64	-	11.500,00	-	-29.753,64
Seguros	13.487,22	22.318,80	14.922,70	16.080,67	2.593,45
Subtotal	321.527,97	273.591,75	287.612,48	291.079,68	-30.448,29
SolCalheta					
Rendas	1.355,15	13.839,19	30.129,44	31.896,79	30.541,64
Combustível ⁵⁰	-	2.877,37	11.846,75	18.903,51	18.903,51
Subtotal	1.355,15	16.716,56	41.976,19	50.800,30	49.445,15
Total	322.883,12	290.308,31	329.588,67	341.879,98	18.996,86

No quadriénio 2008/2011, as viaturas ao serviço da CMC custaram cerca de 1,3 milhões de euros, tendo a despesa evidenciado um crescimento a partir de 2009, atingindo o montante de, aproximadamente, 342 mil euros, em 2011, mais 19 mil euros do que em 2008 (ano da implementação do plano de saneamento).

Para além de não ter cumprido com a meta fixada no PSF, a factualidade que antecede configura uma situação de desorçamentação das despesas, no montante de 110 848,20€ (correspondentes às despesas suportadas pela *SolCalheta* com as viaturas ao serviço do município), que contraria o art.º 4.º, n.º 1⁵¹, da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, em conjugação com o n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 91/2001⁵², de 20 de agosto, sendo geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do art.º

⁵⁰ Os consumos de combustível foram fornecidos pela GALP Madeira na sequência da circularização deste fornecedor.

De salientar, as discrepâncias encontradas entre os montantes indicados pela GALP e os enviados pela CMC, de + 160,98€, + 8 536,96€, - 9 202,23€ e + 282,61€, referentes a 2008, 2009, 2010 e 2011, respetivamente.

⁵¹ Que determina que “os municípios e as freguesias estão sujeitos às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental”.

⁵² A norma em causa, sob a epígrafe de “Unidade e universalidade”, refere que “O Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social”.



65.º da Lei n.º 98/97, suscetível de ser imputada aos membros do órgão executivo⁵³ que elaboraram as propostas de orçamento para 2009, 2010 e 2011 (cfr. os art.ºs 53.º, n.º 2, al. b) e 64.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 169/99).

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da Assembleia alegam que o quadro espelha, face a 2008, um decréscimo das despesas incorridas pela CMC “*o que indica o cumprimento da medida.*” apesar do aumento dos custos com os combustíveis, da taxa do IVA e das reparações das viaturas que não eram previsíveis aquando da elaboração do PSF. Prosseguem reiterando que “*a Solcalheta, apesar de detida na sua totalidade pelo Município da Calheta, é uma entidade com autonomia administrativa, financeira e patrimonial face à CMC, dispondo de documentos previsionais autónomos dos da CMC.*” Concluem considerando “*cumprida a presente medida relativamente à CMC.*”

Das alegações apresentadas ressalta a renovação do argumento que as contas da empresa municipal são independentes das do Município e a omissão que a despesa associada à utilização das oito viaturas da empresa (4 Renault Clio e 4 Mitsubishi 4x4) pela CMC, sete na área da fiscalização municipal e uma no âmbito da ação social⁵⁴, estava contabilizada na SolCalheta. É precisamente por não se poder deixar de imputar o custo da utilização das viaturas à autarquia que se mantém a posição que a CMC não cumpriu a medida em apreciação.

12. Redução dos prazos de pagamento

Para aferir o cumprimento da décima segunda medida do PSF, que previa a redução dos prazos de pagamento a fornecedores, elaborou-se o quadro seguinte de onde consta a evolução daquele indicador entre 2007 e 2011:

Quadro 10 – Evolução do prazo médio de pagamento, de 2007 a 2011

Designação						(em dias)
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	Δ 07/11
PMP	240	119	115	319	251	11

Fonte: DGAL e, relativamente a 2011, a CMC.

A informação espelhada no quadro permite concluir que o prazo médio de pagamento a fornecedores aumentou, de 2007 para 2011, em 11 dias consequentemente, conclui-se que a autarquia não cumpriu a medida a que se vinculou no PSF.

Note-se que no final de 2011, as dívidas a terceiros de curto prazo da CMC ultrapassaram o valor de 2007 e que, recorde-se deram origem ao empréstimo de saneamento financeiro cujo PSF agora se analisa.

⁵³ A Solcalheta está sujeita aos poderes de tutela e superintendência da CMC que incluem, nomeadamente, a aprovação do Plano de Atividades e do Orçamento da empresa e de diretivas e instruções genéricas dirigidas ao seu Conselho de Administração.

⁵⁴ Cfr. o ponto 3.3.3, pág. 25 e o anexo VII do Relatório n.º 6/2012 – FS/Aud relativo à Auditoria à empresa “Empreendimentos SolCalheta, EEM” – 2006/2010.

A factualidade descrita evidencia que a CMC continuava sem capacidade para solver os compromissos assumidos perante terceiros, apesar de já ter utilizado o empréstimo contratado para proceder à consolidação de passivos.

Quadro 11 – Evolução das dívidas a terceiros de curto prazo, de 31/12/2007 a 31/12/2011

(em euros)

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 07/11
Fornecedores c/c	3.574,69	1.050,30	28.118,38	80.906,68	1.522.099,02	1.518.524,33
Forn.Imobilizado	7.107.635,08	847.599,40	3.100.523,89	808.949,52	1.516.353,42	-5.591.281,66
Outros credores	-	-	-	3.952.909,22	4.682.123,05	4.682.123,05
Total	7.111.209,77	848.649,70	3.128.642,27	4.842.765,42	7.720.575,49	609.365,72

Em 2011, as dívidas a fornecedores de curto prazo atingiam os 7,7 milhões de euros e representavam 68% do total das receitas da CMC do ano anterior (11,2 milhões de euros).

Assim, o Município da Calheta não só não cumpriu com esta medida, como três anos após a contração do empréstimo para saneamento financeiro se encontrava novamente em situação de rotura financeira (embora não declarada pelos Ministros das Finanças e da tutela), por se encontrarem preenchidos os critérios definidos na al. a) do n.º 3⁵⁵ do art.º 41.º, da Lei n.º 2/2007.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da Assembleia declararam que *“A CMC tem desenvolvido um esforço para a redução efetiva dos prazos de pagamento, porém, sem o resultado expetado, devido essencialmente à falta de pagamento das verbas afetas aos contratos programa celebrados com o Governo Regional.”*

Mais defenderam que *“atendendo ao disposto no artigo 8.º do Dec. Lei n.º38/2008, de 07/03, não poderá ser declarada pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, a situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira da CMC, na medida em que não se encontram reunidas pelo menos três das situações ali plasmadas”*⁵⁶ e que na ficha do Município constante no sistema integrado de informação

⁵⁵ “A situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira pode ser, subsidiariamente, declarada por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do ministro que tutela as autarquias locais, após comunicação da Direcção-Geral das Autarquias Locais, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;
- b) O incumprimento, nos últimos três meses, de dívidas de algum dos seguintes tipos, sem que as disponibilidades sejam suficientes para a satisfação destas dívidas no prazo de dois meses:
 - i) Contribuições e quotizações para a segurança social;
 - ii) Dívidas ao Sistema de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE);
 - iii) Créditos emergentes do contrato de trabalho;
 - iv) Rendas de qualquer tipo de locação.”

⁵⁶ Nos termos da norma invocada pelos responsáveis: *“A situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira pode ser declarada pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, quando se verificarem pelo menos três das seguintes situações:*

- a) Ultrapassagem do limite de endividamento a médio e longo prazos previsto no artigo 39.º da LFL;
- b) Endividamento líquido superior a 175 % das receitas previstas no n.º 1 do artigo 37.º da LFL;
- c) Existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50 % das receitas totais do ano anterior;
- d) Rácio dos passivos financeiros, incluindo o valor dos passivos excepcionados para efeitos de cálculo do endividamento líquido, em percentagem da receita total superior a 300 %;
- e) Prazo médio de pagamentos a fornecedores superior a seis meses;
- f) Violação das obrigações de redução dos limites de endividamento previstos no n.º 2 do artigo 37.º e no n.º 3 do artigo 39.º, ambos da LFL.”



das Autarquias Locais, disponibilizado pela DGAL, referente ao quarto trimestre de 2011, o município não é considerado em situação de desequilíbrio financeiro estrutural.

Acrescentaram, finalmente que a *“dificuldade na redução dos prazos de pagamento fundamenta-se em fatores externos que transcendem a vontade do próprio Município e que se prendem com o pagamento de participações devidas pelo Governo Regional à CMC e com a fórmula de cálculo utilizada pela DGAL”* concluindo *“que, também nesta medida não se pode considerar, sem mais, o incumprimento em causa, uma vez que para o mesmo existe justificação”*.

Não obstante ser de reconhecer a existência de atrasos nos financiamentos no âmbito da cooperação financeira com o governo regional, regista-se que dos 7,7 milhões em dívida só 1,5 milhões respeitam a fornecedores de imobilizado suscetíveis de serem justificados com atrasos na satisfação das verbas ínsitas aos contratos programa.

A restante dívida a fornecedores, no montante de 6,2 milhões de euros, radica na incapacidade do Município em adaptar o ritmo de assunção das despesas às suas reais possibilidades de arrecadação de receitas. Por esse motivo, mantém-se, o entendimento que a medida em apreciação não foi cumprida.

13. Redução do ciclo de caixa com a antecipação de receitas

A décima terceira medida do PSF tinha por objetivo antecipar os recebimentos verificando-se, contrariamente ao perspectivado, que as dívidas de terceiros de curto prazo aumentaram 711%, atingindo cerca de 1,2 milhões de euros a 31 de dezembro de 2011, quando, em 2007 eram de apenas 145 mil euros. Essa evolução traduz um incumprimento da medida em análise.

Quadro 12 – Evolução das dívidas de terceiros de curto prazo, de 31/12/2007 a 31/12/2011

Designação	(em euros)					
	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 07/11
Dívidas de terceiros de curto prazo	144.829,71	123.642,02	114.287,76	211.677,25	1.175.536,92	1.030.707,21

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o da Assembleia explicaram em síntese que o *“incumprimento desta medida fundamenta-se, mais uma vez, em fatores externos que transcendem a vontade do próprio Município e que se prendem com o pagamento de participações devidas pelo Governo Regional à CMC”*.

Se bem que se aceite que a antecipação de receitas dos contratos programa está fora de controlo da autarquia, a situação evidencia a dependência financeira do município das transferências do governo regional.

14. Negociação com fornecedores visando obter melhores prazos de pagamento

Esta medida não foi avaliada por estar em contradição com a medida 12 (que visava a redução dos prazos de pagamento) e com o próprio propósito do PSF.

Em suma, os dados obtidos revelam o incumprimento do PSF no que concerne à contenção das despesas correntes pois não foram cumpridas cinco das sete medidas avaliadas (não foram avaliadas sete medidas em virtude da sua insuficiente concretização).

O incumprimento do PSF configura a infração ao art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e à al. a), do n.º 4, do art.º 40.º da LFL⁵⁷, a qual é suscetível de determinar a aplicação das sanções previstas no n.º 5 do mesmo artigo, designadamente a impossibilidade do Município contrair novos empréstimos, durante um período de 5 anos, e de aceder à cooperação técnica e financeira com a Administração Central.

3.2.1.2. B) Avaliação do cumprimento das metas de variação da despesa corrente estabelecidas na Lei do Orçamento do Estado

A al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008⁵⁸, de 07/03 estabelece que os PSF devem apresentar “(...) medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza” motivo pelo qual se analisou a evolução dos orçamentos e dos pagamentos da CMC entre 2008 e 2011.

Para o efeito verificou-se que as LOE para os anos 2008, 2009, 2010 e 2011⁵⁹ fixavam uma taxa global de crescimento da despesa corrente⁶⁰ de 3%, 2,3%, 3,7% e de - 3,6%, respetivamente.

Quadro 13 - Variação da despesa corrente, no período de 2008 a 2011

(em euros)					
Designação	2007	2008	2009	2010	2011
Despesa orçada pela CMC	6.207.250,00	7.588.750,00	6.892.200,00	7.573.500,00	8.215.501,52
Variação anual (em %)	-	22,3%	-9,2%	9,9%	8,5%
Despesa realizada pela CMC	5.533.550,92	6.155.161,45	6.524.900,95	7.186.158,39	6.872.371,50
Variação anual (em %)	-	11,2%	6,0%	10,1%	-4,4%
Variação OE (em %)	-	3%	2,3%	3,7%	- 3,6%

Em conformidade com a informação constante do quadro supra, no período de 2008 a 2011, a despesa corrente orçamentada evidenciou uma taxa de crescimento de 22,3% em 2008, 9,9% em 2010 e 8,5% em 2011, contrariando o estabelecido na al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03, que vinculava o município a observar no período considerado como limite para a evolução das despesas as taxas globais fixadas no OE.

⁵⁷ Que estabelece que os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a cumprir o PSF.

⁵⁸ Este DL densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL).

⁵⁹ Leis n.ºs 67-A/2007, de 31/12 (LOE para 2008), 64-A/2008, de 31/12 (LOE para 2009), 3-B/2010, de 28/04 (LOE para 2010) e 55-A/2010, de 31/12 (LOE para 2011).

⁶⁰ Cfr. os seguintes documentos:

- Relatório OE2008, Situação Financeira das Administrações Financeiras, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.1.16. Despesa do Estado por Classificação Económica, pp. 113 e ss.
- Relatório OE2009, Situação Financeira das Administrações Financeiras, IV.1.4.1. Despesa do Estado, IV.1.4.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.15. Despesa do Estado por Classificação Económica, pp. 134 e ss.
- Relatório OE2010, Situação Financeira das Administrações Financeiras, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.17. Despesa do Estado por Classificação Económica, pp. 134 e ss.
- Relatório OE2011, Situação Financeira das Administrações Financeiras, IV.1.5.1. Despesa do Estado, IV.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.1.16. Despesa do Estado por Classificação Económica, pp. 110 e ss.



Ao nível da execução do orçamento, verificou-se que a variação da despesa corrente, no quadriénio 2008-2010, foi superior à do OE e que a CMC gastou em 2011 mais 1,3 milhões de euros do que em 2007, apesar de nesse ano a despesa corrente ter sofrido uma diminuição de 313,8 mil euros (- 4,4%). Não obstante, há que ter em atenção que as dívidas registadas na conta “22.1- Fornecedores c.c.” passaram de 80,9 mil euros, em 2010, para 1,5 milhões de euros, em 2011, o que indicia que a redução nos pagamentos ocorreu à custa do aumento das dívidas a fornecedores e não do controlo da despesa.

O incumprimento das taxas de crescimento da despesa corrente fixadas nas Leis do Orçamento do Estado para 2008, 2010 e 2011 configura o incumprimento das Leis n.ºs 67-A/2007, de 31/12, 3-B/2010, de 28/04 e 55-A/2010, de 31/12, (cfr. o n.º 1 do art.º 4.º da LFL e a al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03), sendo gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista nas alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, imputável aos membros do órgão executivo que elaboraram as propostas de orçamento para 2008, 2010 e 2011 e aos membros do órgão deliberativo que as aprovaram (cfr. o art.º 53.º, n.º 2, al. b) e 64.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01), identificados no anexo IX.

3.2.2. Medidas relativas à maximização da receita

De acordo com a informação constante do PSF, a CMC estimava, até 31/12/2020, arrecadar 595,12 milhões de euros através das medidas de maximização da receita inscritas no PSF, sendo que 591 milhões de euros seriam provenientes da alienação de património:

Quadro 14 – Execução das medidas de maximização das receitas

(em euros)

Designação	Acréscimo das cobranças previsto no PSF			Acréscimo real de cobranças $\Delta 07-11$	Grau de execução
	2007-2020		$\Delta 07-11$		
	Valor	%	Valor		
IMI	49.000,00	0,01	2.000,00	248.126,14	12.406,31%
Fornecimento de água	1.847.566,38	0,31	99.351,26	-41.753,45	-42,03%
Recolha de resíduos sólidos	722.663,88	0,12	40.086,76	296.015,61	738,44%
Cemitérios	30.810,00	0,01	1.770,00	26.320,00	1.487,01%
Obras particulares	637.864,85	0,11	35.773,45	-16.536,71	-46,23%
Estacionamento	497.017,31	0,08	30.336,47	18.934,07	62,41%
Publicidade	93.635,84	0,02	7.132,56	5.746,06	80,56%
Alienação de património*	591.056.017,00	99,32	-	0,00	0,00%
Arrendamento**	189.000,00	0,03	189.000,00	0,00	0,00%
Global	595.123.575,26	100,00	405.450,50	536.851,72	-

* A alienação de património não foi calendarizada impedindo a sua anualização.

**Esta medida tinha um período de concretização de 2008 a 2010⁶¹.

⁶¹ Note-se, a este respeito, que foram celebrados quatro contratos de arrendamento urbano (um deles em 19/10/2009, outro em 10/09/2010 e os restantes dois em 07/12/2010, pelo valor mensal de 25,64€, 23,84€ e 20,72€, respetivamente) relativos a frações do prédio denominado de “Conjunto Habitacional do Paúl do Mar”. Todavia, tal não concretiza nenhuma medida do PSF, visto este prever a alienação e não o arrendamento dessas frações.

Em 31/12/2011, a medida de maior impacto financeiro, que seria a alienação de património⁶², com destaque para 56 apartamentos no Paúl do Mar e para os terrenos do Parque Empresarial da Calheta que gerariam uma receita estimada, respetivamente, em 2,5 e 587,8 milhões de euros, ainda não tinha registado qualquer cobrança.

Ao nível do arrendamento identificou-se um cenário semelhante pois em 31/12/2011 ainda não havia ocorrido o arrendamento do prédio das finanças (5 000€/ mês) e do parque do engenho velho (250€/ mês), cujo período de concretização se compreendia entre 2008 e 2010.

De notar que, face à falta de calendarização da alienação do património da autarquia no PSF, a falta de implementação desta medida não consubstancia, por ora, um incumprimento daquele plano.

Em sede de contraditório, o Presidente da Câmara e o Presidente da Assembleia referiram que a interpretação do TC referente à não implementação desta medida deverá ter aplicação em todas as medidas sem calendarização e justificaram que *“[a]crise económica dos anos 2008 a 2011, actualmente ainda mais agravada, é a principal razão apontada para a ainda não concretização desta medida, uma vez que o mercado imobiliário, a partir de 2008, registou um acentuado decréscimo de transações, fruto da crise instalada que se repercutiu na dificuldade em vender, a preços justos, o património municipal”*.

Por sua vez, ao nível da execução das receitas provenientes das tarifas, taxas e licenças municipais alvo das medidas de maximização da receita (cfr. o anexo V) sobressai, pela positiva, o expressivo aumento das receitas provenientes da recolha de resíduos sólidos e do IMI com, respetivamente, mais 256 e 246 mil euros, do que o acréscimo previsto no PSF para o quadriénio.

Saliente-se, contudo, que algumas das variações observadas nas receitas arrecadadas resultaram de fatores externos à autarquia e não de uma ação voluntária e determinada do executivo, atendendo a que:

- a) as taxas de IMI incidentes sobre os prédios urbanos não sofreram qualquer aumento no período de 2007 a 2012⁶³, quando o PSF previa um aumento já em 2010 de 0,01%.

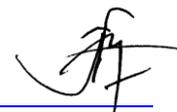
Os responsáveis acima referidos referiram que *“não se procedeu ao aumento previsto para as taxas do imposto Municipal sobre imóveis (IMI) porque, eventualmente o executivo terá considerado dispensável a sua aplicação, a bem do interesse dos municípios, uma vez que o aumento da receita proveniente do IMI era expectável por força desses factores externos”*.

- b) das novas tabelas de taxas e tarifas do município, que o PSF previa que entrassem em vigor em 2008, apenas as relativas aos parques de estacionamento foram implementadas naquele ano. As restantes tabelas foram publicadas em maio de 2010⁶⁴ (incluindo as de publicidade).

⁶² O PSF prevê, designadamente, a alienação da Escola Primária Lombada dos Marinheiros (50 000,00€); da Escola Pré-primária de São João (124 800,00€); de 56 apartamentos do Paúl do Mar (2 525 327,00€); da Escola Primária do Cabo (100 300,00€); da Escola Primária da Raposeira do Lugarinho (95 750,00€); da Escola Primária do Salão (395 550,00€); do terreno da antiga pedreira municipal dos Prazeres (20 500,00€); do terreno da antiga central de britagem dos Prazeres (4 000,00€); e dos terrenos do Parque Empresarial da Calheta (587 739 790,00€).

⁶³ Cfr. as Atas n.ºs 5/2010 e 4/2011 da CMC, nas quais foram aprovadas as taxas de IMI para vigorarem em 2010 e 2012.

⁶⁴ Cfr. o *“Regulamento de Taxas, Compensações e Tarifas do Município de Calheta”* (Aviso n.º 10248/2010, de 24/05/2010) e a *“Atualização das tarifas do Município de Calheta”* (Aviso n.º 10707/2010, de 28/05/2010), aprovados na Ata da AMC n.º 3/2010, de 27/05/2010.



3.2.3. Previsão das despesas de investimento

Em conformidade com a alínea e) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, o PSF incluiu informação sobre os investimentos previstos e sobre as respetivas fontes de financiamento sendo de salientar o facto de se prever, no horizonte temporal de 2008 a 2012⁶⁵, algumas obras estruturantes no montante global de 11,5 milhões de euros (cfr. o Anexo II), bem como o financiamento do investimento por receitas de capital, oriundas do Fundo de Equilíbrio Financeiro (31,1 milhões de euros) e de contratos-programa celebrados com o Governo Regional (26 milhões de euros).

Verifica-se, contudo, que apesar do investimento realizado até 31/12/2011 ser manifestamente superior (em 19,9 milhões de euros) ao identificado no PSF para os 12 anos, as fontes de financiamento foram inferiores devido ao não recebimento de verbas, no montante de 7,2 milhões de euros, previstas para os contratos-programa:

Quadro 15 – Execução do investimento e fontes de financiamento

(em euros)

Anos	Despesas de Investimento			Fontes de Financiamento	
	Despesa paga	Compromissos por pagar em 31/12	Despesa realizada	FEF	Contrato programa
2008	4.072.573,27	1.525.431,32	5.598.004,59	2.393.262,00	348.896,50
2009	1.547.793,28	4.309.263,37	5.857.056,65	2.497.933,00	0,00
2010	1.332.325,14	4.632.306,60	5.964.631,74	2.536.223,00	0,00
2011	8.044.287,65	5.930.474,34	13.974.761,99	2.408.304,00	497.950,00
Sub-total	14.996.979,34		31.394.454,97	9.835.722,00	846.846,50
PSF			11.450.000,00	9.573.048,00	8.000.000,00
Desvio			19.944.454,97	262.674,00	-7.153.153,50

Fonte: Mapas de controlo orçamental da despesa e da receita. Relativamente a 2008, foram subtraídos os 6 120 521,19€ de pagamentos realizados em maio de 2008 com recurso ao contrato de empréstimo de saneamento financeiro.

Merece destaque o montante dos “*compromissos por pagar*” em 31/12/2011 que ascendiam aos 5,9 milhões de euros, tendo sobre esta matéria sido alegado pelo Presidente da Câmara e pelo Presidente da Assembleia que “[a] *previsão das despesas de investimento foi atraída pela falta de recebimento de verbas oriundas de contratos programa, celebrados com o Governo Regional*”.

3.2.4. Avaliação global do cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro

A análise da execução do PSF da CMC evidenciou, em geral, um reduzido grau de implementação das medidas propostas sendo patentes deficiências ao nível da sua elaboração já que em algumas medidas não foi caracterizada a situação de partida, não foram definidos os indicadores quantitativos nem foram calendarizadas as metas a atingir.

Ao nível do acompanhamento do Plano ficou evidente a falta de um sistema de controlo e o reporte sistemático da execução que desse conta aos interessados (aos membros da CMC e da AM e aos municípios) do desempenho do município face às metas a que se comprometeu.

No respeitante às medidas cujo cumprimento foi possível aferir (17 num total de 26 medidas), por se encontrarem quantificadas ou calendarizadas, verifica-se que passaram três dos doze

⁶⁵ O PSF não prevê a calendarização anual para a realização do investimento.

anos de vigência do PSF há um incumprimento generalizado (cfr. os pontos 3.2.1 e 3.2.2), sendo de destacar que:

1. Das seis medidas atinentes à contenção da despesa com o pessoal, só uma, a que prevê a diminuição das horas extraordinárias, foi cumprida.

De notar a este respeito que, apesar da medida prever a suspensão das alterações ao quadro de pessoal, houve um aumento do número de pessoas a exercer funções na CMC devido à contratação de 36 trabalhadores, pela empresa municipal “*Empreendimentos SolCalheta, E.E.M*”, dos quais três eram remunerados pela CMC.

2. Das sete medidas de contenção da despesa corrente avaliadas, só três (a instalação do armazém municipal em terrenos da autarquia, a nomeação de um responsável pelo parque de viaturas e a redução do ciclo de caixa com a antecipação de receitas) foram consideradas cumpridas⁶⁶.

Saliente-se que, apesar do PSF prever a diminuição da despesa com a aquisição de viaturas, os custos efetivamente incorridos pela autarquia aumentaram a partir de 2009, pois a “*Empreendimentos SolCalheta, E.E.M*” suportou as despesas com rendas e combustíveis de oito viaturas destinadas à CMC.

3. Até 31/12/2011, a CMC não diligenciou pela implementação das medidas de maximização da receita com maior expressão financeira, designadamente pela venda e aluguer de património do município.

De acordo com o entendimento perfilhado no Acórdão n.º 18/08, de 16 de dezembro, da 1.ª Secção do TC, o plano de saneamento financeiro é: a) “*um instrumento legalmente obrigatório*”; b) “*faz parte do próprio empréstimo*”; c) “*é um documento vinculativo para o município, ou pelo menos, para a actuação do executivo municipal*”.

Nessa medida o incumprimento do PSF é passível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d), da Lei n.º 98/97, de 26.08, sendo a eventual responsabilidade financeira emergente imputável ao órgão executivo, pois, compete-lhe assegurar a execução do plano de saneamento financeiro, nos termos do art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e al. a), do n.º 4, do art.º 40.º da LFL.

A 31/12/2011, três anos após a contração do empréstimo para saneamento financeiro, o MC encontrava-se em situação de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rotura financeira, pois o total das dívidas a fornecedores ascendia a 7,7 milhões de euros, representando 68% do total das receitas da CMC do ano anterior, sendo o PMP de 251 dias.

A nível orçamental, nos exercícios de 2008, 2010 e 2011, a evolução da despesa corrente ultrapassou as taxas previstas no Orçamento do Estado, contrariando a al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, e as Leis n.ºs 67-A/2007, de 31/12, 3-B/2010, de 28/04 e 55-A/2010, de 31/12.

⁶⁶ No contraditório, os responsáveis concluíram que o TC no âmbito da avaliação das medidas de redução da despesa corrente apenas avaliou 7 das 14 medidas das quais 2 foram consideradas cumpridas e 5 incumpridas, o que significa que têm “*apenas cerca de 1/3 de medidas incumpridas neste âmbito, o que deixa sem fundamento a conclusão emitida pelo TC*”.

Obviamente que se discorda do raciocínio subjacente à conclusão aduzida, pois o facto de não se terem avaliado metade das medidas propostas (em virtude da sua deficiente formulação) não significa, como se pretende fazer crer, que essas medidas devam ser consideradas no balanço entre as medidas cumpridas e não cumpridas.



Se dúvidas houvesse sobre a razoabilidade da apreciação do Tribunal sobre o reduzido grau de cumprimento das medidas do PSF, elas ficariam desfeitas pelo facto da autarquia ter sentido a necessidade de recorrer novamente, em dezembro de 2012, à ajuda do Estado para (re)reequilibrar as finanças municipais.

3.2.5. Acompanhamento da execução do Plano de Saneamento Financeiro

Durante a duração do empréstimo o executivo municipal para além de estar obrigado a não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro e a cumprir o PSF⁶⁷ está sujeito a um conjunto alargado de deveres de prestação de informação⁶⁸, designadamente:

1. Elaborar relatórios semestrais sobre a execução do PSF e remetê-los à assembleia municipal para apreciação;
2. Remeter ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais os relatórios semestrais sobre a execução do PSF, no prazo máximo de 30 dias após o final do semestre a que se reportam;
3. Produzir relatórios anuais com a demonstração do cumprimento do PSF, os quais devem integrar os documentos de prestação de contas e, tal como estes, ser remetidos para apreciação da assembleia municipal, ficando sujeitos a divulgação no sítio do município na internet (cfr. os art.ºs 47.º, n.º 1, e 49.º, n.º 2, alínea b), da LFL);

A lei prevê ainda que o incumprimento do PSF seja “(...) comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais.” (cfr. as als. a) e b) do n.º 5 do art. 40.º da LFL e do art.º 7.º do DL n.º 38/2008).

Todavia a análise à documentação fornecida pelo município evidenciou que o órgão executivo não cumpriu integralmente as obrigações acima referidas:

- a) Os relatórios semestrais de acompanhamento da execução do PSF não continham informação suficiente, pois resumiam-se a evidenciar o cumprimento dos compromissos assumidos perante o banco, e apenas mencionavam, sem qualquer demonstração numérica, algumas das medidas do PSF;
- b) Só dois relatórios foram submetidos à apreciação da assembleia municipal⁶⁹;
- c) Os relatórios semestrais não foram enviados aos ministros com competências nas áreas das finanças e das autarquias locais embora o relativo ao 1.º semestre de 2010 tenha sido remetido à Direcção-Geral das Autarquias Locais⁷⁰;
- d) Não foram elaborados nem apresentados à assembleia municipal os relatórios anuais com a demonstração do cumprimento do PSF, os quais deveriam integrar os processos de prestação de contas referentes aos exercícios de 2008 a 2010, e nem foram divulgados no sítio do município na internet.

⁶⁷ Nos termos do art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e do art.º 40.º, n.º 4, als. a) a d) da LFL.

⁶⁸ Nos termos do art.º 6.º do citado DL n.º 38/2008, conjugado com os n.ºs 4 e 7 do art. 40.º da LFL.

⁶⁹ Cfr. as Atas n.ºs 5/2010 e 3/2011, das reuniões da AMC de 3 de setembro de 2010 e 30 de junho de 2011, em que a AMC se limitou a aprovar os relatórios semestrais sem emitir qualquer apreciação. Não se apurou que a AMC tenha solicitado à CMC a apresentação dos relatórios semestrais e anuais em falta.

⁷⁰ Cfr. o ofício com a ref.ª n.º 7/GAP, de 08/09/2010. A 04/06/2009 a DGAL havia solicitado o envio do relatório de acompanhamento da execução do PSF.

Consequentemente, a assembleia municipal também não comunicou (nem, em abono da verdade, solicitou ao executivo como era sua obrigação) o incumprimento do plano aos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais, como determina o art.º 40.º, n.º 5, da LFL⁷¹.

A inexistência de um sistema de acompanhamento periódico do PSF por parte do órgão executivo e do órgão deliberativo e, bem assim, o reduzido grau de cumprimento do PSF, denunciam alguma inconsciência da CMC e da AM relativamente às consequências legais da contração do empréstimo para saneamento financeiro e do respetivo Plano, sendo imprescindível que a CMC aprove e implemente procedimentos de controlo da execução das medidas previstas no PSF, tendentes à prevenção eficaz e atempada de eventuais desvios e ao cumprimento das normas acima referidas.

A este propósito, os Presidentes dos órgãos autárquicos alegaram em contraditório que “*não existe nenhum modelo de relatório ou qualquer orientação legal que defina concretamente os requisitos a inserir na informação em causa*” e que “[e]m relação à questão do dever de comunicação do incumprimento do plano aos ministros competentes, (...) o Município não realizou essa comunicação porque a CMC nunca considerou existir incumprimento do PSF”.

Embora a legislação não preveja o modelo de relatório de acompanhamento, tal documento não pode deixar de conter informação sobre a implementação de cada medida (incluindo as justificações para os desvios ocorridos e/ou a necessidade de introdução de medidas alternativas ou compensatórias) e de espelhar, semestralmente, a evolução da situação financeira da autarquia.

De outro modo não se poderá considerar concretizado o acompanhamento e controlo exigido pelo art.º 6.º do DL n.º 38/2008, nem a AM ficará habilitada, em caso de incumprimento, a efetuar a comunicação a que se refere o art.º 40.º, n.º 5, da LFL.

3.3. NÍVEIS DE ENDIVIDAMENTO

Nos termos dos art.ºs 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3, da LFL, os municípios que não cumpram os limites do endividamento líquido ou dos empréstimos a médio e longo prazos devem reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede tais limites, até que os mesmos sejam observados. Nessa conformidade, o art.º 4.º, n.º 2, al. d), do DL n.º 38/2008, prevê que o plano de saneamento inclua a calendarização anual dessa redução.

Como o cálculo do endividamento líquido indicado no PSF refletia o cumprimento, à data, daqueles limites, a regra acima referida não foi considerada no plano.

Não obstante, face à invocada norma da LFL importa apurar se no período 2007-2011 foram observados os limites legais de endividamento.

⁷¹ Esta norma estabelece que o incumprimento do PSF deve ser comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais e, até à correção das causas que lhe deram origem, determina a impossibilidade do município contrair novos empréstimos, durante um período de 5 anos, e de aceder à cooperação técnica e financeira com a Administração Central.



3.3.1. Dívida a fornecedores

Para aferir a situação das dívidas a fornecedores do município, em 31/12/2011, procedeu-se à circularização dos principais fornecedores⁷², tendo-se apurado que:

- a) uma parcela (64,1%) das dívidas a terceiros contabilizada como sendo de curto prazo, no montante de 4,9 milhões de euros, respeitava, na realidade, a créditos de médio e longo prazo, resultantes da negociação com os fornecedores de novos prazos de pagamento⁷³.
- b) cerca de 37% da dívida aos fornecedores circularizados foi contabilizada, em 31/10/2011, num único movimento contabilístico, no montante de 2,8 milhões de euros⁷⁴ (doc. n.º 4288, correspondente ao lançamento n.º 3668).

Apesar da insuficiente desagregação contabilística não ter permitido confirmar se na contabilidade da autarquia se encontravam registadas todas as dívidas e identificar a antiguidade das faturas que titulavam os créditos apurou-se, no caso da “Valor Ambiente, S.A.”, que o montante contabilizado a 31/10/2011 abrangia faturas e notas de crédito relativas ao período de 2007 a 2010, que perfaziam o montante global de 1 391 439,78€ (cfr. o anexo VI).

Por configurar uma omissão da contabilização de encargos nos exercícios de 2007 a 2010 a factualidade que antecede contraria as al.s d) e g) do ponto 3.2 do POCAL⁷⁵, sendo suscetível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista na al. d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputável ao Presidente da CMC, por ser o membro do executivo com a tutela do pelouro financeiro.

Sobre esta matéria, os Presidentes da Câmara e da Assembleia alegaram que “*o registo contabilístico das facturas, de acordo com o sistema informático implementado na CMC, era efectuado apenas após confirmação da realização do serviço a que dizem respeito*” e que “*as facturas em causa até 2011 não foram confirmadas porque existiam divergências quanto aos valores debitados nas mesmas pela Valor Ambiente, S.A.*”. Acrescentaram, ainda, que “[*o*] *tratamento contabilístico que poderia ter sido dado a estas facturas antes*

⁷² AFAVIAS, Engenharia e Construções, S.A., EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A., Valor Ambiente - Gestão e Adm. de Resíduos da Madeira, S.A., IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A., SOMUROS – Obras Públicas e Particulares, Lda., GALP Madeira- Dist. e Com. Combustíveis e Lubrificantes, S.A., INPLENITUS, Arquitetura e Soluções, Lda., Paulo Gouveia & Irmãos – Constr., Transp. e Terraplanagens, Lda.

⁷³ A saber:

- a) 3 797 141,60€, respeitantes a faturas emitidas pela “AFAVIAS, S.A.”, entre 2008 e 2011, que foram cedidas a sociedades de factoring. Estas dívidas estão documentadas na CMC por Declarações de Dívida emitidas em 31/03/2010, 03/05/2010 e 19/03/2011, respetivamente, no âmbito das quais a autarquia indicou o período em que previa realizar o pagamento;
- b) 884 981,45€, relativos a faturas emitidas pela “Valor Ambiente, S.A.”, nos anos 2007 e 2008, tituladas por um Acordo de Regularização de Dívida, no prazo máximo de 10 anos, celebrado a 17/02/2009, no âmbito do qual a autarquia autorizou a empresa a ceder os créditos a uma ou mais cessionárias.
- c) 264 337,47€, correspondentes a faturas emitidas pela EEM, entre 1995 e 1999, tituladas por protocolos celebrados ao abrigo da Resolução n.º 956/98, de 29 de julho.

⁷⁴ Sendo 725 413,41€ da “AFAVIAS, Engenharia e Construções, S.A.”, 1 633 938,91€, da “Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.”, 271.744,37€, da “EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.”, e 142 260,18€ da “IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.”.

⁷⁵ Designadamente, o princípio da especialização do exercício, segundo o qual, “*os proveitos e os custos devem ser reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem*”, e o princípio da materialidade, segundo o qual “*as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral*”.

da sua confirmação em nada contribuiria para o apuramento do endividamento municipal”.

Ainda que as faturas se encontrassem em confirmação⁷⁶, deveriam ter sido contabilizadas na respetiva sub-conta “22.8 - Fornecedores - Faturas em receção e conferência” nos anos a que respeitam, em cumprimento das regras contabilísticas e dos princípios da especialização do exercício e da materialidade definidos no ponto 3.2 do POCAL. O que não se pode admitir é que, sob o pretexto da confirmação das facturas, tenham ficado por registar encargos com vários anos de antiguidade enviesando com isso a verdade das demonstrações financeiras.

Face ao acima referido, por estar em causa a violação de princípios e regras contabilísticas, entende-se ser de manter a eventual responsabilidade financeira sancionatória.

3.3.2. O acordo de regularização de dívida celebrado com a Valor Ambiente

A 17/02/2009, após a celebração do contrato de empréstimo para saneamento financeiro, a CMC celebrou um acordo de regularização de dívida com a empresa “Valor Ambiente, S.A.”, com vista ao desconto de créditos vencidos e ainda não pagos, relativos a serviços já realizados e reconhecidos pela câmara no montante de 1 179 975,31€.

A CMC comprometeu-se a pagar à “Valor Ambiente, S.A.”, em 20 parcelas semestrais⁷⁷, o valor em dívida acrescido de juros compensatórios, a uma taxa correspondente à média aritmética simples das taxas Euribor a 6 meses, acrescida de um *spread* de 1,450% (al. b) da cláusula 2.^a) e autorizou que a empresa cedesse os respetivos créditos (incluindo juros) a uma ou mais cessionárias (cláusula 6.^a). A taxa de juro vigente à data da celebração do acordo era de 4,815%, ou seja cerca de metade da taxa supletiva dos juros moratórios, que no 1.º semestre de 2009, era de 9,50%⁷⁸ (previstos igualmente nas cláusulas 2.^a, al. d) e 3.^a).

Após a celebração do acordo, a “Valor Ambiente, S.A.” cedeu os créditos⁷⁹ à “Caixa Geral de Depósitos, S.A.” (CGD), recebendo em troca, de imediato, o valor das faturas em dívida.

A CGD notificou a CMC a 26/02/2009 da cessão de créditos e propôs “o reembolso da dívida, nas condições previstas na cláusula segunda⁸⁰ do acordo de regularização de dívida, (...) através da conta de DO (...) de que o município é titular nesta Instituição de Crédito”. Consequentemente, a CGD remete semestralmente à CMC os “Avisos de Vencimento” das amortizações e encargos do “contrato de empréstimo n.º 9015 006320 1 91”.

A 31/12/2011, os pagamentos realizados pela CMC ascendiam a 371 929,50€, dos quais 294 993,84€ eram referentes a amortizações e 76 935,66€ a juros dos créditos cedidos:

⁷⁶ Em 25/06/2010, 8 faturas emitidas pela ValorAmbiente, nos meses de janeiro a agosto de 2009, foram anuladas (nota de crédito n.º 21100015), na sequência da realização das alegadas confirmações, o que levou a que esse montante não tenha sido considerado na análise realizada neste sub-ponto.

⁷⁷ O montante de cada prestação de capital é de 58 998,77€, sendo a última prestação paga em fevereiro de 2019.

⁷⁸ Cfr. o Aviso (extrato) n.º 1261/2009, publicado na 2.ª Série do DR, de 14 de janeiro de 2009. Note-se que, nos termos do n.º 3 do acordo, em caso de mora, a empresa poderia cobrar sobre o capital exigível, juros moratórios (à taxa supletiva) a título de cláusula penal.

⁷⁹ O contrato de cessão de créditos foi celebrado a 19/02/2009.

⁸⁰ Esta cláusula determina o pagamento dos juros compensatórios.



Quadro 16 – Amortizações e encargos do contrato de cessão de créditos – situação a 31/12/2011

(em euros)

OP		Amortização	Juro	Comissão	Total
N.º	Data				
1453	19/08/2009	58.998,77	23.534,61	3,50	82.536,88
295	18/02/2010	58.998,77	14.925,80	3,50	73.928,07
1404	16/08/2010	58.998,77	12.887,10	3,50	71.889,37
169	17/02/2011	58.998,76	12.808,04	3,50	71.810,30
1209	16/08/2011	58.998,77	12.762,61	3,50	71.764,88
Total		294.993,84	76.918,16	17,50	371.929,50

Estamos perante um “*Acordo de Pagamento*”, através do qual a CMC obteve o diferimento do pagamento de faturas vencidas e não pagas⁸¹ em contrapartida do pagamento de juros (a uma taxa inferior à taxa supletiva legal), autorizando que a *ValorAmbiente* cedesse os respetivos créditos (incluindo juros vincendos) a uma cessionária (no caso, a CGD).

Ora é precisamente nesse ponto que estará em causa a infração ao disposto no n.º 12 do art.º 38.º da LFL, pois, a possibilidade de cessão dos créditos emergentes do Acordo de Pagamento, contraria, a regra invocada que veda “(...) *aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo.*”

Por outro lado, o DL n.º 32/2003 de 17/02, que transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2000/35/CE, estabelecendo medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais⁸² (art.º 1.º), refere no seu preâmbulo que “*Nestes termos, estabelece-se um valor mínimo para a taxa de juros legais de mora, por forma a evitar que eventuais baixas tornem financeiramente atraente o incumprimento*”⁸³ (cfr. os art.ºs 4.º e 6.º do DL n.º 32/2003).

Com efeito, caso um fornecedor de uma autarquia opte por cobrar juros moratórios, a respetiva taxa de juro só poderá ser a taxa supletiva fixada em portaria conjunta do Ministro das Finanças e da Justiça, como consagrado na redação dada pelo DL n.º 32/2003 ao n.º 3º do art.º 102.º do Código Comercial acima transcrito.

Assim, dúvidas não restam de que os juros que a CMC acordou pagar na al. b) da cláusula 2.ª do aludido “Acordo” são juros remuneratórios ou compensatórios, e não juros comerciais, só

⁸¹ O referido Acordo pode ser celebrado com uma instituição de crédito ou com um fornecedor e visa regular as condições de pagamento dos créditos, quanto a prazos de pagamento, número de prestações e respetivo montante, juros a pagar pelo devedor sobre os valores vencidos, inclusive, por vezes, a própria comissão de *factoring*. A aquisição dos créditos pode ocorrer posteriormente ou anteriormente ao Acordo, mediante a celebração de um verdadeiro contrato de *factoring* entre a instituição de crédito e o fornecedor da autarquia (cfr. a Deliberação n.º 1/2004-Aud. 1.ª S e respetivos anexos, de 25 de Maio, publicada na Internet, no site do Tribunal de Contas).

⁸² De acordo com a al. a) do art.º 3.º do referido diploma entende-se por transação comercial “*qualquer transacção entre empresas e entidades públicas, qualquer que seja a respectiva natureza, forma ou designação, que dê origem ao fornecimento de mercadorias ou à prestação de serviços contra uma remuneração*”.

⁸³ Nesse sentido, dispõe o seu art.º 6.º que “*O art.º 102.º do Código Comercial passa a ter a seguinte redacção: Art.º 102º (...) Há lugar ao decurso e contagem de juros em todos os actos comerciais em que for de convenção ou direito vencerem-se e nos mais casos especiais fixados no presente Código. (...) § 3º Os juros moratórios legais e os estabelecidos sem determinação de taxa ou quantitativo, relativamente aos créditos de que sejam titulares empresas comerciais, singulares ou colectivas, são os fixados em portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça. § 4º A taxa de juro referida no parágrafo anterior não poderá ser inferior ao valor da taxa de juro aplicada pelo Banco Central Europeu à sua mais recente operação principal de refinanciamento efectuada antes do 1º dia de Janeiro ou Julho, consoante se esteja, respectivamente, no 1.º ou no 2.º semestre do ano civil, acrescida de 7 pontos percentuais*”.

podendo ser entendidos à luz do contrato de *factoring* associado aos créditos que lhes deram origem.

Note-se que a 3.^a Secção do Tribunal de Contas pronunciou-se, no Acórdão n.º 1/2011, sobre este tipo de acordos conexos com contratos de *factoring*, que acarretam custos para o município, no sentido de que, embora estes não sejam formalmente um empréstimo bancário, concretizam uma operação de endividamento financeiro.

Na realidade, a situação nada diverge da hipotética contração de um empréstimo bancário para pagar as dívidas aos seus credores, verificando-se, neste particular, que nos termos do art.º 40.º, n.º 1, da referida LFL, conjugado com o art.º 3.º, n.º 1, do DL n.º 38/2008, de 7 de março, só é admitido o recurso ao crédito bancário para pagamento de dívidas vencidas a fornecedores no âmbito de um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, a que, aliás, a CMC já tinha recorrido, o que a impossibilitava de celebrar um novo empréstimo⁸⁴.

Face ao acima referido, o acordo celebrado não pode deixar de ser qualificado como ilegal, por contrariar o n.º 12 do art.º 38.º da LFL, sendo passível de originar responsabilidade financeira sancionatória prevista na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputável aos membros dos órgãos executivo e deliberativo que o aprovaram (cfr. o anexo X) em 26 e 27 de abril de 2012, respetivamente.

No contraditório, os Presidentes dos órgãos autárquicos invocaram o entendimento perfilhado pelo núcleo de apoio ao Ministério Público junto do TC, no âmbito de uma auditoria ao endividamento da Câmara Municipal de Lisboa (Proc.º MP/RF n.º 36/2010), segundo o qual a celebração de planos de regularização de dívida vencida a fornecedores terá sido considerada um meio de execução do contrato inicial normal e legítimo, integrada no próprio negócio original.

Com base naquele entendimento, consideraram que *“o acordo em apreço, com a Valor Ambiente, S.A. não configura um novo contrato ou uma alteração ao contrato inicial, pois, ele apenas visa sanar o incumprimento do município”*, devendo *“ser encarado como uma antecipação de resolução extrajudicial, evitando o litígio entre o Município e o fornecedor”*.

Contestaram a norma que a SRMTC considerou ter sido infringida (n.º 12 do art.º 38.º da LFL), visto que *“nenhuma das partes do acordo de pagamento tem natureza de entidade financeira. E não foi o município que realizou a cedência de créditos mas sim a Valor Ambiente, S.A. (...). Além do mais, a cedência de créditos não tem de ser autorizada pelo Município, nos termos do Código Civil, que só se poderá opor caso esta seja ilegal, logo a consagração dessa autorização no texto do acordo de pagamentos evita a repetição, à posteriori, dos procedimentos necessários àquela autorização”*.

Inferiram, ainda, que *“poderá ser negociada entre as partes uma taxa de juro inferior à legal, na medida em que esta determina (...) uma diminuição da despesa, com o inerente favorecimento do interesse público. Até porque, se o valor mínimo para a taxa de juros legais de mora é a taxa supletiva (...), tal significa que poderão ser negociados juros de mora superiores aos fixados na dita portaria, o que certamente lesaria os interesses municipais e a intenção do legislador”*. E mais argumentaram que a redução da taxa de juros supletiva no âmbito do acordo não é um incentivo ao incumprimento, *“pois, quando o município incumpre*

⁸⁴ Cfr. o art.º 40.º, n.º 4, al. b), que determina que *“os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a (...) não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro”*. Note-se que o empréstimo para saneamento financeiro já contraído tinha um prazo de 12 anos, vigorando até janeiro de 2020 (inclusive).



não sabe se o credor, em primeiro lugar, aceita negociar um acordo de pagamento, depois se aceita o inerente prejuízo financeiro decorrente do acordo estipular juros inferiores ao estabelecido no contrato incumprido. Até porque, a questão da limitação da responsabilidade pela mora só poderá ser encarada como vedada na fase pré-contratual e não na pós-contratual. Pois o que o legislador pretende naquela situação é que a ‘parte débil’ do contrato não seja ‘forçada’ a aceitar condições prejudiciais ou menos benéficas de modo a poder ser contratada pelo município”.

Por fim, em reforço do entendimento de que estes acordos encontram-se no âmbito da execução dos contratos iniciais apelaram à *“consagração da figura dos acordos de pagamento no seio da conhecida ‘Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso’, beneficiando as dívidas objecto desses acordos da exclusão do conceito de pagamentos em atraso”.*

Relativamente à argumentação supracitada, esta Secção Regional tem a referir o seguinte:

1. O Tribunal de Contas⁸⁵ não está vinculado aos entendimentos do núcleo de apoio ao Ministério Público;
2. O acordo celebrado com a *Valor Ambiente* configura uma alteração ao contrato inicial, pois, não visou apenas *“sanar a situação de incumprimento do município”*, como referem os responsáveis, mas acordar novas condições de pagamento decorrentes da cedência dos respetivos créditos, particularmente, novos prazos de pagamento da dívida e cobrança de juros financeiros;
3. Com efeito, decorre expressamente do n.º 1 do art.º 583.º do Código Civil, que *“a cessão de créditos produz efeitos em relação ao devedor desde que lhe seja notificada, ainda que extrajudicialmente, ou desde que ele a aceite”*. Porém, a operação em causa não é uma mera aceitação de um contrato de cessão de créditos *tout court* a cuja celebração a autarquia foi alheia;
4. A celebração do referido Acordo entre a *“Valor Ambiente, S.A.”*, e a CMC (17/02/2009) seguido da cedência dos créditos à CGD (19/02/2009), com a assunção expressa no *contrato de cessão de créditos* das condições fixadas naquele Acordo (cláusula primeira), são factos demonstrativos que existe entre estes negócios jurídicos umnexo funcional recíproco tendente a obter para o Município o fracionamento e o diferimento do pagamento de uma dívida, mediante o pagamento de juros, que só seria possível através da celebração de um contrato de empréstimo para liquidar dívida a fornecedores⁸⁶;
5. O DL n.º 32/2003, que deu nova redação ao n.º 3 do art.º 102.º do Código Comercial, prevendo a cobrança de juros moratórios pelos atrasos no pagamento, refere no seu preâmbulo *“estabelece-se um valor mínimo para a taxa de juros legais de mora, por forma a evitar que eventuais baixas tornem financeiramente atraente o incumprimento”*⁸⁷. Com efeito, a taxa de juro cobrada pelo fornecedor por mora nos pagamentos, não poderia ser inferior à taxa dos juros supletivos, fixados em portaria

⁸⁵ Cfr. o art.º 7.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26/08.

⁸⁶ Cfr. o ponto 8.1.3. e o Anexo I do Relatório n.º 8/2010 – 2.ª Secção

⁸⁷ Portanto, esta foi a intenção do legislador.

conjunta dos Ministros das Finanças e da Justiça, o que reforça o entendimento de que os juros pagos pela CMC à CGD são juros financeiros;

6. Por força da autorização concedida pela CMC para que a *Valor Ambiente* cedesse os créditos e os juros vincendos à cessionária (no caso, a CGD), esta entidade passou a ser parte integrante do acordo de regularização de dívida, contrariando o n.º 12 do art.º 38.º da LFL;
7. A Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21/02) é uma Lei especial, na medida em que decorre do cumprimento das metas orçamentais do Programa de Assistência Económica e Financeira, que pretende combater a acumulação de dívidas vencidas, resultantes da ausência de registo da fatura ou do seu não pagamento⁸⁸ e, por isso, o conceito de pagamentos em atraso constante do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 127/2012⁸⁹ só pode ser entendido à luz dessa Lei.

Além disso, o facto de se excluir do conceito de pagamentos em atraso os acordos de pagamento celebrados entre uma entidade pública e um seu fornecedor, não legitima a celebração, por um Município, de acordos de pagamento contrários ao n.º 12 do art.º 38.º da LFL.

Face ao acima referido, não se vislumbram razões para não manter a responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos membros dos órgãos executivo e deliberativo que aprovaram o acordo em causa.

3.3.3. Endividamento Líquido

De acordo com a informação fornecida pela DGAL⁹⁰, os limites de endividamento da CMC de 2007 a 2011 eram os seguintes:

Quadro 17 - Endividamento da CMC – valores de referência

Limite de Endividamento	(em euros)				
	2007	2008	2009	2010 ⁽¹⁾	2011 ⁽²⁾
Curto Prazo (art.º 39.º, n.º 1)	701.969,30	817.900,27	813.707,92	788.087,40	658.935,80
Médio e Longo Prazo (art.º 39.º, n.º 2)	7.019.693,04	8.179.002,74	8.137.079,17	7.880.874,00	6.589.358,00
Líquido (art.º 37.º)	8.774.616,30	10.223.753,43	10.171.348,96	9.851.092,00	0,00

1 - O limite de endividamento apurado pela DGAL diverge do calculado pelo MC.

2 - O endividamento líquido para 2011 foi de 0,00€. O limite do endividamento de médio e longo prazo, corresponde ao fixado em 30 de setembro de 2010 acrescido do valor do rateio⁹¹.

Nos termos do art.º 36.º, n.º 2, als. a) e b) da Lei n.º 2/2007 e do art.º 32.º da Lei n.º 53-F/2006 (RJSEL), relevam para os limites da capacidade de endividamento dos municípios, na proporção da respetiva participação social, o endividamento líquido e os empréstimos das

⁸⁸ Cfr. o Manual de Procedimentos da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

⁸⁹ Diploma que regula os procedimentos necessários à aplicação da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso.

⁹⁰ Cfr. o ofício n.º 02 (02.02.06)/ DEL.

⁹¹ Cfr. o art.º 53.º da Lei n.º 55-A/2007, de 31 de Dezembro (LOE para 2011), segundo o qual, “em 31 de Dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido (...) de cada município não pode exceder o que existia em 30 de Setembro de 2010” (n.º 1) e “no ano de 2011, a contracção de novos empréstimos de médio e longo prazos está limitada ao valor resultante do rateio do montante global das amortizações efectuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município” (n.º 2).



Associações de Municípios (AM) e das entidades que integram o SEL, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no art.º 31.º do RJSEL⁹².

A partir de 2008, por força do aditamento ao n.º 4 do art.º 32.º do RJSEL, introduzido pela LOE para 2008⁹³, e de acordo com a alteração a esta norma produzida pela LOE para 2009⁹⁴, passaram também a concorrer para aqueles limites, todas as participações detidas, direta ou indiretamente, em sociedades comerciais, à exceção das empresas que, nos termos do art.º 6.º do DL n.º 558/99, de 17 de dezembro⁹⁵, não estejam integradas no SEL.

No entanto, no PSF e nos cálculos da capacidade de endividamento líquido e de contração de empréstimos de médio e longo prazos apresentados anualmente à DGAL, o executivo municipal só incluiu a informação financeira relativa à CMC⁹⁶ encontrando-se em falta a respeitante:

- às associações de municípios AMRAM e IPM (durante todo o período) e à empresa EIMRAM⁹⁷ (nos exercícios de 2007 a 2009) como espelhado no anexo VIII;
- ao acordo de regularização de dívida celebrado com a “ValorAmbiente, S.A.”, no cálculo do endividamento a médio e longo prazos do MC;
- às responsabilidades da *SolCalheta*, emergentes dos contratos de locação financeira para a aquisição das 8 viaturas utilizadas na atividade da CMC (cfr. o subponto 3.2.1.2 e o anexo V).

Considerando os montantes acima referidos e o contributo das AM e das entidades do SEL, apuram-se os seguintes níveis de endividamento:

Quadro 18 - Nível de endividamento – 2007 a 2011

Designação		(em euros)				
		2007	2008	2009	2010	2011
Curto Prazo	Nível de endividamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Limite	701.917,60	817.900,27	813.707,92	786.362,52	658.935,80
	Taxa de utilização	0%	0%	0%	0%	0%
Médio e Longo Prazo	Empréstimos bancários	3.752.195,17	9.416.384,94	8.713.726,84	7.808.827,38	6.906.888,15
	Acordo de Regularização de Dívida	0,00	0,00	1.120.976,52	1.002.978,98	884.981,45
	Empréstimos excecionados	2.076.844,25	2.022.273,87	1.960.735,06	1.767.543,81	1.601.419,96
	Nível de endividamento	1.675.350,92	7.394.111,07	7.873.968,30	7.044.262,55	6.190.449,64
	Limite	7.019.693,04	8.179.002,74	8.137.079,17	7.880.874,00	6.589.358,00
	Taxa de utilização	23,87%	90,40%	96,77%	89,38%	93,95%

⁹² De acordo com a previsão do art.º 31.º, n.º 2, “(...) no caso de o resultado de exploração anual operacional, acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração do exercício em causa.”. Face ao disposto no n.º 4 do art. 31.º do RJSEL, conjugado com o n.º 5 do art. 65.º do CSC, o prazo limite para realização desta transferência será 30/04 ou 30/06, quando se trate de sociedades comerciais que devam apresentar contas consolidadas ou apliquem o método da equivalência patrimonial.

⁹³ Cfr. os art.ºs 28.º e 29.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

⁹⁴ Cfr. o art.º 54.º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro.

⁹⁵ Alterado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de agosto.

⁹⁶ O apuramento do endividamento líquido da CMC, para os exercícios de 2007 a 2011, consta do anexo VII.

⁹⁷ Por não ter observado a regra de equilíbrio prevista no n.º 2 do art.º 31.º do RJSEL, nem o município ter procedido à transferência necessária para ultrapassar o desequilíbrio operacional.

Designação		2007	2008	2009	2010	2011
Endividamento Líquido ⁹⁸	CMC	-	-4.058.497,09	-2.373.120,28	670.323,15	2.114.228,44
	SolCalheta (viaturas em leasing)	0,00	57.592,17	43.752,98	85.897,57	54.000,78
	EIMRAM	37.035,65	16.044,65	0,00	0,00	0,00
	Nível de endividamento	-	-3.984.860,27	-2.329.367,30	756.220,72	2.168.229,22
	Limite	8.774.616,30	10.223.753,43	10.171.348,96	9.829.531,44	0,00
	Excedente	0,00	0,00	0,00	0,00	2.168.229,22

Face à realidade espelhada no quadro, conclui-se que:

1. O município e as entidades em que participa não contraíram empréstimos bancários de curto prazo nem contrataram aberturas de crédito no período em análise;
2. O nível de endividamento de médio e longo prazos do MC aumentou cerca de 270% entre 2007 e 2011, em virtude da contração do empréstimo para saneamento financeiro e da celebração do acordo de regularização de dívida com a “ValorAmbiente, S.A.”. No entanto, ainda assim, o município não excedeu os limites de endividamento para estes empréstimos;
3. O município excedeu o limite de endividamento líquido no exercício de 2011, o que contraria a previsão do n.º 1 do art.º 37.º da LFL, concatenado com o art.º 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE para 2011) e ainda o art.º 4.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 15/01.

O incumprimento do limite de endividamento configura uma situação geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. f), *in fine*, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputável aos membros do executivo camarário e da assembleia municipal⁹⁹ que aprovaram os documentos previsionais de 2011, sem que fossem previstas medidas destinadas a impedir a violação do referido limite.

Nos termos dos art.ºs 37.º, n.º 2, e 39.º, n.º 3 da LFL, os municípios que não cumpram os limites do endividamento líquido ou dos empréstimos a médio e longo prazos devem reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede tais limites, até que os mesmos sejam observados.

Os Presidentes dos órgãos autárquicos alegaram em contraditório que “*é necessário ter-se presente que o limite passou de 9 milhões para 0 em 2011*” e que “*os órgãos municipais muito dificilmente podiam prever em 2010 que o limite em causa baixasse tão drasticamente para 2011, pelo que era impossível consagrar nos documentos previsionais medidas capazes de combater o excesso do limite*”¹⁰⁰.

Não obstante a lei contemple a possibilidade dos orçamentos municipais serem alterados durante a sua execução, considera-se que estão reunidos os requisitos para a relevação da responsabilidade financeira atenta a justificação apresentada associada ao facto de a falta só

⁹⁸ O conceito do “montante de endividamento líquido municipal” consta do art.º 36.º da LFL e é, segundo esta norma, resultante da diferença entre:

- a) a soma dos passivos financeiros, qualquer que seja a sua forma incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores; e
- b) a soma dos ativos financeiros, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras e as aplicações de tesouraria.

⁹⁹ Cfr. o anexo IX.

¹⁰⁰ Pois “quando aprovam os respectivos orçamentos fazem-no antes de ter conhecimento dos limites ao endividamento estipulados para o mesmo exercício pelos respectivos orçamentos de estado, que só são publicados no Diário da República no final de cada ano”.



poder ser imputada ao seu autor a título de negligência, de não haver recomendação anterior, e ser a primeira vez que o TC ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática (cfr. o n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC)¹⁰¹.

Sobre esta matéria referir finalmente que o MC reconheceu, em 2007, na conta “41.1 – Investimentos Financeiros - Partes de capital”¹⁰² o resultado da reavaliação do terreno adquirido pela empresa “Empreendimentos SolCalheta, E.E.M.”, integralmente detida pela CMC, no montante de 11 947 500,00€ no pressuposto do seu uso na atividade de produção de energia eólica, situação que nunca se verificou nem se prevê que venha a ocorrer num futuro próximo. Caso a reavaliação não tivesse ocorrido, mantendo-se tudo o resto constante, o MC teria incumprido os limites de endividamento desde o exercício de 2007.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio¹⁰³, são devidos emolumentos pela Câmara Municipal da Calheta no montante de 17.164,00 € (cfr. Anexo XI).

¹⁰¹ Resultante da quinta alteração àquela Lei concretizada pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto.

¹⁰² Por contrapartida da conta “55 – Ajustamentos de partes de capital em empresas”.

¹⁰³ Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Nos termos consignados nos art.ºs 78.º, n.º 2, alínea a), 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Relevar a responsabilidade financeira imputada no ponto 3.3.3. aos membros da CMC e da AMC que aprovaram o orçamento de 2011;
- c) Remeter um exemplar deste relatório aos membros da Câmara Municipal da Calheta e aos membros da Assembleia Municipal da Calheta no período de 2008 a 2011;
- d) Remeter um exemplar deste relatório ao Vice-Presidente do Governo Regional da RAM e ao Secretário Regional do Plano e Finanças, nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 51º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro;
- e) Remeter um exemplar deste relatório aos atuais membros do Conselho de Administração e ao ex-Diretor-Geral Executivo da empresa “*Empreendimentos SolCalheta, E.E.M.*”;
- f) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes deste relatório;
- g) Fixar os emolumentos devidos em 17.164,00 €, conforme a nota constante do Anexo XI;
- h) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação dos responsáveis;
- i) Entregar o processo da auditoria ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, e no art.º 57.º, n.º 1, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 6 de fevereiro de 2013.

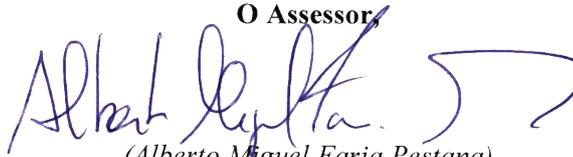
O Juiz Conselheiro,

(João Aveiro Pereira)

A Assessora,

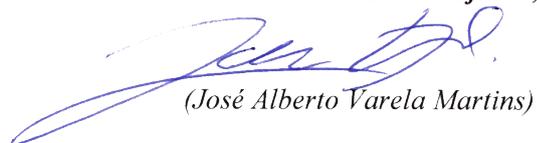
Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

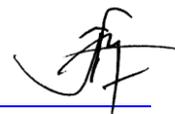


(Alberto Miguel Faria Pestana)

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



(José Alberto Varela Martins)



ANEXOS



I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

As situações de facto e de direito integradoras de eventuais responsabilidades financeiras, à luz da LOPTC, encontram-se sintetizadas no quadro seguinte:

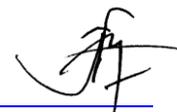
Item do relato	Situação apurada	Normas Inobservadas	Responsabilidade financeira	Responsáveis
3.2.1.1-B	Falta de celebração de Acordos de cedência com 24 colaboradores contratados pela <i>SolCalheta, E.M.</i>	Art.º 58.º da lei n.º 12-A/2008 Art.º 11.º do DL n.º 209/2009, de 3/09 Al. a) do n.º 2 do art.º 68.º da Lei n.º 169/99, de 18/09	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) e art.º 62.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26.08.	Presidente da CMC Membros do CA da SolCalheta (cfr. o anexo IX)
3.2.1.1-B 3.2.1.2-A (Ponto 11)	Desorçamentação de despesas municipais suportadas pela <i>SolCalheta, E.M.</i> (pessoal, a aquisição de viaturas e combustível)	Art.º 4.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, conjugado com o n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 91/2001. Art.º 53.º, n.º 1 al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/09. Art.º 53.º, n.º 2, al. b) e 64.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/09, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11/01	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26.08.	Membros da CMC que elaboraram as propostas de orçamento para 2009, 2010 e 2011
3.2.1.2 -B	Incumprimento dos limites de crescimento das despesas correntes da CMC em 2008, 2010 e 2011.	Leis n.ºs 67-A/2007, de 31/12 (LOE para 2008), 3-B/2010, de 28/04 (LOE para 2010) e 55-A/2010, de 31/12 (LOE para 2011) Art.º 4.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 15/01 Al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008 Art.º 53.º, n.º 1 al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/09	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26.08.	Membros da CMC e da AMC que elaboraram e aprovaram o orçamento para 2008, 2010 e 2011 (cfr. o anexo IX)
3.2.4	Incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro	Art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e al. a) do n.º 4 do art.º 40.º da LFL.	Sancionatória Art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26.08.	Membros da CMC
3.3.1	Omissão da contabilização de faturas no exercício a que respeitam	Al.s d) e g) do ponto 3.2 do POCAL	Sancionatória Al. d) do n.º 1 do art.º 65.º e n.º 3 do art.º 67.º da Lei n.º 98/97.	Presidente da CMC
3.3.2	Celebração com a Valor Ambiente, S.A. de um acordo de regularização de dívidas vencidas a	Art.ºs 38.º, n.º 12, e 40.º, n.º 1 da LFL, conjugados com o art.º 3.º, n.º 1, do DL n.º 38/2008, de 7 de	Sancionatória Al. c) do n.º 1 do art.º 65.º e n.º 3 do art.º 67.º da	Membros da CMC e da AMC que aprovaram o acordo em 2012

<i>Item do relato</i>	<i>Situação apurada</i>	<i>Normas Inobservadas</i>	<i>Responsabilidade financeira</i>	<i>Responsáveis</i>
	fornecedores	março Art.ºs 4.º e 6.º do DL n.º 32/2003	Lei n.º 98/97.	

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 150 UC¹⁰⁴, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º.¹⁰⁵ Com o pagamento da multa extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

¹⁰⁴ Conforme resulta do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. O artigo 3.º do DL n.º 323/2009, de 24 de dezembro, fixou o valor do IAS para 2010 em 419,22€, pelo que a UC é de 105,00€ [419,22€/4 = 104,805€ – a respetiva atualização encontra-se suspensa por força da al. a) do art.º 79.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30.12.2011, que aprovou o Orçamento do Estado para 2012].

¹⁰⁵ Com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12, o limite mínimo passou a 25 UC e o limite máximo a 180 UC pese embora a sua aplicação esteja circunscrita aos atos e contratos celebrados após o seu início de vigência.



II - Previsões do PSF

A – MEDIDAS DE MAXIMIZAÇÃO DA RECEITA¹⁰⁶

1. Aumento das taxas incidentes sobre prédios urbanos (IMI) em 0,01% nos anos 2010, 2014 e 2018;
2. Aumento das taxas e alterações nas regras do fornecimento de água:
 - a) Repartição dos escalões, bem como aumento dos respetivos escalões;
 - b) Substituição dos consumidores domésticos de água de pena por consumidores domésticos de contador permitindo um maior controlo entre o binómio consumidor/pagador;
 - c) Impossibilidade de cobrança de aluguer do contador por motivos de imperativos legais.
3. Incremento das taxas e licenças municipais até 2020;
4. Alienação de património da autarquia, proporcionando um encaixe de 591 056 017,00€ até 2020;
5. Arrendamento nos anos de 2008, 2009 e 2010 de património da autarquia (prédio das finanças - 5 000€/ mês; e parque do engenho velho - 250€/mês);
6. Criação de um regulamento para a publicidade, estipulando as respetivas taxas de publicidade a vigorar no município.

¹⁰⁶ Cfr. págs. 33 a 120 do PSF.

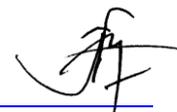
B – MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA DESPESA¹⁰⁷

Medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à contenção da despesa com o pessoal durante o período de saneamento financeiro, respeitando o princípio de optimização na afectação dos recursos humanos do município

Durante o período de duração do empréstimo, prevê-se executar as seguintes políticas em matéria de pessoal, de modo a conter a despesa corrente neste âmbito:

- 1) De harmonia com o artigo 14º da Lei do Orçamento do Estado para 2008, até 31 de Dezembro do corrente ano, ficam suspensas as alterações ao quadro de pessoal, com excepção das que resultem da aplicação da lei que, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, das que sejam indispensáveis para o cumprimento da lei ou de norma regulamentar que a concretize, ou para a execução de sentenças judiciais, bem como daquelas de que resulte diminuição da despesa.
- 2) Reafectar o pessoal ligado à Secção de Águas, encarregue da leitura e cobrança dos consumos a outras unidades orgânicas onde se denote falta de recursos humanos, para o exercício de funções administrativas. As leituras passarão a ser feitas com base em consumos médios e ajustados bimensalmente, após verificação in loco. O pagamento dos consumos passará a ser feito nas estações de correio, por multibanco, por débitos em conta e na Tesouraria da Câmara Municipal. Será retirado o abono para falhas aos Leitores-Cobreadores uma vez que estes deixarão de manusear dinheiro.
- 3) Neste período apenas admitir-se-á alteração do posicionamento remuneratório nas respectivas categorias que, nos termos da legislação e nos casos decorrentes da avaliação feita de acordo com o SIADAP devam acontecer obrigatoriamente.
- 4) Recorrer o menos possível às prestações de serviços para elaboração de estudos, pareceres e consultadoria, passando essas tarefas a serem desempenhadas por pessoal interno, dando-lhe a formação profissional para o efeito.
- 5) Optar pela flexibilidade, dinamismo e inovação, deixando para trás estruturas fortemente hierarquizadas e burocráticas sendo fundamental a adaptação às novas competências em constante mudança.

¹⁰⁷ Cfr. as págs. 12, 13, 19 e 20 do PSF.



6) Tomar medidas necessárias à redução, já no presente exercício, das despesas com utilização de viaturas, horas extraordinárias e telecomunicações.

Medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza

A sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas municipais terá de respeitar as despesas já comprometidas por lei, nomeadamente em matéria de salários do pessoal vinculado à autarquia e não deverá prejudicar os investimentos públicos estruturantes para o Concelho da Calheta.

Resta então à Câmara conter a despesa corrente, não aumentando as despesas de funcionamento, subsídios e outros gastos de natureza social.

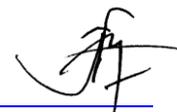
As medidas a serem tomadas deverão permitir que a despesa corrente não cresça de forma superior à taxa de inflação prevista para cada ano.¹

Assim propõe-se adoptar as seguintes medidas:

- Não arrendar mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos, mantendo apenas os contratos existentes;
- Instalar o armazém municipal em terrenos que a autarquia possui no Estreito da Calheta;
- Reforço das condições de base para a inovação e o empreendedorismo com a prossecução de medidas de promoção e valorização dos recursos humanos.
- Minimizar custos uniformizando documentos existentes e dispersos pelas várias secções, procedendo à sua normalização, racionalização, automatização;
- Elaboração de orçamentos anuais detalhados e realistas;
- Restringir a celebração de novos contratos de prestação de serviços individuais/avenças;

¹ Consultada as Leis do Orçamento do Estado para os últimos 3 anos, bem como a lei de enquadramento orçamental e Decretos-Lei de execução orçamental, não foi possível visualizar qualquer taxa global de evolução fixada nestes diplomas.

- Nomear um responsável para a gestão do parque de viaturas;
- Planeamento dos recursos humanos de acordo com as necessidades efectivas;
- Reforço da função de controlo financeiro ao nível da preparação, execução e avaliação orçamental;
- Garantir a satisfação do princípio da economia, eficácia e eficiência na realização de despesas correntes com aquisição de bens e ao alargamento do âmbito da central de compras;
- Utilização de viaturas para o serviço estritamente necessário;
- Redução dos prazos de Pagamento que afectam negativamente os custos administrativos e financeiros, nomeadamente os associados à necessidade de financiamento da tesouraria;
- Redução do ciclo de caixa com a antecipação de receitas;
- Negociação com fornecedores visando obter melhores prazos de pagamento.



C – DESPESAS DE INVESTIMENTO E FONTES DE FINANCIAMENTO¹⁰⁸

DESIGNAÇÃO DA OBRA	VALOR ESTIMADO
Mercado Municipal	1.000.000,00
Creche	250.000,00
Museu	400.000,00
Zona balnear	2.500.000,00
Caminho Municipal de ligação entre o Loreto e Cova do Arco	900.000,00
Caminho municipal do Pinheiro/Arco da Calheta	800.000,00
Heliporto	700.000,00
Pista de Karting	500.000,00
Auditório Municipal	700.000,00
Caminho Municipal de ligação entre lameiro e Castanheiros	900.000,00
Caminho Municipal de ligação entre Lombadinha e Salão	600.000,00
Caminho Municipal de ligação entre Salão e Paúl da Serra	600.000,00
Lar de 3ª Idade	600.000,00
Caminho Municipal de ligação entre a Lombada dos marinheiros e a Fonte do Bispo	1.000.000,00
	11.450.000,00

¹⁰⁸ Cfr. págs. 29 a 32 do PSF.

Fontes de Financiamento

ANO	FEF CAPITAL	CONTRATOS-PROGRAMA
2008	2.393.262,00	2.000.000,00
2009	2.393.262,00	2.000.000,00
2010	2.393.262,00	2.000.000,00
2011	2.393.262,00	2.000.000,00
2012	2.393.262,00	2.000.000,00
2013	2.393.262,00	2.000.000,00
2014	2.393.262,00	2.000.000,00
2015	2.393.262,00	2.000.000,00
2016	2.393.262,00	2.000.000,00
2017	2.393.262,00	2.000.000,00
2018	2.393.262,00	2.000.000,00
2019	2.393.262,00	2.000.000,00
2020	2.393.262,00	2.000.000,00
TOTAL	31.112.406,00	26.000.000,00



III – Funcionários contratados pela SolCalheta para exercer funções na CMC - situação em 31/12/2011

N.º	Nome	Acordo de cedência	Início de funções	Funções / Observações	Processamento de salários (Entidade)
7	António Sérgio Santos França	SIM	1/1/2007	Administrativo	SolCalheta
10	Maria Assunção Alegria de Sousa Jardim	NÃO	1/1/2007	Auxiliar de limpeza	SolCalheta
14	Alberto Luís Apolinário Pereira	SIM	1/1/2007	Administrativo	SolCalheta
16	Susana de Freitas Afonso Gouveia	NÃO	1/1/2007	Motorista de ligeiros	SolCalheta
21	Tomás João Andrade Faria	SIM	1/1/2007	Fiscal/ Licença sem vencimento a partir de 30/09/2010, com duração de 3 anos	SolCalheta
22	Cláudia Nóbrega Sá	SIM	1/3/2007	Engenheira do Ambiente	SolCalheta
23	Fernando Gonçalves Sousa	SIM	10/4/2007	Motorista de transportes coletivos da Divisão de Ação Social e Cultural	SolCalheta
24	Ana Karina de Sousa Pontes	SIM	2/7/2008	Leitora/cobradora/ Cessou funções em junho de 2011	SolCalheta
25	Jorge Patrício Rodrigues Agrela	SIM	2/7/2008	Engenheiro do Ambiente	SolCalheta
26	Ana Cristina Cabral Simão	SIM	1/8/2008	Técnica Superior de Contabilidade/ Cessou funções em julho de 2011	SolCalheta
28	José Luís Santos Menezes	SIM	1/8/2008	Motorista de pesados	SolCalheta
29	Celsa Ana Pascoal dos Ramos Vieira	NÃO	1/10/2008	Leitora/cobradora/ Cessou funções em setembro de 2011	SolCalheta
27	Rui Manuel Reis Caboz	SIM	2/3/2009	Técnico Superior de Informática	CMF
30	João Manuel dos Ramos Sousa	NÃO	14/4/2009	Motorista de pesados	SolCalheta
31	José Dinarte Agrela de Canha	NÃO	20/4/2009	Auxiliar de limpeza /Cessou funções a 19/04/2010	SolCalheta
33	Tânia Patrícia Pereira Tanque	SIM	7/5/2009	Assistente Social	CMF
35	José Manuel Jardim Neto	NÃO	1/9/2009	Cantoneiro	SolCalheta
38	José Duarte Moniz Gonçalves	NÃO	21/9/2009	Cantoneiro	SolCalheta
39	José Nelson Vereda Barros	NÃO	21/9/2009	Cantoneiro	SolCalheta
42	António de Ponte Farinha	NÃO	6/10/2009	Motorista de pesados	SolCalheta
43	Luís Santos Jardim	NÃO	6/10/2009	Cantoneiro/pedreiro	SolCalheta
44	Manuel Orlando Rodrigues Coito	NÃO	2/11/2009	Auxiliar de limpeza	SolCalheta
45	Diva Letícia Drumond Cabral Rodrigues	NÃO	2/11/2009	Biblioteca Municipal	SolCalheta

N.º	Nome	Acordo de cedência	Início de funções	Funções / Observações	Processamento de salários (Entidade)
46	Emanuel Quintino dos Ramos Jardim	NÃO	2/11/2009	Cantoneiro	SolCalheta
47	José Marcelino Jardim Sá	NÃO	2/11/2009	Cantoneiro	SolCalheta
48	José Manuel da Silva Gouveia	NÃO	2/11/2009	Assistente operacional/ Rescindiou o contrato a 31/08/2010	SolCalheta
49	Manuel de Jesus Gouveia	NÃO	2/11/2009	Cantoneiro	SolCalheta
50	Ulisses Frade de Freitas	NÃO	2/11/2009	Cantoneiro/limpeza	SolCalheta
51	Emanuel Pereira Leça	NÃO	2/11/2009	Canalizador	SolCalheta
52	Ruben Miguel Spínola Jesus	NÃO	2/11/2009	Auxiliar de limpeza de instalações desportivas	SolCalheta
53	João Sidónio de Canha Ponte	NÃO	2/11/2009	Cantoneiro	SolCalheta
54	Célia Marília Silva Pinheiro Menezes	SIM	2/12/2009	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Calheta	CMF
55	Ricardo Filipe Rebelo Gonçalves	NÃO	1/2/2010	Pintor/limpeza	SolCalheta
56	Carlos Dinis Gonçalves	NÃO	1/2/2010	Pintor/limpeza	SolCalheta
58	Samuel José Ribeiro Benedito	NÃO	1/4/2010	Fiscal de obras	SolCalheta
59	Mary Yenny Gonçalves Mendes	NÃO	2/12/2010	Administrativa multimédia	SolCalheta



IV – Viaturas adquiridas pela *SolCalheta* para serem utilizadas pela CMC

(em euros)

Viatura Matrícula	Âmbito da CMC	Entidade financiadora	Data do contrato	Valor (S/IVA)	Montante em dívida				Abastecimento de combustíveis (1)		
					31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	2009	2010	2011
69-GV-62	Fiscalização	Millenium BCP	05/12/2008	58.947,32	57.592,17	43.752,98	29.401,42	14.836,05	2.877,37	3.330,52	4.436,48
69-GV-59	Fiscalização/Águas										
69-GV-75	Fiscalização										
69-GV-60	Ação Social										
77-IS-98	Fiscalização	Millenium BCP	25/01/2010	72.274,03	-	-	56.496,15	39.164,73	-	8.516,23	14.467,03
77-IS-99	Fiscalização										
78-IS-01	Fiscalização										
77-IS-97	Fiscalização/Águas										
Total				131.221,36	57.592,17	43.752,98	85.897,57	54.000,78	2.877,37	11.846,75	18.903,51

Nota: Em 2008 a *SolCalheta,EM* não pagou despesas com combustível das viaturas utilizadas pela CMC.



V – Medidas de maximização das receitas 2007-2011

A - Acréscimo de receita previsto no PSF entre 2007 e 2011

(em euros)

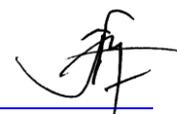
Designação	Previsão PSF					
	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 07-11
IMI	224.000,00	224.000,00	224.000,00	226.000,00	226.000,00	2.000,00
Fornecimento de água	238.648,74	260.000,00	260.000,00	338.000,00	338.000,00	99.351,26
Recolha de resíduos sólidos	72.713,24	94.000,00	94.000,00	112.800,00	112.800,00	40.086,76
Cemitérios	16.230,00	17.100,00	17.100,00	18.000,00	18.000,00	1.770,00
Obras particulares	96.476,55	115.000,00	115.000,00	132.250,00	132.250,00	35.773,45
Estacionamento	33.023,53	52.800,00	52.800,00	52.800,00	63.360,00	30.336,47
Publicidade	3.182,44	10.000,00	10.105,00	10.210,00	10.315,00	7.132,56
Alienação de património	-	-	-	-	-	-
Arrendamento	-	47.250,00	47.250,00	47.250,00	47.250,00	189.000,00
Total	684.274,50	820.150,00	820.255,00	937.310,00	947.975,00	405.450,50

B - Acréscimo efetivo de receita entre 2007 e 2011

(em euros)

Designação	Receita cobrada					
	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 07-11
IMI	366.999,13	420.845,97	487.338,38	527.290,19	615.125,27	248.126,14
Fornecimento de água	243.723,52	278.078,33	262.630,25	348.154,25	201.970,07	-41.753,45
Recolha de resíduos sólidos	75.115,00	72.253,24	96.127,23	88.696,37	371.130,61	296.015,61
Cemitérios	16.230,00	21.097,50	32.380,00	28.465,00	42.550,00	26.320,00
Obras particulares	73.212,24	57.297,43	37.962,29	49.476,88	56.675,53	-16.536,71
Estacionamento	28.716,17	35.076,59	35.953,59	37.119,98	47.650,24	18.934,07
Publicidade	3.182,44	10.000,94	9.327,56	9.326,50	8.928,50	5.746,06
Alienação de património	-	-	-	-	-	-
Arrendamento	-	-	-	-	-	-
Total	807.178,50	894.650,00	961.719,30	1.088.529,17	1.344.030,22	536.851,72

Nota: Os montantes considerados neste quadro correspondem aos saldos da conta “71 – Vendas e Prestações de Serviços” a 31 de dezembro, os quais eram divergentes dos montantes indicados pela CMC na sua resposta de 06-02-2012.



VI – Faturação da “ValorAmbiente, S.A.” entre 2007 e 2010

(em euros)

N.º Doc.	Tipo Doc.	Data docum.	Data venc.	Valor	Obs.
20710002	Fatura	05-01-2007	06-03-2007	17.772,44	Factoring
20710121	Fatura	05-02-2007	06-04-2007	24.118,17	Factoring
20710247	Fatura	06-03-2007	05-05-2007	32.690,06	Factoring
20710479	Fatura	05-04-2007	04-06-2007	34.662,19	Factoring
20710590	Fatura	07-05-2007	06-07-2007	36.612,45	Factoring
20710727	Fatura	05-06-2007	04-08-2007	35.492,86	Factoring
20710834	Fatura	05-07-2007	03-09-2007	36.427,72	Factoring
20710869	Fatura	07-08-2007	06-10-2007	37.953,61	Factoring
20711005	Fatura	06-09-2007	05-11-2007	40.500,73	Factoring
20711219	Fatura	08-10-2007	07-12-2007	35.557,00	Factoring
20711253	Fatura	08-11-2007	07-01-2008	39.491,60	Factoring
20711367	Fatura	07-12-2007	05-02-2008	35.473,88	Factoring
20810001	Fatura	03-01-2008	03-03-2008	37.329,06	Factoring
20810108	Fatura	04-02-2008	04-04-2008	37.797,74	Factoring
20810215	Fatura	04-03-2008	03-05-2008	35.168,06	Factoring
20810319	Fatura	31-03-2008	30-05-2008	34.446,76	Factoring
20810412	Fatura	30-04-2008	29-06-2008	36.118,21	Factoring
20810522	Fatura	31-05-2008	30-07-2008	35.083,87	Factoring
20810618	Fatura	30-06-2008	29-08-2008	36.955,01	Factoring
20810711	Fatura	31-07-2008	29-09-2008	38.340,70	Factoring
20810807	Fatura	31-08-2008	30-10-2008	38.911,78	Factoring
20810901	Fatura	30-09-2008	29-11-2008	39.149,77	Factoring
20811001	Fatura	31-10-2008	30-12-2008	37.519,40	Factoring
20811095	Fatura	30-11-2008	29-01-2009	33.935,17	Factoring
20811192	Fatura	31-12-2008	01-03-2009	38.545,03	Factoring
20830535	Fatura	31-12-2008	01-03-2009	655,97	-
29100002	Fatura	31-01-2009	01-04-2009	36.768,76	-
29100086	Fatura	28-02-2009	29-04-2009	33.327,49	-
29100172	Fatura	31-03-2009	30-05-2009	36.980,65	-
29100263	Fatura	30-04-2009	29-06-2009	35.974,96	-
29100345	Fatura	31-05-2009	30-07-2009	35.258,83	-
29100427	Fatura	30-06-2009	29-08-2009	38.714,61	-
29100536	Fatura	31-07-2009	29-09-2009	40.159,51	-

N.º Doc.	Tipo Doc.	Data docum.	Data venc.	Valor	Obs.
29100617	Fatura	31-08-2009	30-10-2009	40.258,92	-
29100717	Fatura	30-09-2009	30-10-2009	39.938,79	-
29100801	Fatura	31-10-2009	30-12-2009	38.450,55	-
29100892	Fatura	30-11-2009	29-01-2010	36.379,60	-
29100975	Fatura	31-12-2009	01-03-2010	40.548,32	-
21100002	Fatura	31-01-2010	01-04-2010	37.905,62	-
21100101	Fatura	28-02-2010	29-04-2010	32.479,09	-
21100184	Fatura	31-03-2010	30-05-2010	25.583,20	-
21100291	Fatura	30-04-2010	29-06-2010	26.089,56	-
21100380	Fatura	31-05-2010	30-07-2010	25.820,65	-
21100015	Nota de Crédito	25-06-2010	24-08-2010	-280.649,50	-
21100473	Fatura	30-06-2010	29-08-2010	25.516,62	-
21100570	Fatura	31-07-2010	29-09-2010	27.073,29	-
21100674	Fatura	31-08-2010	30-10-2010	28.099,49	-
21300031	Nota de Crédito	13-09-2010	13-10-2010	-1.840,37	-
21300041	Nota de Crédito	13-09-2010	13-10-2010	-18,47	-
21300052	Nota de Crédito	13-09-2010	13-10-2010	-506,42	-
21100778	Fatura	30-09-2010	29-11-2010	26.680,35	-
21100874	Fatura	31-10-2010	30-12-2010	26.650,75	-
21100968	Fatura	30-11-2010	29-01-2011	25.663,93	-
21101061	Fatura	31-12-2010	01-03-2011	27.421,76	-
Total				1.391.439,78	



VII - Nível de endividamento líquido da CMC de 2007 a 2011

(em euros)

	2007	2008	2009	2010 (1)	2011 (2)
Disponibilidades	2.080.855,50	489.908,30	495.352,59	701.442,15	1.459.620,15
Dívidas de terceiros	144.829,71	123.642,02	114.287,76	211.677,25	97.415,20
Acréscimos e diferimentos	0,00	83.294,72	100.068,91	51.293,98	0,00
Investimentos financeiros	12.111.866,83	12.037.386,62	11.998.032,18	9.609.668,67	9.609.668,67
Ativos Financeiros	14.337.552,04	12.734.231,66	12.707.741,44	10.574.082,05	11.166.704,02
Valores excecionados:					
Créditos sobre entidades do SEL (art.º 36.º, n.º 3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Geral Ativo (A)	14.337.552,04	12.734.231,66	12.707.741,44	10.574.082,05	11.166.704,02
Dívidas a terceiros	10.859.830,25	10.265.034,64	11.842.369,21	12.651.648,44	14.627.463,64
Acréscimos e diferimentos	12.921.577,86	12.645.100,43	11.975.904,80	11.263.833,15	12.593.849,34
Clientes com cauções (conta 217)	25.017,39	25.017,39	25.017,39	35.880,15	41.322,39
Passivos Financeiros	23.806.425,50	22.935.152,46	23.843.291,40	23.951.361,74	27.262.635,37
Valores excecionados:					
Empréstimos excecionados (art.º 33.º, n.º 5,6 e 7)	2.076.844,25	2.022.273,87	1.960.735,06	1.767.543,81	1.601.419,96
Contas 2745 e 2749 (subsídios ao investimento)	12.595.072,09	12.237.144,02	11.547.935,18	10.939.412,73	12.380.282,95
Total Geral Passivo (P)	9.134.509,16	8.675.734,57	10.334.621,16	11.244.405,20	13.280.932,46
Endividamento Líquido (P-A)	-5.203.042,88	-4.058.497,09	-2.373.120,28	670.323,15	2.114.228,44
Limite	8.774.616,30	10.223.753,43	10.171.348,96	9.829.531,44	0,00
Excedente	0,00	0,00	0,00	0,00	2.114.228,44

Notas:

- 1- Foi considerado o valor da dívida de terceiros constante do Balanço a 31/12/2010 (que coincide com o apurado pela DGAL) embora esse valor diverja do apresentado pela CMC no mapa do endividamento líquido.
- 2- O valor do endividamento líquido a 31/12/2011 é o apresentado no mapa do endividamento líquido remetido pela CMC à DGAL, o qual diverge do calculado com base no Balanço do MC a 31/12/2011 (2 597 567,46€).



VIII - Entidades que relevam para o endividamento do município entre 2007 e 2011

A - Entidades detidas pela CMC

Entidades	Participação		Equilibrada	Transferência	Concorre
	(%)	Tipo			
SEL Empreendimentos SolCalheta, E.E.M. EIMRAM – Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira, E.E.I.M. (1)	100,00	Direta	2007: Não 2008 a 2011: Sim	Sim (2) -	Não Não
	9,09	Indireta (AMRAM)	2007/2009: Não 2010 e 2011: Sim	Não -	Sim Não
SPER Sociedade de Desenvolvimento Ponta Oeste, S.A.	15,00	Direta	Não	Não	Não (3)
AM Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira IPM – Iluminação Pública da Madeira – Associação de Municípios	9,09	Direta	n.a.	n.a	Sim
	9,09	Direta	n.a.	n.a	Sim

Notas:

- 1 - A empresa intermunicipal EIMRAM tem uma participação de 1% na empresa “Aquário da Madeira, E.E.M.”, que não foi considerada no quadro, por ser insignificante (corresponde a uma participação indireta da CMC de 0,09%);
- 2 - A CMC tem realizado transferências com vista a equilibrar as contas da “SolCalheta, E.E.M.”, por conta dos CP celebrados. A 15/04/2008 realizou uma transferência, no montante de 200 000,00€ para equilibrar o resultado operacional negativo de 2007.
- 3 - Esta empresa não releva para a capacidade de endividamento do MC, por pertencer ao Setor Público Empresarial da RAM.

B - Regra de equilíbrio das contas das empresas do Setor Empresarial Local

(em euros)

Empresa	Descrição	2007	2008	2009	2010	2011
SolCalheta E.E.M.	Resultado operacional	-12.479,54	4.606,48	16.359,53	10.687,97	59.262,98
	Encargos financeiros	-8,75	-1.980,57	-6.371,74	-8.531,86	-12.278,29
Sub-total		-12.488,29	2.625,91	9.987,79	2.156,11	46.984,69
Ponta Oeste, S.A.	Resultado operacional	n.a.	-4.167.868,00	-4.619.353,00	-2.001.681,00	-4.148.638,00
	Encargos financeiros		-7.148.975,00	-4.685.846,00	-3.937.091,00	-5.617.545,00
Sub-total			-11.316.843,00	-9.305.199,00	-5.938.772,00	-9.766.183,00
EIMRAM E.E.I.M.	Resultado operacional	-517.070,97	-213.883,68	-89.224,39	205.106,23	1.101.482,70
	Encargos financeiros	-99.712,15	-107.169,61	-68.550,42	-25.963,11	-35.566,72
Sub-total		-616.783,12	-321.053,29	-157.774,81	179.143,12	1.065.915,98

C – Contributo das Associações de Municípios e da EIMRAM

Tendo por base as demonstrações financeiras dos exercícios de 2007 a 2011 da autarquia, das respetivas entidades do SEL e das AM, apurou-se que:

- as AM não possuíam empréstimos bancários de médio e longo prazos em vigor durante o período;
- a EIMRAM, embora possuísse dívidas provenientes de empréstimos a mlp, estes empréstimos encontravam-se excecionados dos limites de endividamento¹⁰⁹;
- Não deverá ser considerado o contributo das AM para o cálculo do endividamento líquido total do MC, nem o da EIMRAM em 2009, por originar uma diminuição do referido endividamento¹¹⁰.

Assim, de entre as entidades que relevam para o endividamento do MC, há a considerar apenas o contributo da empresa EIMRAM, nos exercícios de 2007 e 2008, conforme a seguir se apresenta:

(em euros)		
EIMRAM	2007	2008
Disponibilidades	201.703,10	338.878,60
Dívidas de terceiros	3.264.903,87	561.794,58
Acréscimos e diferimentos	192,60	2.564,12
Investimentos financeiros	13.003,00	13.003,00
Ativos Financeiros	3.479.802,57	916.240,30
Valores excecionados:		
Créditos sobre entidades do SEL	0,00	0,00
Total Geral Ativo (A)	3.479.802,57	916.240,30
Dívidas a terceiros	6.906.374,30	3.500.859,71
Acréscimos e diferimentos	4.322.302,54	3.518.348,10
Cientes com cauções (conta 217)		
Passivos Financeiros	11.228.676,84	7.019.207,81
Valores excecionados:		
Empréstimos excecionados	3.043.511,63	2.432.086,22
Contas 2745 e 2749	4.297.929,77	3.494.372,54
Total Geral Passivo (P)	3.887.235,44	1.092.749,05
EL - Endividamento Líquido (P-A)	407.432,87	176.508,75
C - Contributo para o EL do MC (EL x 9,09%)	37.035,65	16.044,65

¹⁰⁹ Cfr. o n.º 6 do art.º 39.º, segundo o qual encontram-se excecionados dos limites de endividamento “os empréstimos e as amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, desde que o montante máximo do crédito não exceda 75 % do montante da participação pública nacional necessária para a execução dos projectos co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou pelo Fundo de Coesão”.

¹¹⁰ De acordo com a interpretação que veio a ser consagrada no art.º 54.º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE para 2009), a contribuição das entidades que integram o SEL e das sociedades comerciais não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total do Município.



IX – Membros da Câmara e da Assembleia Municipal da Calheta com intervenção no processo orçamental de 2008 a 2011

Ano	Câmara Municipal	Assembleia Municipal
2008	<p>Ata n.º 26/2007, de 20/12/2007</p> <p>Manuel Baeta de Castro, Carlos Manuel Figueira de Ornelas Teles, Aleixo Jacinto Castro Abreu, Júlio Urbino Rodrigues de Freitas, Maria do Rosário Gouveia de Abreu Gouveia, Martinho Gouveia da Câmara.</p>	<p>Ata n.º 7/2007, de 28/12/2007</p> <p>Manuel da Silva Leça, Maria Manuela Vieira Teixeira Pereira, José Paulino Mendes Moura, Paulo Conceição Rocha da Silva, Ana Maria Gomes da Silva Sé, Maria Gorete Pereira Gouveia, Maria Conceição dos Santos Ribeiro Benedito, Delfim Luís D’Achada Lourenço, António João de Agrela, Inês da Cruz Ventura de Abreu Melim, João Maria da Silva, Manuel Santos¹¹¹, Jaime Heliodoro de Caires Andrade, Felisberto Paulo de Abreu, José Maurílio Velosa Mendes, Gabriel Bizarro Neto, Hermínia de Freitas Sousa, António Gregório Caires, Óscar Cid Vieira Gonçalves, José Manuel Rodrigues Paulo, Manuel António Sardinha de Freitas, Luís Sardinha Jardim, José Luís Gouveia de Sousa, Acácio Fernando Félix de Sousa, José da Silva Gonçalves, João Guilhermino Gouveia.</p>
2009	<p>Ata n.º 26/2008, de 18/12/2008</p> <p>Manuel Baeta de Castro, Carlos Manuel Figueira de Ornelas Teles, Aleixo Jacinto Castro Abreu, Júlio Urbino Rodrigues de Freitas, Maria do Rosário Gouveia de Abreu Gouveia, Martinho Gouveia da Câmara, Antero Vasconcelos de Sousa.</p>	<p>Ata n.º 6/2008, de 19/12/2008</p> <p>Manuel da Silva Leça, António João Agrela, José Paulino Mendes Moura, Paulo Conceição Rocha da Silva, António Luís Ferreira de Ascensão, Angelino Bonifácio Sumares, Ana Maria Gomes da Silva Sé, Maria Gorete Pereira Gouveia, Maria Conceição dos Santos Ribeiro Benedito, Delfim Luís D’Achada Lourenço, António Gregório Caires, Inês da Cruz Ventura de Abreu Melim, João Maria da Silva, Manuel Santos⁸⁵, Hermínia de Freitas Sousa, Jaime Heliodoro de Caires Andrade, Felisberto Paulo de Abreu, José Maurílio Velosa Mendes, Gabriel Bizarro Neto, José Manuel Rodrigues Paulo, Manuel António Sardinha de Freitas, Luís Sardinha Jardim, José Luís Gouveia de Sousa, Acácio Fernando Félix de Sousa, José da Silva Gonçalves, João Guilhermino Gouveia, Paulo Sérgio Campainha Ferreira.</p>
2010	<p>Ata n.º 26/2009, de 10/12/2009</p> <p>Manuel Baeta de Castro, Carlos Manuel Figueira de</p>	<p>Ata n.º 5/2009, de 19/12/2009</p> <p>Paulo Conceição Rocha da Silva, António Luís Ferreira de Ascensão, Dulcelina Manuela Florença, Martinho Gouveia Câmara, Angelino Bonifácio Sumares, Ana Maria Gomes da Silva Sé, Maria Gorete Pereira Gouveia, Maria Conceição dos Santos Ribeiro Benedito, Delfim</p>

¹¹¹ Falecido. Assim, o procedimento por responsabilidades sancionatórias extingue-se, de acordo com o disposto na alínea b) do n.º 2 do art.º 69.º da Lei n.º 98/97.

Ano	Câmara Municipal	Assembleia Municipal
	Ornelas Teles, Maria Olga Rodrigues Sequeira, Júlio Urbino Rodrigues de Freitas, Maria do Rosário Gouveia de Abreu Gouveia, Antero Vasconcelos de Sousa.	Luís D'Achada Lourenço, José Humberto de Caires Camacho Fournier, António João de Agrela, José Paulino Mendes de Moura, Hélder Rogério Carreira Vinagre, Manuel Gouveia Nunes da Costa, José Manuel Ferreira da Silva, João Maria da Silva, Hermínia de Freitas Sousa, Gabriel Bizarro Neto, Óscar Cid Vieira Gonçalves, José Manuel Rodrigues Paulo, Maria Margarida de Sousa Ferreira Câmara, Domingos Afonso de Jesus Caroto, Bruno Samuel Nunes Pereira, Osvaldo Correia Rodrigues, Maria Sandra Rodrigues Gonçalves Santos, António Gomes de Gouveia, Idalina Maria de Sá Ascenso Gonçalves.
2011	<p style="text-align: center;">Atas n.ºs 27/2010, de 09/12/2010 e 15/2011, de 28/06/2011</p> <p>Manuel Baeta de Castro, Carlos Manuel Figueira de Ornelas Teles, Maria Olga Rodrigues Sequeira, Júlio Urbino Rodrigues de Freitas, Maria do Rosário Gouveia de Abreu Gouveia, Antero Vasconcelos de Sousa, Aleixo Jacinto Castro Abreu.</p>	<p style="text-align: center;">Atas n.ºs 6/2010, de 17/12/2010, 2/2011, de 09/04/2011 e 3/2011, de 30/06/2011</p> <p>Paulo Conceição Rocha da Silva, António Luís Ferreira de Ascensão, Dulcelina Manuela Florença, Angelino Bonifácio Sumares, Maria Manuela Vieira Teixeira Pereira, Ana Maria Gomes da Silva Sé, Maria Gorete Pereira de Gouveia, Maria Conceição dos Santos Ribeiro Benedito, Delfim Luís D'Achada Lourenço, José Humberto de Caires Camacho Fournier, António João de Agrela, José Paulino Mendes de Moura, Hélder Rogério Carreira Vinagre, Manuel Gouveia Nunes da Costa, José Manuel Ferreira da Silva, João Maria da Silva, Gabriel Bizarro Neto, Paula Cristina Menezes de Abreu, Óscar Cid Vieira Gonçalves, José Manuel Rodrigues Paulo, Luís Sardinha Jardim, José Luís Gouveia de Sousa, Acácio Fernando Félix de Sousa, José da Silva Gonçalves, João Guilhermino Gouveia, José Maurício Vieira, Martinho Gouveia Câmara, Hermínia de Freitas Sousa, Manuel António Sardinha de Freitas.</p>



X – Membros da Câmara e da Assembleia Municipal da Calheta que aprovaram o acordo de regularização de dívida celebrado com a Valor Ambiente, SA

Ano	Câmara Municipal	Assembleia Municipal
2012	<p>Ata n.º 9/2012, de 26/04/2012</p> <p>Manuel Baeta de Castro, Maria Olga Rodrigues Sequeira, Júlio Urbino Rodrigues de Freitas, Maria do Rosário Gouveia de Abreu Gouveia, Felisberto Paulo de Abreu, Aleixo Jacinto Castro Abreu.</p>	<p>Ata n.º 2/2012, de 27/04/2012</p> <p>Paulo Conceição Rocha da Silva, António Luís Ferreira de Ascensão, Dulcelina Manuela Florença, Martinho Gouveia Câmara, Angelino Bonifácio Sumares, Gabriel Bizarro Neto, Delfim Luís D’Achada Lourenço, José Humberto de Caires Camacho Fournier, António João de Agrela, Hermínia de Freitas Sousa, Ana Maria Gomes da Silva Sé, José Paulino Mendes de Moura, Hélder Rogério Carreira Vinagre, Maria Gorete Pereira de Gouveia, Manuel Gouveia Nunes da Costa, José Manuel Ferreira da Silva, José Manuel Rodrigues Paulo, Luís Sardinha Jardim, José Luís Gouveia de Sousa, Acácio Fernando Félix de Sousa, José da Silva Gonçalves, João Guilhermino Gouveia.</p>



XI – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)¹

AÇÃO: Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal da Calheta – 2008 a 2011

ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S): Câmara Municipal da Calheta

SUJEITO(S) PASSIVO(S): Câmara Municipal da Calheta

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS			
EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)	%	RECEITA PRÓPRIA/LUCROS	
Verificação de Contas da Administração Regional/Central:	1,0		0,00 €
Verificação de Contas das Autarquias Locais:	0,2		0,00 €
EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)	CUSTO STANDARD (a)	UNIDADES DE TEMPO	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99		0,00 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	208	18.364,32 €
Entidades sem receitas próprias			
Emolumentos em processos de contas ou em outros processos (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indicária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p>	Emolumentos calculados:		18.364,32 €
	Limites (b)	Máximo (50xVR)	17.164,00 €
		Mínimo (5xVR)	1.716,40 €
	Emolumentos devidos		17.164,00 €
	Outros encargos (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	Total emolumentos e outros encargos:		17.164,00 €

1 Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.