



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores



Relatório
N.º 02/2014 – FS/SRATC

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município da Povoação
e empresas participadas

Data de aprovação: 20-03-2014

Ação n.º 09/117.02



Índice

Siglas e abreviaturas.....	5
Sumário	6

Parte I Introdução

1. Fundamento, âmbito, objetivos e metodologia	9
2. Condicionantes e limitações.....	10
3. Contraditório	10

Parte II Caracterização da empresa e atividade desenvolvida

4. Caracterização da empresa.....	11
4.1. Constituição e objeto.....	11
4.2. Órgãos sociais, estrutura organizacional e recursos humanos	12
4.3. Remuneração dos órgãos sociais	14
5. Atividade desenvolvida.....	15
5.1. Projetos previstos	15
5.2. Criação da Povoadesp, S.A.	15
5.3. Financiamento.....	17
5.4. Execução dos projetos.....	19
5.4.1. Complexo de piscinas cobertas da Povoação	19
5.4.1.1. Adjudicação	19
5.4.1.2. Adicionais ao contrato inicial	21
5.4.1.3. Receção provisória	22
5.4.1.4. Custo final da empreitada	23
5.4.2. Complexo desportivo das Furnas.....	24
5.4.2.1. Fase I – Arruamento de acesso ao complexo desportivo das Furnas	26
5.4.2.1.1. Adjudicação	26
5.4.2.1.2. Adicional ao contrato inicial	27
5.4.2.1.3. Receção provisória	27
5.4.2.1.4. Custo final da empreitada	27



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

5.4.2.2. Fase II – Requalificação e arrelvamento do campo de futebol, incluindo a criação de zona de bancadas, vestiários e instalações sanitárias.....	28
5.4.2.2.1. Adjudicação	28
5.4.2.2.2. Adicional ao contrato inicial	32
5.4.2.2.3. Receção provisória	33
5.4.2.2.4. Custo final da empreitada	34
5.5. Contratos de cessão da exploração dos empreendimentos	35
5.5.1. Contrato-promessa de cessão da exploração com indemnização por extinção do direito de superfície	35
5.5.2. Contrato-promessa e contrato de cessão da exploração – Complexo de piscinas cobertas da Povoação	36
5.5.3. Contrato-promessa de cessão da exploração – Complexo desportivo das Furnas	38
5.6. Partilha de riscos	39
5.7. Conclusão	41

Parte III

Extinção das participações

6. Aplicação do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais	44
6.1. Espaço Povoação, E.E.M.	45
6.1.1. Atividade operacional	45
6.1.2. Análise da sustentabilidade.....	45
6.1.3. Relacionamento financeiro com o Município	47
6.1.4. Relacionamento financeiro com a Povoadesp, S.A.	48
6.1.5. Indicadores de sustentabilidade definidos pelo RJAEL.....	53
6.2. Povoadesp, S.A.	54
6.2.1. Atividade operacional	54
6.2.2. Análise de sustentabilidade.....	55
6.2.3. Relacionamento financeiro com a Espaço Povoação, E.E.M.	57
6.2.4. Participação detida pela Espaço Povoação, E.E.M.	58

Parte IV

Conclusões e recomendações

7. Principais conclusões	59
8. Eventuais infrações financeiras e irregularidades	63
8.1. Eventuais infrações financeiras	63
8.2. Irregularidades.....	65
9. Recomendações.....	66
10. Decisão.....	67



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Conta de emolumentos	69
Ficha técnica	70
Anexo I - Metodologia	71
Anexo II - Demonstrações de resultados da <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i> – 2009-2011	72
Anexo III - Balanços da <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i> – 2009-2011	73
Anexo IV - Demonstrações de resultados da <i>Povoadesp, S.A.</i> – 2009-2011	74
Anexo V - Balanços da <i>Povoadesp, S.A.</i> – 2009-2011	75
Anexo VI - Contraditório	76
VI.I — LEONILDO MELO LINHARES, ANTÓNIO MANUEL SALVADOR PIMENTA E NILSON JORGE AMARAL VIEIRA	77
VI.II — LUÍS ALBERTO QUENTAL PACHECO	94
VI.III — FERNANDO MANUEL DUARTE OLIVEIRA	96
Índice de quadros	98
Índice de gráficos	98
Legislação citada	99
Índice do processo	100



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Siglas e abreviaturas

<i>Cfr.</i>	Conferir
CGD	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
ESPAÇO POVOAÇÃO, E.E.M.	Empresa Municipal de Actividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, E.E.M.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LAL	Lei das Autarquias Locais
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
p.	Página
pp.	Páginas
POVOADESP, S.A.	Povoadesp – Construção e Gestão de Equipamentos Desportivos, Recreativos e Turísticos de Povoação, S.A.
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais

Advertência

Salvo indicação em contrário, a referência a normas legais e regulamentares reporta-se à redação indicada em anexo ao presente relatório.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Sumário

Apresentação

A presente ação visou aferir o grau de consecução dos objetivos subjacentes à constituição da *Espaço Povoação - Empresa Municipal de Actividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, E.E.M.*, bem como proceder à análise do relacionamento financeiro com o Município da Povoação, enquanto entidade pública participante, e com a sua participada *Povoadesp, S.A.*

Entretanto, face ao novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), que determina a reformulação do sector empresarial local, efetuou-se uma análise de sustentabilidade à *Espaço Povoação, E.E.M.*, bem como à sua participada *Povoadesp, S.A.*, com base nos critérios legalmente definidos.

Principais conclusões

- O procedimento de escolha dos parceiros privados para a constituição da *Povoadesp, S.A.* violou os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, constatando-se uma clara intenção de afastar potenciais interessados, quer por via da fixação de um prazo muito curto para a apresentação de propostas – 11 dias –, quer pela disponibilização, a quem veio a ser o único concorrente, dos elementos necessários à elaboração da candidatura, ainda antes de iniciado o procedimento.
- As empreitadas de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas foram adjudicadas pela *Povoadesp, S.A.*, ao principal parceiro privado, o que agrava as consequências financeiras do procedimento adotado.
- O modelo adotado para a construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas envolveu a celebração dos seguintes contratos principais:
 - **Contrato-programa** entre o Município e a *Espaço Povoação, E.E.M.*, prevendo transferências do Município no montante mínimo de € 10 028 354,00, durante o período de 2005 a 2024, o qual não foi cumprido pela empresa, na medida em que esta não assegurou a conclusão dos empreendimentos no prazo previsto e em condições de imediata utilização, nem a construção dos 40 fogos nos terrenos adjacentes ao complexo desportivo das Furnas;
 - **Contratos-promessa de cessão da exploração** celebrados entre a *Povoadesp, S.A.*, e a *Espaço Povoação, E.E.M.*, em que aquela promete entregar a esta os empreendimentos, depois de construídos e em condições de se proceder ao arranque imediato da exploração, por um prazo de 20 anos, mediante a cobrança de rendas no montante global de € 9 387 235,79, a que acresce o IVA à taxa legal, os quais também não foram cumpridos;
 - **Contratos de empreitada** celebrados entre a *Povoadesp, S.A.*, e o principal parceiro privado, como empreiteiro, sem precedência dos procedimentos con-



cursais exigidos, em razão do valor, no regime jurídico das empreitadas de obras públicas:

- Construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação, pelo preço de € 4 316 688,49, acrescido de IVA, empreendimento que se encontra encerrado depois de ter estado aberto ao público durante aproximadamente quatro meses em 2009;
- Construção do arruamento de acesso ao complexo desportivo das Furnas – Fase I – pelo preço de € 212 417,28, acrescido do IVA, obra que ficou concluída com um atraso de cerca de 27 meses em relação à data inicialmente prevista;
- Construção do complexo desportivo das Furnas – Fase II – pelo preço de € 1 237 549,45, acrescido de IVA, tendo a obra ficado concluída em julho de 2009, com um atraso de cinco meses.

Todas as empreitadas sofreram um agravamento do custo decorrente da celebração de adicionais no montante, acrescido de IVA, de € 684 292,64 (15,9%), € 28 499,63 (13,4%) e de € 513 749,82 (41,5%), respetivamente, embora o conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, tenha deliberado não aceitar as faturas relativas a estes trabalhos, na sequência dos resultados da auditoria técnica realizada por iniciativa da *Espaço Povoação, E.E.M.*

- **Contratos de empréstimo** celebrados entre a *Povoadesp, S.A.*, e a CGD – sem qualquer consulta prévia ao mercado e em que nenhuma das garantias foi prestada pelos parceiros privados – ao abrigo dos quais foram utilizados € 7 910 000,00, ascendendo a € 1 646 837,00 o montante das responsabilidades entretanto vencidas e não regularizadas, com referência a 30-09-2012.
- **Contrato de cessão da exploração do complexo de piscinas cobertas da Povoação** entre a *Povoadesp, S.A.*, e a *Espaço Povoação, E.E.M.*, contemplando as seguintes alterações ao contrato-promessa inicial:
 - extensão do prazo do contrato de 20 para 25 anos;
 - aumento de € 8 792 821,69 nas contrapartidas a pagar à *Povoadesp, S.A.*, fixando-se o respetivo montante global em € 14 300 000,00, acrescido do IVA.

Alegando a existência de incorreções no contrato, a *Espaço Povoação, E.E.M.*, informou a Câmara Municipal da Povoação de que o mesmo ficaria sem efeito, embora não tenha procedido a qualquer renegociação.

- O contrato de empreitada do complexo desportivo das Furnas – Fase II – não foi submetido à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, quando a isso se encontrava legalmente sujeito.
- Não houve transferência de riscos e de responsabilidades para o parceiro privado que justificasse a constituição da parceria para a construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas, utilizando como veículo a *Povoadesp, S.A.*, pois a mesma finalidade poderia ter sido atingida diretamente pelo Município da Povoação, com vantagens do ponto de vista da boa gestão dos dinheiros públicos.



- Com referência a 30-09-2012, a *Espaço Povoação, E.E.M.* encontrava-se em situação de incumprimento perante a CGD, ascendendo a € 74 734,00 as responsabilidades vencidas e não regularizadas emergentes de um financiamento na modalidade de abertura de crédito em regime de conta corrente contratado junto daquela instituição, com o limite de € 75 000,00.
- Entre janeiro de 2010 e outubro de 2012 a *Espaço Povoação, E.E.M.* atribuiu à *Povoadesp, S.A.*, subsídios à exploração, no montante global de € 112 785,11, prática vedada às empresas municipais.
- Em conformidade com o novo regime jurídico da atividade empresarial local, o Município da Povoação deliberou dissolver a *Espaço Povoação, E.E.M.*
- A *Espaço Povoação, E.E.M.* mantinha a participação na *Povoadesp, S.A.*, em inobservância do novo regime jurídico da atividade empresarial local.

Principais recomendações

A aplicação do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAEL) resolverá grande parte das observações da auditoria, pelo que, perante este cenário, bastará que o Município da Povoação cumpra o calendário e demais disposições contidas na lei, não sendo necessário formular qualquer recomendação específica.

Porém, enquanto se mantiverem a empresa local e a participação na *Povoadesp, S.A.*, recomenda-se:

- Ao Município da Povoação e à *Espaço Povoação, E.E.M.*, que promovam a alienação da participação detida na *Povoadesp, S.A.*, em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 68.º do RJAEL.

À *Espaço Povoação, E.E.M.*, que promova as seguintes medidas:

- Diligenciar junto da sua participada *Povoadesp, S.A.*, o cabal esclarecimento das situações evidenciadas no relatório da auditoria técnica promovida aos empreendedimentos, designadamente a faturação indevida de trabalhos não realizados no âmbito da empreitada de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação, no montante de € 75 875,77;
- Abster-se de atribuir subsídios à *Povoadesp, S.A.*, por ser uma atividade de natureza administrativa, sem carácter empresarial.



PARTE I

INTRODUÇÃO

1. Fundamento, âmbito, objetivos e metodologia

A auditoria foi realizada em execução do plano de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas.

A *Espaço Povoação, E.E.M.*, enquanto empresa municipal, encontra-se sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas, nos termos da alínea *c*) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC.

De acordo com o Plano Global de Auditoria¹, a ação visou os seguintes objetivos:

- Identificação das relações institucionais, técnicas e financeiras existentes entre o Município da Povoação, a *Espaço Povoação, E.E.M.*, e a sua participada *Povoadesp, S.A.*;
- Análise do grau de execução dos empreendimentos que estiveram na base da criação da *Espaço Povoação, E.E.M.*, e da sua participada *Povoadesp, S.A.*

O âmbito da ação incluiu, ainda, a análise dos seguintes aspetos:

- Evolução da situação económica e financeira da empresa no triénio 2009-2011;
- Cumprimento das regras de equilíbrio de contas estatuídas pelo Regime Jurídico do Setor Empresarial Local²;
- Consequências decorrentes do novo Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais para a continuidade da empresa municipal e da sua participada.

Consideraram-se os factos ocorridos até 15-02-2013, data em que a Câmara Municipal da Povoação deliberou dissolver a *Espaço Povoação, E.E.M.*

A metodologia adoptada consta do *Anexo I*.

Foram tidas em consideração as observações expressas no relatório, datado de outubro de 2010, da auditoria técnica e financeira (doravante designada por auditoria técnica) realizada pela empresa *Ricardo Costa – Consultoria e Projetos de Engenharia, L.da*, por iniciativa da *Espaço Povoação, E.E.M.*, às empreitadas do complexo das piscinas cobertas da Povoação e ao complexo desportivo das Furnas – Fase II, ambas promovidas pela *Povoadesp, S.A.*³.

Os papéis de trabalho em formato eletrónico constam de ficheiros gravados em CD, que foi incluído no processo, a fls. 2, com o conteúdo descrito no índice do processo. Ao longo do Relatório, a remissão para esses documentos é feita mediante a indicação do caminho do ficheiro e, se for o caso, das páginas onde se encontra o documento.

¹ CD\1.1. PGA.

² Cfr. artigo 31.º, n.ºs 1 a 4, e artigo 32.º, n.º 1, ambos do RJSEL.

³ O relatório foi remetido pelo Presidente da Câmara Municipal da Povoação, a coberto do ofício n.º 917/2011, de 05-05-2011 (CD\1.10. Auditoria técnica\Piscinas Cobertas).



2. Condicionantes e limitações

No âmbito da realização dos trabalhos de auditoria, o presidente do conselho de administração da *Espaço Povoação, E.E.M.*, bem como os seus colaboradores, prestaram o apoio necessário, promovendo, complementarmente, o acompanhamento nas visitas realizadas ao complexo desportivo das Furnas, ao respetivo arruamento de acesso e ao complexo das piscinas municipais cobertas da Povoação.

Todavia, a partir de setembro de 2009, ocorreram limitações resultantes dos sucessivos atrasos no fornecimento e qualidade da informação prestada, facto que perturbou a execução da programação estabelecida e do respetivo relato.

Tal situação foi ainda agravada pelos problemas decorrentes das alterações nos órgãos sociais da empresa municipal e da renúncia dos membros do conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, em junho e julho de 2010.

3. Contraditório

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

Para o mesmo efeito, o relato foi também remetido aos seguintes responsáveis:

- Leonildo Melo Linhares, António Manuel Salvador Pimenta e a Nilson Jorge Amaral, enquanto membros do conselho de administração da *Espaço Povoação, E.E.M.*, em relação à matéria relatada no ponto 6.1.4.;
- Luís Alberto Quental Pacheco, Fernando Manuel Duarte Oliveira e Fernando Jorge de Carvalho Amaral, na qualidade, respetivamente, de presidente e vogais do conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, relativamente aos factos descritos no ponto 5.4.2.2.1.

Não foi apresentado contraditório institucional.

Os responsáveis Leonildo Melo Linhares, António Manuel Salvador Pimenta e Nilson Jorge Amaral apresentaram uma resposta conjunta⁴.

Por seu turno, os responsáveis Luís Alberto Quental Pacheco⁵ e Fernando Manuel Duarte Oliveira⁶ responderam individualmente.

O responsável Fernando Jorge de Carvalho Amaral não se pronunciou.

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

Nos termos do disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, as respostas são integralmente transcritas no *Anexo VI* ao presente Relatório⁷.

⁴ Resposta recebida em 12-07-2013.

⁵ Resposta remetida por correio eletrónico, de 01-07-2013.

⁶ Resposta recebida em 22-08-2013.

⁷ As respostas encontram-se de fls. 86 a 116 do processo e em *CD\1.12\Contraditório*.



PARTE II

CARACTERIZAÇÃO DA EMPRESA E ATIVIDADE DESENVOLVIDA

4. Caracterização da empresa

4.1. Constituição e objeto

Em 20-09-2004 foi criada a *Espaço Povoação, E.M.*, cujos objetivos principais eram os seguintes:

Objeto	<ol style="list-style-type: none"> 1) Criação, implementação, desenvolvimento, instalação, gestão e conservação de equipamentos desportivos e recreativos de âmbito local; 2) Apoio a atividades desportivas e recreativas, no sentido de promover a prática desportiva e recreativa, bem como servir de apoio educativo à população escolar do concelho da Povoação; 3) Criação, implementação, desenvolvimento, participação e gestão de infraestruturas capazes de potencializar as valências turísticas, etnográficas, gastronómicas e patrimoniais, quer a nível cultural, quer a nível paisagístico, quer, ainda, a nível urbanístico do concelho; 4) Em complemento das atividades previstas nos números anteriores, poderá exercer, diretamente ou em colaboração com terceiros, atividades acessórias ou subsidiárias da exploração e gestão, bem como outros ramos de atividades conexos, incluindo a prestação de serviços que não prejudiquem a prossecução do seu objeto e que tenham em vista a realização dos fins socioculturais e a melhor utilização dos seus recursos disponíveis.
---------------	---

O processo conducente à sua constituição decorreu na vigência da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto⁸, apresentando-se, no quadro seguinte, a cronologia das suas diversas fases, bem como alguma informação adicional:

Quadro I: Cronologia do processo de constituição da empresa

Constituição	Deliberações		Escritura	Publicações		
	Câmara	Assembleia				
	20-09-2004	30-09-2004	17-10-2004	JO, n.º 7, 15-04-2005		
	Capital inicial	Participação pública		%	Participações detidas	%
	€ 50 000,00	Município de Povoação		100	Povoadesp, SA	49

O capital estatutário inicial foi realizado integralmente pelo Município da Povoação.

⁸ Entretanto revogada pelo artigo 49.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que aprovou o RJSEL. Por seu turno, o RJSEL foi revogado pelo n.º 2 do artigo 71.º Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Posteriormente, o capital estatutário foi aumentado para € 1 167 670,00 mediante entradas em espécie realizadas também pelo Município da Povoação, que incluíram os terrenos do Campo de Jogos de Furnas e zonas circundantes e terrenos disponíveis adjacentes ao complexo desportivo da Povoação, correspondentes a uma área de 3 150 m².

Na fase inicial, o essencial da atividade da empresa consistiu, por um lado, na formalização de uma parceria público-privada do tipo institucional, tendo em vista a concretização dos investimentos que estiveram na génese da sua constituição, e por outro, na dinamização de diversos eventos, tais como, a Mostra do Cozido das Furnas e Doçaria Tradicional, a Festa do Chicharro e a Semana Cultural da Povoação, para além da gestão da Academia de Música da Povoação, que lhe foi confiada pelo Município.

No que concerne à contratação da parceria relativa ao complexo das piscinas cobertas da Povoação e ao complexo desportivo das Furnas, foi adotado um modelo que envolveu a participação da *Espaço Povoação, E.E.M.*, em 49% do capital de uma sociedade comercial constituída com parceiros privados, a *Povoadesp, S.A.*, tendo em vista a conceção, financiamento e construção dos referidos empreendimentos, com a posterior cedência da exploração dos mesmos à empresa municipal.

A participação pública no capital social da referida sociedade foi realizada em espécie, tendo consistido na transmissão, a favor desta, do direito de superfície, pelo prazo de 20 anos, incidente sobre cinco prédios que são propriedade da empresa municipal, sítios no concelho da Povoação.

A partir de 2009, a *Espaço Povoação, E.E.M.*, passou a assegurar o funcionamento do Posto de Informação – Turismo e Artesanato, dos auditórios municipais e do Museu do Trigo, bem como a limpeza e manutenção dos trilhos pedestres do concelho.

Em 2010 a Câmara Municipal decidiu encerrar a Academia de Música da Povoação e suspender a realização dos eventos promovidos pela empresa.

Deste modo, a atividade da empresa passou a cingir-se à gestão do Posto de Informação – Turismo e Artesanato, dos auditórios municipais e do Museu do Trigo, e à manutenção dos trilhos pedestres.

Relativamente aos empreendimentos objeto da parceria – complexo das piscinas cobertas da Povoação e ao complexo desportivo das Furnas –, apesar de inaugurados em 2009, ainda não tinham sido celebrados os correspondentes contratos de cessão da exploração, em virtude das autoridades competentes não terem emitido as necessárias licenças de utilização, pois aquando das vistorias realizadas em 04-02-2010 constatou-se, em ambos os casos, que as obras executadas não estavam em conformidade com os projetos aprovados⁹.

4.2. Órgãos sociais, estrutura organizacional e recursos humanos

São órgãos da *Espaço Povoação, E.E.M.*, o conselho de administração e o fiscal único.

⁹ Pontos 5.4.1.3. e 5.4.2.2.3. *infra*. No que diz respeito ao complexo desportivo das Furnas é referido que «... as instalações construídas e inacabadas não correspondem ao projeto submetido a parecer das entidades», concluindo-se pela necessidade da apresentação de «... um projeto correspondente às construções executadas e não acabadas...».



O conselho de administração é composto por três membros, um dos quais é o presidente.

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

A fiscalização é exercida por Revisor Oficial de Contas ou por Sociedade de Revisores Oficiais de Contas

Quadro II: Órgãos sociais da Espaço Povoação, E.E.M.

Administração	Presidente do conselho de administração
	Francisco da Silva Álvares: até 06-05-2007;
	António José Cavaco: entre 07-05-2007 e 15-11-2009;
	Leonildo Melo Linhares: a partir de 16-11-2009.
	Vogais
	António Ponte Medeiros e Sandy Moniz Arruda Paiva: até 31-12-2006;
	António José Cavaco: entre 01-01-2007 a 06-05-2007;
	Francisco Manuel Raposo Gaspar: entre 01-01-2007 e 16-02-2007;
	Maria Judite de Medeiros Ponte Teixeira Rocha: entre 05-03-2007 e 15-11-2009;
	Fátima de Jesus Cidade Costa: entre 07-05-2007 e 16-08-2007;
Paula Maria Abreu da Costa Rios Amaral: entre 05-11-2007 e 15-11-2009;	
António Manuel Salvador Pimenta: entre 16-11-2009 e 01-02-2012;	
Nilson Jorge Amaral Vieira: desde 16-11-2009;	
Miguel Cruz Linhares: desde 02-02-2012.	
Fiscalização	Fiscal único
	João Humberto da Silva Cardoso, representante da empresa Cruz das Neves e Silva Cardoso – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas – ROC n.º 86: até 31-12-2009;
	UHY & Associados, SROC, Lda. – inscrita na L.R.O.C. sob o n.º 164: desde 01-01-2010.

No exercício de 2010 a *Espaço Povoação, E.E.M.*, **contratou 11 novos trabalhadores**, passando a dispor de 17 efetivos, sendo os correspondentes encargos suportados pelo orçamento municipal¹⁰.

No final de 2011 ascendia a 14 o número de trabalhadores da empresa.

¹⁰ Tal como se concluiu no Relatório n.º 8/2011-FS/SRATC, de 01-07-2011 – ponto 6.2.4.2., alínea B) – as contratações de pessoal pelas empresas municipais contrariaram as medidas de contenção das despesas com pessoal – e, conseqüentemente, da despesa corrente – constantes do plano de saneamento financeiro do Município da Povoação (relatório disponível em www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2011/sratc/audit-sratc-rel008-2011-fs.pdf).



4.3. Remuneração dos órgãos sociais

As remunerações dos membros do conselho de administração foram fixadas por deliberações da Câmara Municipal da Povoação, de 06-12-2006, 05-03-2007, 07-05-2007 e 16-11-2009¹¹.

De acordo com essas deliberações, as remunerações revestem a forma de **senha de presença**, tendo-se mantido ao longo do tempo o valor de € **200,00, por reunião**.

O cargo de presidente do conselho de administração não foi remunerado até 06-05-2007, ou seja, enquanto foi exercido por Francisco da Silva Álvares.

Previa-se, também a atribuição de ajudas de custo de montante correspondente ao escalão mais elevado aplicável aos funcionários públicos. A partir de final de 2009, cessou a atribuição de ajudas de custo, prevendo-se que «[a]s eventuais despesas de deslocações por serviço da empresa serão pagas mediante a apresentação de facturas, pelo seu valor»¹²

A remuneração anual do fiscal único, nomeado para o quadriénio 2010-2013, foi fixada em € 3 000,00, acrescido do IVA¹³.

As remunerações dos membros do conselho de administração e do fiscal único não foram aprovadas por deliberação da Assembleia Municipal, contrariando o disposto na alínea *l*) do n.º 2 do artigo 53.º da LAL, então em vigor.

¹¹ CD\1.11. Outros elementos\Município\Atas da Câmara Municipal\

¹² Deliberação da Câmara Municipal da Povoação, de 16-11-2009 (CD\1.11. Outros elementos\Município\Atas da Câmara Municipal\2009-11-16).

¹³ Deliberação da Câmara Municipal, de 08-01-2010 (CD\1.11. Outros elementos\Município\Atas da Câmara Municipal\2010-01-08).



5. Atividade desenvolvida

5.1. Projetos previstos

Segundo o estudo de viabilidade económica e financeira subjacente à constituição da *Espaço Povoação, E.E.M.*, os investimentos a concretizar contemplavam a edificação dos seguintes empreendimentos:

- **Complexo de piscinas cobertas da Povoação**, com o valor estimado de € 960 000,00;
- **Complexo desportivo das Furnas**, com o valor estimado de € 3 930 000,00.

O valor global dos investimentos estava assim orçado em € 4 890 000,00¹⁴.

5.2. Criação da *Povoadesp, S.A.*

Logo após o início da respetiva atividade, em fevereiro de 2005, a *Espaço Povoação, E.E.M.*, promoveu a seleção de parceiros privados, tendo em vista a criação de uma empresa de capitais maioritariamente privados para o desenvolvimento, realização, gestão e exploração de infra-estruturas desportivas no Concelho da Povoação.

Nessa sequência, foi constituída a *Povoadesp, S.A.*, por escritura de 18-08-2005, com um capital inicial de € 200 000,00.

Por deliberação da assembleia geral da sociedade, de 25-11-2011, o capital social foi reduzido para € 100 000,00¹⁵, para cobertura de prejuízos, em conformidade com o disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais.

Quadro III: Estrutura acionista da *Povoadesp, S.A.*

Entidades	Inicial		Atual		Euro
	Montante	%	Montante	%	
Irmãos Cavaco - Construções Açores, S.A.	42.000,00	21,00	21.000,00	21,00	
Irmãos Cavaco, S.A.	40.000,00	20,00	20.000,00	20,00	
Mota & Jesus, Lda.	10.000,00	5,00	5.000,00	5,00	
Irmãos Duarte, Lda.	10.000,00	5,00	5.000,00	5,00	
Espaço Povoação, E.E.M.	98.000,00	49,00	49.000,00	49,00	
Total	200.000,00	100,00	100.000,00	100,00	

Foi a *Povoadesp, S.A.*, que lançou os procedimentos conducentes à adjudicação dos contratos de empreitada para a execução de ambos os investimentos em vista dos quais foi criada a empresa municipal – piscinas cobertas da Povoação e complexo desportivo das Furnas.

¹⁴ Valor que se refere, exclusivamente, às empreitadas de construção dos empreendimentos.

¹⁵ A perda de metade do capital efetuou-se na proporção da participação detida por cada um dos acionistas, mantendo-se, por conseguinte, as respetivas posições relativas.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Face ao âmbito da presente auditoria não se aprofundou a análise do processo de seleção dos parceiros privados para a constituição da *Povoadesp, S.A.*, nem dos procedimentos de contratação por esta adotados para a execução dos empreendimentos.

No entanto, os papéis de trabalho permitem concluir que o procedimento de seleção dos parceiros privados para a constituição da *Povoadesp, S.A.*, **violou os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência**, na medida em que:

- O anúncio do procedimento foi publicado no jornal Açoriano Oriental do dia 07-04-2005¹⁶.
- De acordo com o anúncio, as candidaturas poderiam ser apresentadas até às 15 horas do dia 18-04-2005.
- Ou seja foi concedido um prazo de apresentação de candidaturas de apenas 11 dias, o que é manifestamente insuficiente para que potenciais concorrentes pudessem formalizar propostas consistentes e adequadamente fundamentadas para a constituição de uma parceria que implicava a realização de investimentos orçados, na altura, em € 4 890 000,00.
- Apesar da insuficiência do prazo concedido, foi apresentada uma candidatura.
- Sucede que o concorrente acaba por informar, na candidatura, que:

...entendeu, dado o seu manifesto interesse neste processo, desenvolver, por sua inteira responsabilidade, os estudos técnicos necessários à definição das referidas infra-estruturas desportivas.

Para o efeito existiram diversos contactos com a Câmara Municipal da Povoação através dos quais, sem qualquer compromisso por parte do Município e dos respectivos Serviços Técnicos, foi possível definir o âmbito e o programa funcional de tais equipamentos.

Tais estudos e projectos já se encontram numa fase muito avançada (projectos de arquitectura e projectos de especialidades e de instalações técnicas) o que constitui uma mais-valia do agrupamento subscritor do presente procedimento de candidatura...¹⁷

- Com efeito, já em 2004, a empresa *Irmãos Cavaco, S.A.*, que posteriormente integrou o consórcio selecionado para a constituição da *Povoadesp, S.A.*, tinha solicitado ao gabinete de arquitetos *Barbosa & Guimarães, L.^{da}* (em outubro) e à empresa *DHVTECNOPOR – Consultores Técnicos, L.^{da}* (em dezembro) a apresentação de propostas de honorários para a elaboração, respetivamente, dos projetos de arquitetura e arranjos exteriores¹⁸ e de fundações, estruturas e especialidades¹⁹, relativos ao complexo de piscinas cobertas da Povoação.

¹⁶ CD\1.4. Constituição Povoadesp, S.A.\Anúncio concurso.

¹⁷ CD\1.4. Constituição Povoadesp, S.A.\Candidatura, p. 13 do ficheiro.

¹⁸ CD\1.6. Complexo de Piscinas Cobertas\Projetos técnicos_out04, p. 7 a 9.

¹⁹ CD\1.6. Complexo de Piscinas Cobertas\Projetos técnicos_out04, p. 18 a 27.



- A candidatura foi aprovada por deliberação do conselho de administração da *Espaço Povoação, E.E.M.*, de 27-04-2005²⁰, seis dias úteis após o fim do prazo de apresentação das candidaturas.

As circunstâncias descritas revelam uma clara intenção de afastar potenciais interessados, quer por via da fixação de um prazo muito curto para a apresentação de propostas – 11 dias –, quer pela prévia disponibilização, a quem veio a ser o único concorrente, dos elementos necessários à elaboração da candidatura.

Acresce que as empreitadas de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas foram adjudicadas pela *Povoadesp, S.A.*, a um dos parceiros privados²¹, o que agrava as consequências financeiras do procedimento adotado.

5.3. Financiamento

Para financiar a execução dos empreendimentos, a *Povoadesp, S.A.*, celebrou com a CGD, em 2006 e 2008, dois contratos de mútuo, no valor global de € 7 989 000,00, no âmbito dos quais foram utilizados € 7 910 000,00²².

Quadro IV: Contratos de mútuo para financiamento dos empreendimentos

Data	Modalidade	Capital utilizado	Prazo	Taxa de juro
21-04-2006	Abertura de crédito	€ 7 421 000,00	19 anos	<i>Euribor</i> a 3 meses, acrescida do <i>spread</i> de 1,25%, com arredondamento dos valores assim obtidos ao 1/2 de ponto percentual superior. A partir de 21-07-2009, o <i>spread</i> passou para 2,25% ²³ .
09-04-2008	Abertura de crédito em regime de conta corrente	€ 489 000,00	1 ano	<i>Euribor</i> a 3 meses, arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima e acrescida do <i>spread</i> de 1,25%.

O primeiro contrato tem por objeto um empréstimo de longo prazo, na modalidade de abertura de crédito até ao montante de € 7 500 000,00²⁴, dos quais já tinham sido utilizados € 7 421 000,00, com referência a 31-10-2012.

²⁰ CD\1.4. Constituição *Povoadesp, S.A.*\Aprovação candidatura.

²¹ Precisamente a Irmãos Cavaco, S.A. (cfr. pontos 5.4.1.1., 5.4.2.1.1. e 5.4.2.2.1., *infra*).

²² CD\1.8. Contratos de financiamento\ *Povoadesp, S.A.*\Longo prazo\Escritura empréstimo e CD\1.8. Contratos de financiamento\ *Povoadesp, S.A.*\Curto prazo\Contrato.

²³ Na sequência da prorrogação do período de utilização por mais 18 meses – até 21-10-2009 –, bem como da devolução à *Povoadesp, S.A.*, das verbas da componente de capital incluídas nas cinco rendas entretanto liquidadas, no montante de € 268 480,00, mantendo-se, contudo, o prazo global da operação (cfr. CD\1.8. Contratos de financiamento\ *Povoadesp, S.A.*\Longo prazo\Prorrogação prazo utilização).

²⁴ De acordo com o contrato de empréstimo, os dois primeiros anos foram de utilização e carência de capital, período durante o qual estava previsto o pagamento de juros em oito prestações trimestrais. Decorrido este período, o reembolso do capital e o pagamento de juros processar-se-ia em sessenta e oito prestações trimestrais iguais e sucessivas, ocorrendo a primeira a 21-07-2008 e a última a 21-04-2025.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

No âmbito desta operação, a *Espaço Povoação, E.E.M.*, interveio como parte cointeressada, obrigando-se a transferir para a *Povoadesp, S.A.*, o montante das rendas devidas pela cedência da exploração dos empreendimentos, uma vez que esta receita da *Povoadesp, S.A.*, ficou contratualmente consignada ao serviço da dívida. O valor destas rendas será, por seu turno, previamente disponibilizado pelo Município da Povoação, ao abrigo do contrato-programa celebrado a 15-03-2006, no montante estimado de € 10 028 354,00 para o período 2005-2024²⁵.

A Câmara Municipal da Povoação apresentou ao banco financiador uma carta de conforto, comprometendo-se a tudo fazer para que a *Espaço Povoação, E.E.M.*, disponha sempre dos meios financeiros que lhe permitam, com pontualidade, fazer face às obrigações assumidas perante a *Povoadesp, S.A.*, a fim de que esta possa, por sua vez, cumprir perante o banco as obrigações emergentes do referido contrato de financiamento²⁶.

Posteriormente, a 09-04-2008, foi contratado um financiamento de curto prazo, na modalidade de abertura de crédito em regime de conta corrente, até ao montante de € 489 000,00, para apoio à tesouraria e por conta de reembolsos do IVA²⁷.

O empréstimo encontra-se garantido pela consignação das receitas provenientes dos contratos de cessão da exploração dos empreendimentos a celebrar com a *Espaço Povoação, E.E.M.*, bem como por carta de conforto subscrita pela Câmara Municipal da Povoação e por livrança.

Ambos os contratos de mútuo foram celebrados sem que a *Povoadesp, S.A.*, tenha previamente efetuado qualquer consulta ao mercado.

Deste modo, a Câmara Municipal da Povoação aceitou garantir os empréstimos e assegurar os meios para a satisfação do serviço da dívida ignorando se as condições contratadas seriam as melhores oferecidas pelo mercado.

Com referência a 30-09-2012, a *Povoadesp, S.A.*, encontrava-se numa situação de incumprimento perante a CGD, ascendendo a € 1 646 837,00 as responsabilidades já vencidas no âmbito daqueles contratos²⁸.

²⁵ No n.º 2 da cláusula quarta estipulava-se a transferência de verbas a partir do exercício de 2005, anterior à assinatura do contrato-programa (CD\1.9. Outros contratos\Contrato programa_15mar06). Através do contrato-programa, a empresa municipal comprometeu-se a diligenciar no sentido da construção dos empreendimentos ficar concluída até final de novembro de 2006, prazo que foi sucessivamente adiado (cfr. pontos 5.5.2. e 5.5.3., bem como, 5.4.1.3., 5.4.2.1.3. e 5.4.2.2.3., *infra*). Comprometeu-se, também, a assegurar a edificação e posterior comercialização de 40 fogos de habitação em terrenos adjacentes ao complexo desportivo das Furnas. Para o efeito, o Município assegurou à *Espaço Povoação, E.E.M.*, o direito a construir 4 000 m² de fogos para habitação nos terrenos transferidos (no âmbito do processo de aumento de capital, a que se fez referência no ponto 4.1., *supra*) ou a transferir para o património da empresa (n.º 1 da cláusula terceira). As receitas provenientes da alienação destes imóveis seriam destinadas ao serviço da dívida do financiamento contraído. Os aludidos fogos não chegaram a ser construídos.

²⁶ CD\1.8. Contratos de financiamento\Povoadesp, S.A.\Longo prazo\Carta conforto.

²⁷ Contrato celebrado com a CGD, vencendo juros indexados à taxa *Euribor* a 3 meses, acrescida de um *spread* de 1,25%, calculados dia a dia sobre o capital em dívida e pagos trimestralmente (CD\1.8. Contratos de financiamento\Povoadesp, S.A.\Curto prazo\Contrato).

²⁸ CD\1.8. Contratos de financiamento\Povoadesp, S.A.\Mapa responsabilidades crédito e ponto 6.2.2., *infra*.



Em 09-01-2014, a Câmara Municipal da Povoação, anunciou que «...por não ter recebido (...) o complexo de Piscinas Municipais e o Campo de Futebol das Furnas, anulou os contratos programa que suportavam os empréstimos destes investimentos realizados pelas empresas privadas, parceiras das empresas municipais, nomeadamente a ESPAÇO POVOAÇÃO (...))»²⁹.

5.4. Execução dos projetos

5.4.1. Complexo de piscinas cobertas da Povoação

5.4.1.1. Adjudicação

A Povoadesp, S.A., adjudicou a execução da empreitada de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação à Irmãos Cavaco, S.A., sua acionista, **pelo preço de € 4 316 688,49, acrescido de IVA**³⁰.

Em resposta enviada à *Espaço Povoação, E.E.M.*, sobre um pedido de informação relativo ao procedimento pré-contratual seguido, aquela referiu que³¹

A Povoadesp, até porque à sua própria constituição está subjacente a ideia de agilização de processos e de rapidez na tomada de decisões, cumpriu com o estabelecido no ACORDO DE ACCIONISTAS, DE COOPERAÇÃO TÉCNICA, ECONÓMICA E FINANCEIRA, que no seu ponto 17.1 do artº 17º - POLÍTICA DE CONTRATADAÇÃO DE SERVIÇOS E EMPREITADAS - estabelece:

“As PARTES acordam que a SOCIEDADE obterá, sempre que possível, pelo menos três propostas de três empresas distintas com bom nome no mercado para a contratação de serviços e de empreitadas com um valor superior a 50.000,00 €.”

Uma vez que, a Povoadesp é uma sociedade de capitais maioritariamente privados, não está condicionada à realização de concursos públicos (cuja morosidade e complexidade se pretende evitar), e atento o teor do referido Acordo de Accionistas que V.Ex^{as} são parte, não nos pareceu nem necessário nem conveniente a realização de concurso público, tendo-se optado pelo convite a várias empresas com dimensão capacidade técnica e credibilidade.

(...)

3 – Lista das empresas contactadas e/ou consultadas para apresentação de candidatura à execução das obras

- Complexo das Piscinas Cobertas Municipais da Povoação

- Irmãos Cavaco, S.A
- Marques, S.A.
- Somaque Ediçor – Engenharia, S.A.

²⁹ Cfr. o comunicado disponível na página do município na *Internet*, consultada em 05-03-2014: www.cm-povoacao.pt/pvc/index.php?option=com_content&view=article&id=1074:camara-da-povoacao-anula-contratos-programa-com-empresas-municipais&catid=3:destaques&Itemid=74.

³⁰ Cabe relembrar que o valor estimado para este empreendimento, no estudo de viabilidade económica e financeira da *Espaço Povoação, E.E.M.*, era de € 960 000,00 (cfr., ponto 5.1., *supra*).

³¹ Carta com a referência 101.00/6, de 22-11-2006 (CD\1.6. Complexo de Piscinas Cobertas\Entidades consultadas, ponto 3. do ofício).



Não constam do processo comprovativos das consultas efetuadas.

Ao restringir deste modo o universo de potenciais concorrentes, não se chegou a apurar se existiam no mercado outros empreiteiros interessados na realização da obra, eventualmente em condições mais favoráveis, questão que apenas seria esclarecida se tivesse sido adotado um procedimento que assegurasse uma efetiva concorrência, ao qual, aliás, a *Povoadesp, S.A.*, estava obrigada.

Com efeito, sendo a empreitada financiada pelo Município da Povoação – através do contrato-programa celebrado com a *Espaço Povoação, E.E.M.*, e do contrato de cessão da exploração a celebrar entre esta e a *Povoadesp, S.A.*³² -, a mesma encontrava-se sujeita ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas³³, pelo que, em razão do valor, a **escolha do empreiteiro deveria ter sido precedida de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio**³⁴.

Quadro V: Cronologia do procedimento

Fase	Data
Convite	06-07-2006
Proposta	21-07-2006
Adjudicação	24-07-2006
Contrato	25-07-2006
Consignação	21-08-2006

Na proposta apresentada, o empreiteiro solicitou a **concessão de um adiantamento de 30% do valor da empreitada, correspondente a € 1 295 006,55**, a pagar na data da celebração do contrato, pretensão que foi aceite pela entidade adjudicante, encontrando-se prevista nas condições gerais da empreitada³⁵.

O pagamento de 30% do preço com a celebração do contrato constitui uma vantagem atribuída ao empreiteiro que contraria o regime dos adiantamentos fixado no artigo 214.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março. De acordo com este regime só podem ser feitos adiantamentos por conta de parte do valor de materiais e equipamentos postos ao pé da obra e aprovados, condição que não se verifica na data da celebração do contrato.

O prazo proposto para a execução da obra foi de 14 meses a contar da data da consignação, ou seja, **previa-se que o empreendimento ficasse concluído até 21-10-2007**.

³² Tendo por base o contrato-promessa de cessão de exploração celebrado em 27-04-2006, entre a *Povoadesp, S.A.*, e a *Espaço Povoação, E.E.M.* (CD\1.9. Outros contratos\Cessão exploração\Contrato promessa_27abr06).

³³ Artigo 2.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

³⁴ Artigo 48.º, n.º 2, alínea a), do Decreto-Lei n.º 59/99.

³⁵ Cfr., proposta (CD\1.6. Complexo de Piscinas Cobertas\Contratos empreitada e adicionais\Proposta Irmãos Cavaco, SA), ofício a comunicar a adjudicação n.º 101.01/43, de 24-07-2006 (CD\1.6. Complexo de Piscinas Cobertas\Adjudicação empreitada) e condições gerais da empreitada (CD\1.6. Complexo de Piscinas Cobertas\Condições gerais empreitada).



5.4.1.2. Adicionais ao contrato inicial

Em **18-12-2007**, cerca de dois meses após o prazo inicialmente previsto para a conclusão da obra, foi celebrado o 1.º aditamento ao contrato de empreitada inicial pelo preço de **€ 571 264,38**, acrescido de IVA, com fundamento na «... necessidade de adaptação do projecto base, face às condições geológicas e geotécnicas encontradas no sub-solo do terreno onde foi implantado o Complexo das Piscinas Municipais da Povoação»³⁶, tendo o prazo de execução da empreitada sido prorrogado em 90 dias, para **22-01-2008**.

O parecer da fiscalização sobre a lista de trabalhos a mais foi remetido à *Povoadesp, S.A.*, a 04-06-2008, quase seis meses após a formalização do adicional.

Posteriormente, a **13-08-2009**, foi celebrado um 2.º adicional, pelo preço de **€ 113 028,26**, acrescido de IVA, justificado pela necessidade de realização de «... trabalhos adicionais imprescindíveis para a conclusão da empreitada...», o qual foi antecedido do parecer da fiscalização, emitido em 29-07-2009.

A celebração de ambos os adicionais contraria o estipulado no ponto 8.1. das Condições gerais da empreitada³⁷, que expressamente afasta a possibilidade de contratação de trabalhos a mais.

Aliás, no caso do 1.º adicional acresce ainda o disposto no ponto 3.11. das *Condições gerais da empreitada*, que veda a possibilidade do empreiteiro invocar, em qualquer circunstância, as características morfológicas e geológicas do terreno de implantação, uma vez que declarou conhecer perfeitamente o local.

Relativamente ao 2.º adicional, as conclusões da auditoria técnica apontam no sentido dos trabalhos executados resultarem de erros e omissões do projeto, circunstância em «... que não haverá lugar a qualquer reclamação...» por parte do empreiteiro, tal como previsto no ponto 3.12. das *Condições gerais da empreitada*³⁸.

Do exposto resulta que **não existia fundamento para a celebração dos adicionais ao contrato inicial nem para a assunção dos correspondentes encargos**, porquanto os riscos de conceção e construção tinham sido contratualmente alocados ao empreiteiro.

Os trabalhos a mais realizados no âmbito da empreitada em análise, **no montante global de € 684 292,64** (acrescidos de IVA), envolvendo um acréscimo de 15,9%, foram faturados nos meses de julho de 2008 e maio de 2010.

Porém, por deliberação do conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, de 14-12-2011, estas faturas foram contabilisticamente anuladas, juntamente com outras relativas a juros de mora³⁹.

³⁶ Cfr. artigo 1.º do contrato (CD\1.6. Complexo de Piscinas Cobertas\Contratos empreitada e adicionais\1.º adicional, pp. 38 e 39 do ficheiro).

³⁷ CD\1.6. Complexo de Piscinas Cobertas\Condições gerais empreitada.

³⁸ CD\1.10. Auditoria técnica\Piscinas Cobertas, p. 20. Trata-se da auditoria técnica mencionada no ponto 2., *supra*.

³⁹ CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\ Conselho administração\14dez11, ponto 3.



5.4.1.3. *Receção provisória*

A **receção provisória da empreitada ocorreu em 31-03-2009**⁴⁰.

Registou-se, assim, **um atraso de cerca de 15 meses na execução da empreitada**. Note-se, no entanto, que a formalização do 2.º adicional ocorreu passados mais de quatro meses, a 13-08-2009.

A análise do quadro de faturação, anexo à conta final da empreitada⁴¹, sugere mesmo que os trabalhos estiveram suspensos nos meses de novembro e dezembro de 2008 e janeiro de 2009.

O incumprimento do prazo de execução da obra constituiu o empreiteiro na **obrigação de indemnizar o dono da obra**.

Nos termos do ponto 10.1 das *Condições gerais da empreitada* o montante da multa por violação do prazo global foi fixado em 1‰ (um por dez mil) do valor da adjudicação por cada dia de calendário de atraso⁴².

O valor da multa estipulado contratualmente é irrisório face ao valor supletivo fixado legalmente⁴³.

Apesar disso, segundo foi possível apurar, a *Povoadesp, S.A.*, não acionou a cláusula penal, nem qualquer outro mecanismo para se ressarcir de eventuais prejuízos decorrentes do incumprimento do prazo de execução da obra.

O complexo das piscinas cobertas da Povoação foi oficialmente inaugurado a 21-03-2009, e esteve aberto ao público durante, sensivelmente, quatro meses, tendo sido encerrado em junho de 2009.

A 04-02-2010 realizou-se a vistoria técnica para efeitos de emissão da correspondente licença de funcionamento, a qual, contudo, não chegou a ser concedida, em virtude das **desconformidades constatadas entre a obra executada e o projeto licenciado pelos serviços munic**

⁴⁰ CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas\Auto receção provisória*.

⁴¹ CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas\Conta final empreitada*.

⁴² Em conformidade com o qual «Pelo atraso no cumprimento do prazo global fixado no programa de trabalhos ou determinados pelo Dono da Obra, o Empreiteiro ficará sujeito ao pagamento de uma multa correspondente a 1‰ (um por dez mil) do valor da adjudicação por cada dia de calendário em atraso, sendo tal multa deduzida no pagamento seguinte a ser efetuado, ou nas garantias prestadas pelo Empreiteiro nos termos do número 7 destas Condições Gerais, ou, ainda, por débito do respetivo custo». *Cfr.* relatório da auditoria técnica, onde se computou o montante da multa em € 166 192,51 (CD\1.10. *Auditoria técnica\ Piscinas cobertas*, p. 21).

⁴³ Com efeito, o no n.º 1 do artigo 201.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, estabelecia que:

Artigo 201.º

Multa por violação dos prazos contratuais

1 – Se o empreiteiro não concluir a obra no prazo contratualmente estabelecido, acrescido de prorrogações gratuitas ou legais, ser-lhe-á aplicada, até ao fim dos trabalhos ou à rescisão do contrato, a seguinte multa contratual diária, se outra não for fixada no caderno de encargos:

- a) 1‰ do valor da adjudicação, no primeiro período correspondente a um décimo do referido prazo;
- b) Em cada período subsequente de igual duração, a multa sofrerá um aumento de 0,5%, até atingir o máximo de 5%, sem, contudo e na sua globalidade, poder vir a exceder 20% do valor da adjudicação.

(...)



país, e da necessidade em proceder-se a uma série de retificações de modo a dotar as instalações com as condições adequadas, do ponto de vista funcional, à prática da natação e de outros desportos aquáticos⁴⁴.

O complexo de piscinas cobertas da Povoação mantém-se encerrado.

5.4.1.4. Custo final da empreitada

Apesar da receção provisória da obra ter ocorrido a 31-03-2009, o empreiteiro só faturou o 2.º e último adicional em maio de 2010, razão pela qual a conta final da empreitada é datada de 08-06-2010, ou seja, 434 dias após a receção provisória.

Em conformidade com este documento e respetivos anexos⁴⁵, os trabalhos faturados ascenderam, globalmente, a **€ 5 001 036,17, acrescido de IVA**.

Todavia, conforme referido no ponto 5.4.1.2., *supra*, no final de 2011 o conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, deliberou não aceitar as faturas relativas aos trabalhos a mais debitados pelo empreiteiro, na importância de € 684 292,64⁴⁶.

Nestas circunstâncias, **o custo final da empreitada de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação deverá ascender a € 4 316 743,53, acrescido de IVA**, consubstanciando um desvio muito significativo comparativamente às estimativas iniciais⁴⁷.

⁴⁴ CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas/Auto de vistoria*, pp. 1 a 3 e 6 a 8.

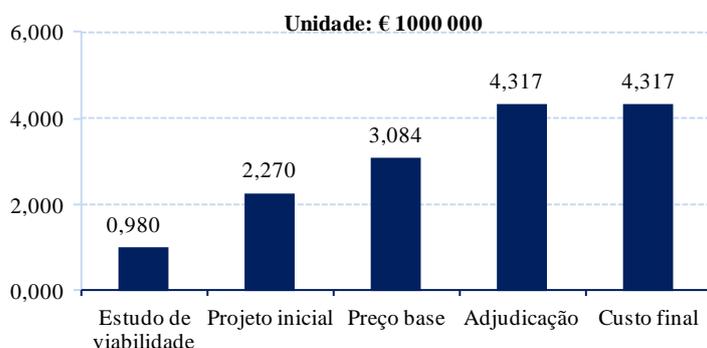
⁴⁵ CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas/Conta final empreitada*. De salientar que se apurou uma divergência de € 55,03 entre a verba correspondente ao somatório das parcelas B.1) e B.2) da conta final, relativas ao valor da faturação dos trabalhos contratuais, e o somatório dos autos de medição destes mesmos trabalhos, que se encontram discriminados num dos quadros anexos à conta. Tal divergência corresponde à verba retida em excesso ao empreiteiro, para efeitos de amortização do adiantamento efetuado, a qual foi posteriormente debitada por este em novembro de 2009.

⁴⁶ No balancete acumulado que integra o processo de prestação de contas da *Povoadesp, S.A.*, referente ao exercício de 2011 (CD\1.5. *Prestação de contas/Povoadesp, S.A.\2011*, p. 22), a conta 2711006 – *Fornecedores de investimentos – Irmãos Cavaco, S.A.*, evidencia, no débito acumulado, uma importância de € 1 466 847,99, correspondente ao somatório das faturas anuladas relativas a trabalhos a mais debitados no âmbito das empreitadas do complexo de piscinas cobertas da Povoação (€ 684 292,64) e no complexo desportivo das Furnas (€ 513 749,82), sendo os restantes € 268 805,53 provenientes de juros de mora debitados pelo empreiteiro e igualmente anulados. Uma vez que em 31-12-2011 os créditos detidos pela *Irmãos Cavaco, S.A.*, ascendiam a € 1 230 554,51, o empreiteiro converteu-se em devedor da sociedade, no montante de € 236 293,48.

⁴⁷ As fontes para as estimativas de custo apresentadas foram as seguintes: **Estudo de viabilidade** de suporte à constituição da *Espaço Povoação, E.E.M.* (CD\1.3. *Constituição Espaço Povoação, E.E.M.\Estudo de viabilidade*, p. 7 do ficheiro); **Projeto inicial** – corresponde à estimativa orçamental do custo da obra apresentada pelo gabinete de arquitetos *Barbosa & Guimarães, Lda.*, em 21-10-2004 (CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas/Estimativas de custo\Barbosa & Guimarães_out04*); **Preço base** – nova estimativa efetuada pelo gabinete de arquitetos *Barbosa & Guimarães, Lda.*, em julho de 2005 (CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas/Estimativas de custo\Barbosa & Guimarães_jul05*), que integra o processo administrativo de licenciamento municipal; **Adjudicação** – valor pelo qual foi celebrado o contrato de empreitada (CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas/Adjudicação empreitada*); **Custo final** – conta final da empreitada, deduzindo as faturas anuladas por deliberação dos órgãos sociais da *Povoadesp, S.A.* (CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas/Conta final empreitada* e CD\1.5. *Prestação de contas/Povoadesp, S.A.\2011*, p. 6).



Gráfico I: Estimativas vs. custo final da empreitada



A obra foi adjudicada e executada por um valor superior em € 1,232 milhões (+40,0%) ao preço base que consta do processo de licenciamento municipal.

Nota: valores sem IVA

O preço base da empreitada sustentou-se nos estudos e projetos técnicos elaborados por iniciativa do próprio empreiteiro – a *Irmãos Cavaco, S.A.*⁴⁸ – simultaneamente acionista da *Povoadesp, S.A.*, e esta, por sua vez, tinha pleno conhecimento dos valores em causa⁴⁹.

Sobre o valor final da empreitada importa ter presente o já referido contencioso que possa existir a propósito da faturação relativa aos trabalhos a mais e aos juros de mora debitados, contingência que poderá traduzir-se num agravamento do custo final da empreitada.

Finalmente, refira-se que no relatório da auditoria técnica constatou-se, no âmbito desta empreitada, «... que foram faturados trabalhos que não foram efetivamente realizados (...) no valor de € 75 875,77...»⁵⁰.

5.4.2. Complexo desportivo das Furnas

Na sua versão inicial, o projeto contemplava a construção dos seguintes equipamentos:

- Pavilhão polidesportivo coberto, com campos adequados à prática profissional de diversas modalidades, dispendo de bancada com 350 lugares individuais, e de áreas de apoio a utentes, atletas e técnicos, designadamente bar e cafetaria;
- Campo polidesportivo exterior;
- *Court* de ténis exterior;

⁴⁸ CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas/Estimativas de custo\Projetos técnicos_out04*, p. 7 a 9, 13 a 16, 18 a 27 e 28 a 30.

⁴⁹ Cfr. o documento subscrito pelo gabinete de arquitetos *Barbosa & Guimarães, Lda.*, pela *DHVTECOPOR – Consultores Técnicos, Lda.* e pela *Povoadesp, S.A.*, relativo à estimativa orçamental do projeto de execução do complexo de piscinas municipais cobertas da Povoação, reportada a julho de 2005 (CD\1.6. *Complexo de Piscinas Cobertas/Estimativas de custo\Barbosa & Guimarães_jul05*).

⁵⁰ CD\1.10. *Auditoria técnica\ Piscinas cobertas*, p. 5 do documento. De acordo com o citado relatório, a importância em causa resulta da diferença entre os “Trabalhos Faturados” (€ 4 317 695,90) e o valor total de “Trabalhos previstos realmente a executar” (€ 4 241 820,19).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

- Requalificação do campo de futebol municipal, adaptando-o às dimensões oficiais compatíveis com a realização de competições profissionais, dotando-o, ainda, de um relvado artificial.

O preço base da empreitada lançada a concurso era de € 5 950 000,00 (acrescido de IVA).

Com estes pressupostos, em 06-06-2007 a *Povoadesp, S.A.*, efetuou uma consulta a três entidades⁵¹, selecionando a proposta apresentada pelo seu acionista *Irmãos Cavaco, S.A.*, pelo preço de € 6 748 127,34, acrescido do IVA.

Do processo resulta:

- O conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, em reunião de 23-07-2007, deliberou elaborar um relatório de análise das propostas, a ser apresentado até ao final do mês de **setembro de 2007**⁵²;
- Porém, através de ofício datado de 28-06-2007, já havia manifestado ao concorrente e parceiro privado *Irmãos Cavaco, S.A.*, a intenção de lhe adjudicar a empreitada nas condições propostas⁵³;
- Ainda no decurso daquela reunião de 23-07-2007, o conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, concluiu que «Devido aos valores das propostas apresentadas, não é possível executar o Complexo das Furnas na sua totalidade nesta fase», tendo «... deliberado por unanimidade avançar com a construção faseada...» do projeto;
- Na mesma data foi celebrado entre a *Povoadesp, S.A.*, e a *Irmãos Cavaco, S.A.*, o contrato de empreitada, pelo preço de € 6 748 127,34, com início da obra previsto para 02-08-2007, contrato este que não foi executado⁵⁴.

Na realidade, a execução da empreitada nos seus pressupostos iniciais não foi avante, tendo o empreendimento sido substancialmente reduzido, passando a compreender as seguintes empreitadas:

- **Fase I** – Arruamento de acesso ao complexo desportivo das Furnas;
- **Fase II** – Requalificação do campo de futebol municipal, dotando-o de um relvado sintético, zona de bancadas, vestiário e instalações sanitárias.

No âmbito da empreitada relativa à Fase I, houve necessidade de proceder à demolição prévia de uma edificação, propriedade da *Espaço Povoação, E.E.M.*, que integrava o conjunto de prédios urbanos e rústicos cujo direito de superfície foi transferido para a *Povoadesp, S.A.*, pelo prazo de 20 anos, para aí ser edificado o complexo desportivo das Furnas.

⁵¹ As outras entidades consultadas foram a *Somague Ediçor, Engenharia S.A.*, e a *Marques, S.A.*, que apresentaram propostas para a realização da empreitada pelo preço de € 6 950 994,58 e € 7 036 112,17, respetivamente (valores sem IVA).

⁵² CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\23jul07.

⁵³ CD\1.7. Complexo Desportivo\Adjudicação.

⁵⁴ Cfr., carta do administrador delegado, n.º PVD/13/2012, de 19-12-2012 (CD\1.7. Complexo Desportivo\Informações diversas).



Estes trabalhos foram diretamente adjudicados pela *Povoadesp, S.A.*, à sua acionista *Irmãos Duarte, Lda.*, que os realizou pelo preço de € 19 478,16.

5.4.2.1. Fase I – Arruamento de acesso ao complexo desportivo das Furnas

5.4.2.1.1. Adjudicação

Em resultado da consulta efetuada a três entidades⁵⁵, a *Povoadesp, S.A.*, adjudicou a execução desta empreitada à sua acionista *Irmãos Cavaco, S.A.*, pelo preço de € **212 417,28**, acrescido de IVA.

No entanto, sendo a empreitada financiada pelo Município da Povoação⁵⁶, a mesma estaria sujeita ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas⁵⁷, pelo que a **escolha do empreiteiro teria de ser precedida de concurso limitado sem publicação de anúncio, com convite a pelo menos cinco entidades**⁵⁸.

Quadro VI: Cronologia do procedimento

Fase	Data
Convite	02-08-2006
Proposta	08-08-2006
Adjudicação	17-08-2006
Contrato	14-09-2006
Consignação	09-10-2006

O prazo contratual para a execução da obra foi de seis meses, a contar da data da consignação, ou seja, previa-se que a mesma **ficasse concluída até 08-04-2007**. No entanto, a receção provisória parcial da obra só viria a ocorrer em **13-07-2007**⁵⁹, ficando a execução de alguns trabalhos pendente da conclusão da Fase II do projeto, dada a sua interligação com a mesma.

Assim, o último auto de medição referente a trabalhos contratuais apenas foi faturado em julho de 2009.

⁵⁵ Para além da adjudicatária, foram consultadas as empresas *Sanibritas, S.A.*, e *Tecnovia Açores, S.A.* (CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase I\Convites e adjudicação, pp. 1 a 5).

⁵⁶ Através do contrato-programa celebrado entre o Município a *Espaço Povoação, E.E.M.*, em 15-03-2006, e do contrato-promessa de cessão de exploração formalizado a 27-04-2006, entre esta empresa municipal e a *Povoadesp, S.A.*, conforme descrito no ponto 7.4.1.1.

⁵⁷ Artigo 2.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

⁵⁸ Artigos 48.º, n.º 2, alínea b), e 121.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, dado que o valor estimado do contrato era de € 120 980,87.

⁵⁹ CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase I\Conta final, p. 1. De salientar que a conta final da empreitada não está datada.



5.4.2.1.2. Adicional ao contrato inicial

Em reunião realizada em **07-07-2009**, o conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, apreciou o parecer da fiscalização a propósito de trabalhos complementares, tendo sido «... proposto aprovar a formalização do aditamento e propor à assembleia geral a sua ratificação»⁶⁰.

Nesse mesmo dia foi celebrado um aditamento ao contrato de empreitada inicial, pelo preço de € 28 499,63 (acrescido de IVA), implicando um acréscimo de custos de 13,4%, consistindo os trabalhos numa «... pequena alteração na rotunda e ajuste nos arranjos exteriores na envolvente dos estacionamento»⁶¹.

Ficou ainda estabelecido que os trabalhos deveriam ficar concluídos até 24-07-2009.

5.4.2.1.3. Receção provisória

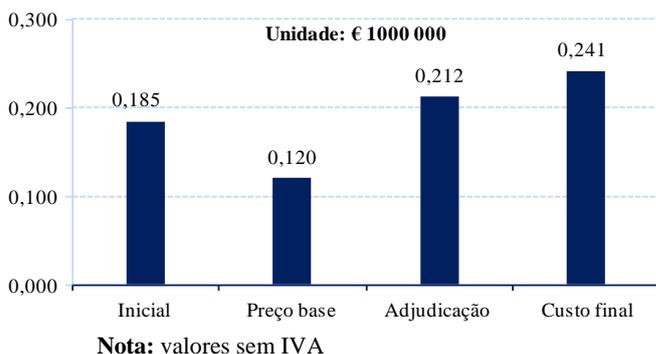
De acordo com a conta final da obra, a conclusão da receção provisória ocorreu em **14-07-2009**, verificando-se, assim, **um atraso de cerca de 27 meses** em relação ao prazo inicialmente previsto.

Em termos de execução financeira, a faturação relativa aos trabalhos a mais e a nota de crédito referente aos trabalhos a menos só foram processadas em outubro de 2009.

5.4.2.1.4. Custo final da empreitada

O custo final da empreitada de construção do arruamento de acesso ao complexo desportivo das Furnas ascendeu a € **240 916,90**, acrescido de IVA.

Gráfico II: Estimativas vs. custo final da empreitada



A obra foi adjudicada por um valor superior em 76,6% ao preço base definido no projeto sujeito a licenciamento.

No final, **a empreitada acabou por custar sensivelmente o dobro** da estimativa implícita no respetivo preço base (+100,3%)⁶².

⁶⁰ CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\07jul09, ponto 3.

⁶¹ CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\07jul09, ponto 3. Diferentemente, no relatório elaborado pelo conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, no âmbito do processo de prestação de contas do exercício de 2007, este aditamento ao contrato inicial foi justificado pela necessidade de se realizarem trabalhos de adaptação decorrentes da supressão de alguns equipamentos que integravam o projeto do complexo desportivo das Furnas que tinha sido sujeito a licenciamento.

⁶² Os valores apresentados tiveram por suporte as seguintes fontes: **Inicial** – estimativa de custo efetuada pela *Povoadesp, S.A.* (CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase I\Estimativa custo_set05); **Preço base** – preço do projeto de execução técnica (CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase I\Preço base_nov06, ponto 4, p. 3); **Adjudicação** – preço resultante da consulta efetuada a três entidades (CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase I\Convites e adjudicação, p. 6); **Custo final** – conta final da empreitada (CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase I\Conta final).



5.4.2.2. Fase II – Requalificação e arrelvamento do campo de futebol, incluindo a criação de zona de bancadas, vestiários e instalações sanitárias

5.4.2.2.1. Adjudicação

Em 28-07-2008, a *Povoadesp, S.A.*, contratou diretamente⁶³ com o seu sócio privado *Irmãos Cavaco, S.A.*, a realização da empreitada designada por Fase II do complexo desportivo das Furnas, pelo preço de € 1 237 549,45, acrescido de IVA.

Quadro VII: Cronologia do processo

Fase	Data
Proposta	20-07-2008
Adjudicação	28-07-2008
Contrato	28-07-2008
Consignação	18-08-2008

Constata-se, assim, que na formação deste contrato não foi adotado nenhum procedimento concorrencial. Porém, em virtude da empreitada ser financiada pelo Município da Povoação, através da *Espaço Povoação, E.E.M.*⁶⁴, a mesma encontrava-se sujeita ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas, pelo que a **escolha do empreiteiro deveria ter sido precedida de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio**, nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 48.º, conjugado com o n.º 5 do artigo 2.º, ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, em vigor à data dos factos.

Deste modo, não tendo sido efetuada qualquer consulta ao mercado no sentido de apurar se existiam outros empreiteiros interessados na realização da obra, eventualmente em condições mais favoráveis, **não se encontra demonstrado que a solução adotada tenha acautelado a adequada utilização dos recursos públicos envolvidos.**

Nas respostas apresentadas em contraditório⁶⁵, como se verá na transcrição feita a seguir, tanto Luís Alberto Quental Pacheco como Fernando Manuel Duarte Oliveira alegam que a deliberação de adjudicação da empreitada sustentou-se num relatório técnico apresentado naquela

⁶³ Para o efeito, em conformidade com a ata da reunião do órgão executivo da *Povoadesp, S.A.*, de 29-02-2008 (CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\29fev08, ponto 1), o projeto inicial foi reformulado e «... entregue ao empreiteiro para apresentar o respetivo orçamento e proposta baseada nos preços da proposta base». Posteriormente, na reunião do conselho de administração da sociedade, de 26-06-2008, «... foi exposto o processo de negociação e adaptação do projeto inicial para o projeto revisto e foi apresentado o relatório a propor a adjudicação pelo valor de € 1 237 000,00...», tendo sido «... deliberado por unanimidade formalizar a adjudicação à empresa Irmãos Cavaco, S.A., pelo referido valor, prazo de 6 meses e propor à assembleia geral a sua aprovação» (CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\26jun08, ponto 1). Finalmente, no relatório de gestão da *Povoadesp, S.A.*, relativo ao exercício de 2008, é referido que «A adjudicação desta fase concretizou-se utilizando os preços contratuais do procedimento efetuado para a totalidade do complexo e o arranque da construção foi iniciado em Setembro de 2008».

⁶⁴ Nos moldes descritos no ponto 5.4.1.1.

⁶⁵ CD\1.12. Contraditório\Povoadesp, S.A. Conforme referido no ponto 3. *supra*, Fernando Jorge de Carvalho Amaral, vogal do conselho de administração da *Povoadesp, S.A.* não se pronunciou em contraditório.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

reunião do conselho de administração da sociedade, documento que, no entanto, não foi remetido no âmbito do contraditório.

Dado que se trata de documento essencial, conforme foi reconhecido por ambos os responsáveis, solicitou-se à empresa o seu envio, tendo o administrador delegado informado que o documento não consta dos arquivos da *Povoadesp, S.A.*⁶⁶.

Aduzindo aspetos eventualmente relevantes para a graduação da culpa, Luís Alberto Quental Pacheco, alega que:

(...) A confiança total na competência técnica e operacional dos sucessivos administradores delegados, bem como em todos os restantes intervenientes nomeadamente accionistas, representantes da E.E.M. e do município, que sempre acompanharam e subscreveram todo o processo, constituíam para mim garantia suficiente para subscrever e votar favoravelmente as suas propostas/deliberações sem recear qualquer incumprimento ou irregularidade e foi com base nesta presunção que subscrevi e votei favoravelmente as suas propostas/deliberações e, nomeadamente, a adjudicação da empreitada em apreço.

Até à data da recepção do v/ofício e cd anexo estava plenamente convencido de que este procedimento tinha tido lugar até porque, conforme consta da Ata n.º.33, de 26/06/2008, do C.A da sociedade (pág. 1/2) essa decisão foi tomada com base num relatório apresentado naquela reunião, do qual não possuo cópia, nem me recorde do conteúdo, mas que é absolutamente imprescindível para a análise da questão em apreço, levantada por este Tribunal de Contas, porque foi com base naquele relatório que se consubstanciou aquela deliberação. Não obstante este facto, consta da mesma ata, e no mesmo parágrafo, que esta deliberação foi submetida à aprovação da Assembleia-geral a qual poderia/deveria ter mandado suspender a decisão, caso ela padecesse de qualquer vício, cabendo-lhe, em última análise, e aos accionistas nela representados, a responsabilidade última por esta decisão. Os accionistas eram soberanos, acompanharam e sancionaram todas as decisões do C.A e sempre tiveram plenos poderes para condicionar e determinar as decisões do conselho de administração. Esta deliberação não foi excepção.

Por seu turno, Fernando Manuel Duarte Oliveira começa por referir que,

(...)
Na sociedade Povoadesp existe um pacto social e um acordo parassocial entre os accionistas que define as regras e orientações para a actividade da sociedade Povoadesp, S.A. e as relações e responsabilidades de cada accionista.

Referente a todos os aprovisionamentos, está expressamente definido todo o procedimento a adoptar, no acordo parassocial.

E acrescenta especificamente sobre o procedimento em causa:

(...)
A proposta para a adjudicação da empreitada foi baseada em relatório de adjudicação com o detalhe do procedimento para a respectiva adjudicação. Aliás, este procedimento foi adaptado em todas as empreitadas adjudicadas de acordo com o acordo dos accionistas.

⁶⁶ Ponto 1. da carta com a referência PVD/09/2013, de 08-08-2013 (CD\1.2. Correspondência\Recebida\Ofício PVD_08ago13).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

O relatório elaborado para efeito de adjudicação inclui um descritivo das consultas ao mercado e respectivas datas, identificação dos concorrentes, metodologia de análise de preços, a escolha final do empresa a adjudicar e os prazos de execução.

O valor da adjudicação teve em conta o valor disponível para o investimento, as exigências legais para o licenciamento dos equipamentos, os custos das infra-estruturas dos serviços (energia, água e telecomunicações) e a decisão do Município sobre a necessidade da requalificação urbana de uma zona histórica e central da vila.

O Conselho de Administração submeteu então esta decisão aos órgãos competentes da Povoadesp, S.A., tendo ouvido os accionistas, nomeadamente o Município, através do seu representante, a Espaço Povoação EM.

Sobre os procedimentos previstos no acordo parassocial, refere-se apenas que este não pode contrariar as normas imperativas que definem o procedimento pré-contratual adequado.

Para além disso, nenhum dos responsáveis contesta a factualidade descrita, a qual se consubstancia na preterição do procedimento de contratação previsto no regime jurídico das empreitadas de obras públicas ao qual a empreitada em apreço se encontrava sujeita.

A violação de normas legais relativas à assunção de compromissos é suscetível de constituir infração financeira punível com multa, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º, e n.º 3 do artigo 2.º, ambos da LOPTC.

São responsáveis Luís Alberto Quental Pacheco, Fernando Manuel Duarte Oliveira e Fernando Jorge de Carvalho Amaral, enquanto, respetivamente, presidente e vogais do conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, que votaram a deliberação de 26-06-2008, que adjudicou a empreitada⁶⁷.

Por outro lado, nos termos do disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC⁶⁸, estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas os «... actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º e os das entidades de qualquer natureza criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas, para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por transferência do orçamento da entidade que as criou, sempre que daí resulte a subtracção de actos e contratos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas».

A *Povoadesp, S.A.*, foi criada por entidade pública, diretamente pela *Espaço Povoação, E.E.M.*, e, indiretamente, pelo Município da Povoação⁶⁹.

Desenvolve atividades de natureza exclusivamente administrativa, relacionadas com a gestão de processos de empreitada e com a obtenção do financiamento para a respetiva execução⁷⁰.

⁶⁷ Ata do conselho de administração n.º 33 (ponto 1 da ordem de trabalhos) (*CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\26jun08*).

⁶⁸ Na redação na altura em vigor, dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

⁶⁹ Ponto 5.2., *supra*.

⁷⁰ Ponto 6.2.1., *infra*.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

A execução da empreitada foi financiada pelos empréstimos contraídos pela *Povoadesp, S.A.*, cujos encargos são suportados pelo Município, por via da *Espaço Povoação, E.E.M.*⁷¹.

Acresce, na ótica do âmbito objetivo da fiscalização prévia (alínea *c*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC), que:

- O contrato em causa qualifica-se como de empreitada de obras públicas;
- Estava sujeito à forma escrita por força da lei⁷²;
- Envolvia despesa, com exclusão do IVA, no montante de € 1 237 549,45;
- Em 2008 estavam sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de valor superior a € 333 610,00⁷³.

Neste sentido, **o contrato deveria ter sido submetido a fiscalização prévia, o que não se verificou.**

Em execução do contrato de empreitada inicial foram efetuados pagamentos no montante de € 1 237 549,45⁷⁴.

A execução de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos da segunda parte da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, sendo responsável Luís Alberto Quental Pacheco, na qualidade de presidente do conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, à data dos factos, órgão competente para o envio do processo para fiscalização prévia, nos termos do n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC.

Em contraditório, o referido responsável afasta a responsabilidade pela prática do facto, alegando, para o efeito, que:

(...) a gestão corrente da sociedade se encontrava delegada no administrador-delegado, conforme consta do Acordo de Accionistas e do Contrato de Sociedade.
(...) Salvo melhor interpretação, possuindo eu o estatuto de administrador não executivo e tendo o administrador-delegado aquelas competências, é meu entendimento que lhe competia aquela obrigação, porque nele estavam delegadas todas as competências de gestão corrente da sociedade, como se constata em todas as atas da mesma.⁷⁵

Face à alegação, solicitou-se cópia da ata contendo a deliberação do conselho de administração com a delegação de competências no administrador-delegado⁷⁶, tendo a sociedade respondido que «... após leitura das atas do Conselho de Administração não conseguimos vislum-

⁷¹ Ponto 5.3., *supra*.

⁷² N.º 1 do artigo 119.º, conjugado com o n.º 5 do artigo 2.º, ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

⁷³ Artigo 48.º da LOPTC, com a redação na altura em vigor, dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, conjugado com o n.º 1 do artigo 121.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, e n.º 1.º da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de janeiro.

⁷⁴ Ponto 5.4.2.2.4., *infra*.

⁷⁵ CD\1.12. Contraditório\Povoadesp, S.A.\Resposta Luís Quental Pacheco, p. 2.

⁷⁶ CD\1.2. Correspondência\Expedida\Ofício_2013_1027_Pedido_elementos_Povoadesp, ponto 2.



brar qualquer deliberação de delegação de competências da gestão corrente da sociedade no administrador delegado»⁷⁷.

Como não foi demonstrado que a competência para o envio dos processos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas se encontrava delegada no administrador-delegado, mantém-se a imputação da eventual responsabilidade ao então presidente do conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, Luís Alberto Quental Pacheco.

Acresce referir sobre esta empreitada que não foi entregue na Câmara Municipal qualquer alteração ao projeto inicial⁷⁸, não obstante a obra adjudicada corresponder a um projeto completamente distinto daquele que tinha sido licenciado pela Autarquia.

Relativamente aos prazos contratualmente estabelecidos para a execução da obra, ficou estipulado que o início dos trabalhos ocorreria na data de consignação da obra – o que, efetivamente, só se verificou em setembro de 2008 – prevendo-se que **ficassem concluídos em 17-02-2009**.

Em matéria de adiantamentos, o artigo 10.º do contrato remete para o disposto no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, então em vigor⁷⁹. De acordo com a conta final da empreitada, o empreiteiro beneficiou de um adiantamento de € 237 16,53⁸⁰.

5.4.2.2.2. Adicional ao contrato inicial

A 30-07-2008, **apenas dois dias após a celebração do contrato inicial**, o conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, já perspetivava a necessidade de celebrar um contrato adicional, tendo em vista a realização de «... alguns trabalhos solicitados pelo Município da Povoação que não estão contemplados na adjudicação inicial...»⁸¹. Este adicional foi formalizado a **07-07-2009**, sensivelmente cinco meses após o prazo inicialmente previsto para a conclusão dos trabalhos, pelo preço de € **513 749,82**⁸², acrescido de IVA, tendo aquele prazo sido prorrogado até **24-07-2009**.

A preceder a celebração deste contrato, a fiscalização remeteu o correspondente parecer à *Povoadesp, S.A.*, a 22-05-2009, documento que foi apreciado pelo órgão executivo desta sociedade, em reunião ocorrida a 07-07-2009⁸³, precisamente no dia em que o adicional foi outorgado.

⁷⁷ Ponto 2. da carta com a referência PVD/09/2013, de 08-08-2013 (CD\1.2. Correspondência\Recebida\Ofício PVD_08ago13).

⁷⁸ CD\1.7. Complexo Desportivo\Informações diversas, ponto 1.

⁷⁹ CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase II\Contrato de empreitada.

⁸⁰ Pelo contrário, o relatório da auditoria técnica conclui que o empreiteiro beneficiou de um adiantamento de € 371 264,84, existindo, por isso, um diferencial de € 134 104,31 a favor do dono da obra. Contudo, esta conclusão não está sustentada em qualquer meio de prova (CD\1.10. Auditoria técnica\Complexo Desportivo, pp. 2 e 10 do ficheiro).

⁸¹ CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\30jul08, ponto 1.

⁸² Diferencial entre os trabalhos complementares (€ 558 503,09) e os trabalhos a menos (€ 44 753,27).

⁸³ CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\07jul09, ponto 3.



Conforme se depreende do clausulado do contrato, a realização de trabalhos complementares resultou de alterações introduzidas na obra inicialmente contratada, com o intuito de dotar as instalações dos requisitos necessários à respetiva homologação federativa, os quais não tinham sido anteriormente incluídos, devido a limitações financeiras⁸⁴.

Posteriormente, em 14-12-2011, o conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, deliberou devolver ao empreiteiro a faturação relativa ao adicional, por serem «...na verdade valores que, nos termos da parceria público-privada para a realização daqueles empreendimentos e das referidas condições gerais das empreitadas caberiam integralmente ao parceiro privado e empreiteiro Irmãos Cavaco, SA, suportar...»⁸⁵.

Por conseguinte, não foram efetuados pagamentos em execução do adicional.

5.4.2.2.3. Receção provisória

A receção provisória ocorreu em **27-07-2009**, em conformidade com a prorrogação do prazo de realização da obra, em cerca de 5 meses, convencionada no artigo 3 do adicional ao contrato.

O complexo desportivo das Furnas – Fase II foi inaugurado em 25-07-2009, encontrando-se, segundo o dono da obra, «... em plena utilização e com as devidas autorizações das entidades desportivas»⁸⁶, apesar de não dispor de licença de utilização emitida pelas entidades competentes.

Com efeito, a 04-02-2010 foi realizada a vistoria técnica⁸⁷ para efeitos de emissão da licença de funcionamento, a qual não foi concedida em virtude de se ter verificado «... que **as instalações construídas e inacabadas não correspondem ao projeto submetido a parecer das entidades**», para além de não ter sido «... tido em conta o parecer da Direção Regional do Ordenamento do Território e dos Recursos Hídricos, que alertava para o perigo de movimentos de terras provenientes das montanhas adjacentes e que podiam por em causa a segurança pública»⁸⁸.

Em outubro de 2012, o **complexo desportivo das Furnas ainda não tinha obtido a respetiva licença de funcionamento.**

⁸⁴ CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase II\1.º adicional, artigos 1 e 2.

⁸⁵ CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\30jul08, ponto 3. A situação descrita é semelhante à constatada no âmbito da empreitada de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação (cfr. ponto 7.4.1.2. *supra*), tendo suscitado a inclusão de uma ênfase na certificação legal das contas relativas ao exercício de 2011.

⁸⁶ CD\1.5. Prestação de contas\Povoadesp, S.A.\ 2009, p. 3, alínea c).

⁸⁷ A comissão constituída para o efeito integrava representantes das seguintes entidades: Direção Regional do Desporto, Câmara Municipal da Povoação, Serviço Regional de Proteção Civil e Bombeiros dos Açores e Delegação de Saúde.

⁸⁸ CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase II\Auto de vistoria, pp. 4 a 5 e 9 a 10.



5.4.2.2.4. *Custo final da empreitada*

Não obstante a receção provisória da obra ter ocorrido a 27-07-2009, os trabalhos adicionais apenas foram faturados em outubro de 2009, sendo a conta final da empreitada datada de 08-04-2010⁸⁹, ou seja, 255 dias após a receção provisória.

Com base no mencionado documento e respetivos anexos⁹⁰, os trabalhos faturados ascenderam a **€ 1 751 299,31**.

Porém, tal como referido no ponto anterior, no final de 2011 o conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, não aceitou a faturação relacionada com os trabalhos complementares debitados no âmbito do contrato adicional, no montante de € 513 749,82.

Com este pressuposto, o custo da empreitada de construção do complexo desportivo das Furnas – Fase II, ascenderá a **€ 1 237 549,49**.

O facto desta nova empreitada ter sido diretamente adjudicada à sócia *Irmãos Cavaco, S.A.*, adotando por referência os preços da proposta por esta apresentada, em junho de 2007, para a execução do projeto inicial, obsta a que se disponha de elementos que permitam aferir a ocorrência de eventuais desvios na respetiva execução, dada a ausência de preço base para este novo projeto.

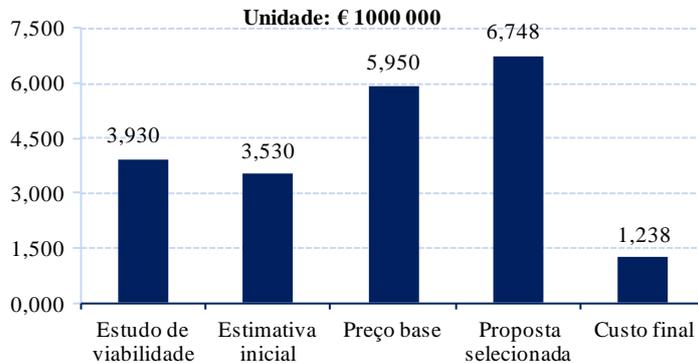
De qualquer forma, optou-se por evidenciar no gráfico seguinte, por um lado, as substanciais divergências entre a estimativa do custo do projeto na sua versão inicial, o preço pelo qual foi lançado a concurso e a proposta de valor mais baixo apresentada no âmbito do mesmo, e por outro, o custo da solução que acabou por ser implementada.

⁸⁹ Conforme referência efetuada no relatório da auditoria técnica promovida pela *Espaço Povoação, E.E.M.*, uma vez que a conta final da empreitada que foi facultada ao Tribunal, apesar de assinada, não está datada.

⁹⁰ *CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase II\Conta final*. Saliente-se, a propósito, que no relatório da auditoria técnica realizada por iniciativa da empresa municipal, refere-se que «... o valor de trabalhos não previstos faturados excedeu em € 44 748,43 (...) o valor autorizado de trabalhos não previstos (cfr. *CD\1.10. Auditoria técnica\Complexo Desportivo*, p. 12 do ficheiro). Porém, como se pode comprovar na conta final da empreitada, em outubro de 2009 foi emitida uma nota de crédito, na importância de € 44 753,27, destinada a regularizar a situação descrita, bem como outras divergências de reduzido montante, totalizando € 4,86.



Gráfico III: Estimativas vs. custo final da empreitada



Nota: valores sem IVA

Na sua versão inicial⁹¹, o projeto foi lançado a concurso por um valor que excedia em € 2,421 milhões a estimativa inicial de custo (+68,6%).

A proposta de valor mais baixo submetida a concurso, apresentada pelo sócio *Irmãos Cavaco, S.A.*, era mesmo assim superior em € 0,798 milhões (+13,4%) ao respetivo preço base.

O custo final da empreitada é elucidativo da substancial diferença entre o projeto inicial, que incluía a construção de um pavilhão polidesportivo, *court* de ténis e polidesportivo exterior, e aquele que foi efetivamente executado, que acabou por não contemplar nenhuma destas valências.

5.5. Contratos de cessão da exploração dos empreendimentos

5.5.1. Contrato-promessa de cessão da exploração com indemnização por extinção do direito de superfície

Na sequência da estratégia delineada para financiar a execução do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas, em 27-09-2005 a *Espaço Povoação, E.E.M.*, celebrou com a sua participada *Povoadesp, S.A.*, um contrato-promessa de cessão da exploração dos empreendimentos que esta iria construir em terrenos pertencentes à empresa municipal, prevendo a atribuição de uma indemnização por extinção do direito de superfície⁹².

De acordo com o convencionado, a cessão de exploração iniciar-se-ia decorrido um mês sobre a data da entrada em funcionamento das referidas infraestruturas e cessaria a 17-08-2025.

Como contrapartida pela cedência da exploração, a *Espaço Povoação, E.E.M.*, comprometeu-se a transferir para a *Povoadesp, S.A.*, uma quantia mensal correspondente a 5% do valor da faturação obtida com a gestão daqueles empreendimentos.

⁹¹ As fontes dos valores apresentados foram as seguintes fontes: **Estudo de viabilidade** de suporte à constituição da *Espaço Povoação, E.E.M.* (CD\1.3. Constituição Espaço Povoação, E.E.M.\ Estudo de viabilidade, p.7 do ficheiro); **Estimativa inicial** – corresponde à estimativa de custo efetuada pela empresa H2A000 Arquitectura e Design, Lda. (CD\1.7. Complexo Desportivo\Versão inicial\Estimativa inicial_mar06); **Preço base** – preço de referência da consulta efetuada às três entidades (CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase II\Convite_preço base propostas_jun07, ponto 5, p. 4); **Proposta selecionada** – preço pelo qual o dono da obra manifestou a intenção de adjudicar a empreitada (CD\1.7. Complexo Desportivo\Adjudicação, ponto 2, p. 1); **Custo final** – conta final da empreitada efetivamente executada (CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase II\Conta final).

⁹² CD\1.9. Outros contratos\Cessão exploração\Contrato promessa_27set05.



A título de indemnização pela extinção do direito de superfície e consequente aquisição de ambos os empreendimentos, foi fixado o montante de € **10 795 321,00**, verba que a empresa municipal se comprometeu a transferir para a sua participada através do processamento de 80 rendas trimestrais (20 anos), a partir da data de consignação das obras de construção das referidas infraestruturas.

Todavia, em 27-04-2006 foram celebrados novos contratos-promessa entre a empresa municipal e a sua participada, desta feita autonomizando os empreendimentos e tendo apenas por objeto a cessão da respetiva exploração.

5.5.2. Contrato-promessa e contrato de cessão da exploração – Complexo de piscinas cobertas da Povoação

No âmbito deste novo contrato⁹³, celebrado a 27-04-2006, a *Povoadesp, S.A.*, comprometeu-se a **entregar o empreendimento até 31-10-2007**, devidamente habilitado com as necessárias licenças de utilização, de modo a permitir a sua imediata entrada em funcionamento.

A título de retribuição pela cedência da exploração por um prazo de 20 anos, entre 2007 e 2026, ficou acordado que a *Espaço Povoação, E.E.M.*, iria pagar à sua participada a quantia global de € **5 507 178,31**, acrescida de IVA à taxa legal em vigor.

Quadro VIII: Contrato-promessa de cessão da exploração do Complexo de piscinas cobertas – Rendas

<i>Euro</i>			
Ano	Valor anual	Valor trimestral	Valor mensal
2007	206.832,65	51.708,16	17.236,05
2008	316.733,68	79.183,42	26.394,47
2009	294.349,54	73.587,39	24.529,13
2010	275.684,36	68.921,09	22.973,70
2011 a 2026	275.848,63	68.962,16	22.987,39

Nota: valores sem IVA.

Ficou igualmente estabelecido que, por acordo entre as partes, as rendas poderiam ser anualmente atualizadas.

Conforme referido no ponto 5.3., *supra*, as verbas necessárias ao pagamento das rendas devidas à *Povoadesp, S.A.*, seriam previamente transferidas para a *Espaço Povoação, E.E.M.*, pelo Município, a coberto do contrato-programa celebrado em 15-03-2006, não obstante a respetiva vigência terminar em 2024, ou seja, dois anos antes do prometido contrato de cessão da exploração.

⁹³ CD\1.9. Outros contratos\Cessão exploração\Contrato promessa piscinas_27abr06. O clausulado do contrato contém inúmeras incorreções, nomeadamente nas cláusulas primeira e segunda, ao referir-se erradamente ao complexo desportivo das Furnas. Aliás, apenas se depreende que o contrato em causa se reporta ao complexo de piscinas cobertas da Povoação em virtude da referência efetuada no considerando B) relativamente ao facto de se anexarem ao contrato (Anexo I) o projeto, o plano geral e a planta de localização deste empreendimento. Por outro lado, enquanto a cláusula quarta sugere que a retribuição acordada será paga trimestralmente, nas cláusulas quinta, sexta e oitava já se faz referência «... às retribuições mensais acordadas...».



Apenas em **01-04-2009** – dia seguinte ao da receção provisória da obra – foi celebrado o contrato definitivo de cessão de exploração⁹⁴. Ora, de acordo com o convencionado no contrato-promessa o empreendimento deveria ficar concluído até 31-10-2007 (n.º 1 da cláusula terceira).

Para além do significativo **atraso de 15 meses registado na entrega do empreendimento**, ainda não tinham sido emitidas pelas entidades competentes as licenças de utilização necessárias ao início da respetiva exploração⁹⁵, facto que constituía um pressuposto da celebração do contrato definitivo, o qual não foi respeitado⁹⁶.

Por outro lado, as condições financeiras diferem substancialmente das previstas no contrato-promessa que o antecedeu.

Com efeito, não só se verificou um acréscimo de cinco anos no período de vigência do contrato – sendo agora de 25 anos, vigorando até 2034 – como se assistiu a um reforço muito substancial das contrapartidas financeiras subjacentes ao mesmo, na medida em que os pagamentos a efetuar pela *Espaço Povoação, E.E.M.*, à *Povoadesp, S.A.*, ascenderiam, agora, a **€ 14 300 000,00**⁹⁷, quando, anteriormente, tinham sido estimados em **€ 5 507 178,31**, implicando **um agravamento de € 8 792 821,69**, a que acresce o IVA à taxa legal.

Quadro IX: Contrato de cessão da exploração do complexo de piscinas cobertas – Rendas

Ano	Valor anual	Valor trimestral	Valor mensal
2009	429.000,00	143.000,00	47.666,67
2010 a 2033	572.000,00	143.000,00	47.666,67
2034	143.000,00	143.000,00	47.666,67

Euro

Nota: valores sem IVA.

Desconhecem-se os fundamentos para este significativo agravamento do custo do contrato, o qual, inclusivamente, **excede a totalidade das verbas previstas transferir pelo Município para a Espaço Povoação, E.E.M., no âmbito do contrato-programa celebrado em 15-03-2006, destinadas a financiar a execução de ambos os empreendimentos** – complexo desportivo das Furnas e complexo de piscinas cobertas da Povoação – e não apenas este último.

Decorridos pouco mais de dois meses após a assinatura do contrato, a então vogal do conselho de administração da *Espaço Povoação, E.E.M.*, Maria Judite Rocha, solicitou ao Presidente da Câmara Municipal da Povoação que considerasse o mesmo sem efeito, devido à «... exis-

⁹⁴ CD\1.9. Outros contratos\Cessão exploração\Contrato piscinas_01abr09, pp. 4 a 10 do ficheiro.

⁹⁵ Ponto 5.4.1.3., *supra*.

⁹⁶ De acordo com o n.º 3 da cláusula terceira, «[o] ESTABELECIMENTO entregue[...] deverá ser detentor de todas as licenças necessárias à sua utilização e reunir as condições essenciais para que a mesma se possa iniciar de imediato».

⁹⁷ A pagar em 100 rendas trimestrais de € 143 000,00 cada, acrescidas de IVA à taxa legal. Na altura, previa-se que o pagamento das rendas trimestrais tivesse início em junho de 2009 e terminasse em março de 2034.



tência de algumas incorreções no Contrato de Cessão de Exploração do Complexo de Piscinas Municipais da Povoação...»⁹⁸.

As incorreções tidas em consideração não foram especificadas, nem se operou qualquer renegociação do contrato.

Em 09-01-2014, a Câmara Municipal da Povoação, ao mesmo tempo que anunciou a deliberação dos órgãos municipais no sentido da “anulação” do contrato-programa celebrado com a Espaço Povoação, E.E.M., divulgou que, na proposta apresentada à Assembleia Municipal, considerou-se «o contrato-promessa de cessão de exploração daqueles equipamentos celebrado entre a Espaço Povoação, EEM, e a Povoadesp, SA, perdeu toda a sua atualidade»⁹⁹.

5.5.3. Contrato-promessa de cessão da exploração – Complexo desportivo das Furnas

Nos termos deste contrato¹⁰⁰, igualmente outorgado em 27-04-2006, a Povoadesp, S.A., assumiu o compromisso de proceder à **entrega do empreendimento até 30-11-2008**, em condições da Espaço Povoação, E.E.M., iniciar, de imediato, a respetiva exploração.

A título de retribuição pela cedência da exploração, também pelo prazo de 20 anos, entre 2007 e 2026, ficou acordado que a empresa municipal iria transferir para a sua participada a quantia global de € **3 880 057,48**, acrescida de IVA à taxa legal em vigor.

Quadro X: Contrato-promessa de cessão da exploração do complexo desportivo das Furnas – Rendas

Ano	Valor anual	Valor trimestral	Euro
			Valor mensal
2007	145.723,00	36.430,75	12.143,58
2008	223.153,28	55.788,32	18.596,11
2009	207.382,63	51.845,66	17.281,89
2010	194.232,17	48.558,04	16.186,01
2011 a 2026	194.347,90	48.586,98	16.195,66

Nota: valores sem IVA.

Ficou ainda estabelecido que, por acordo entre as partes, as rendas poderiam ser anualmente atualizadas.

Também neste caso, os recursos financeiros necessários à satisfação dos encargos emergentes do prometido contrato de cessão da exploração serão previamente disponibilizados pelo Município à empresa municipal, ao abrigo do contrato-programa celebrado em 15-03-2006, apesar da vigência deste cessar em 2024¹⁰¹.

⁹⁸ Através do ofício com ref.^a EP/49/2009, de 04-06-2009 (CD\I.9. Outros contratos\Cessão exploração\Contrato piscinas_01abr09, p. 1 do ficheiro).

⁹⁹ Cfr. o comunicado disponível na página do município na Internet, consultada em 05-03-2014: www.cm-povoacao.pt/pvc/index.php?option=com_content&view=article&id=1074:camara-da-povoacao-anula-contratos-programa-com-empresas-municipais&catid=3:destaques&Itemid=74.

¹⁰⁰ CD\I.9. Outros contratos\Cessão exploração\Contrato promessa complexo desportivo_27abr06. Também neste caso desconhece-se, em rigor, qual a periodicidade das rendas, pois enquanto na cláusula quarta se sugere que a retribuição acordada será paga trimestralmente, nas cláusulas quinta, sexta e oitava já se faz referência «... às retribuições mensais acordadas...».

¹⁰¹ Ponto 5.3.



O contrato-promessa de cessão da exploração não foi cumprido.

Com efeito, o empreendimento não ficou concluído, devidamente apetrechado e em condições imediatas de funcionamento até 31-11-2008 (n.º 1 da cláusula terceira).

Com referência a outubro de 2012, o empreendimento ainda não dispunha da necessária licença de funcionamento¹⁰², não tendo sido celebrado o contrato definitivo de cessão da exploração.

Tal como se referiu a propósito do complexo de piscinas cobertas da Povoação¹⁰³, em 09-01-2014, a Câmara Municipal da Povoação, ao mesmo tempo que anunciou a deliberação dos órgãos municipais no sentido da “anulação” do contrato-programa celebrado com a *Espaço Povoação, E.E.M.*, divulgou que, na proposta apresentada à Assembleia Municipal, considerou-se «o contrato-promessa de cessão de exploração daqueles equipamentos celebrado entre a Espaço Povoação, EEM, e a Povoadesp, SA, perdeu toda a sua atualidade»¹⁰⁴.

5.6. Partilha de riscos

Da descrição do modelo contratual adotado, efetuada nos pontos anteriores, destacam-se, como nucleares, as relações contratuais relativas à construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas – Fases I e II – e as relativas ao respetivo financiamento e exploração.

Relativamente a estas relações contratuais interessa verificar como se distribuíram os riscos entre o parceiro público e os parceiros privados, aspeto essencial na conceção de uma parceria público-privada¹⁰⁵.

Nos termos dos contratos de empreitada e das respetivas condições gerais, comuns a ambas as empreitadas, os *riscos de conceção e de construção* seriam transferidos para o parceiro privado. Como se viu, não haveria lugar a revisão de preços, nem a reclamações por erros e omissões, nem trabalhos a mais ou a menos. Em caso de atraso na execução do plano de trabalhos o pagamento só seria realizado depois de recuperado o atraso e em caso de incumprimento do prazo global o empreiteiro ficava sujeito ao pagamento de uma multa¹⁰⁶.

¹⁰² Ponto 5.4.2.2.3.

¹⁰³ Ponto 5.5.2.

¹⁰⁴ Cfr. o comunicado disponível na página do município na *Internet*, consultada em 05-03-2014: www.cm-povoacao.pt/pvc/index.php?option=com_content&view=article&id=1074:camara-da-povoacao-anula-contratos-programa-com-empresas-municipais&catid=3:destaques&Itemid=74.

¹⁰⁵ De acordo com a definição legal «entende-se por parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado» (n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, cuja redação foi mantida pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho, tendo aquele diploma sido posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio). Cfr., ainda, o disposto nos artigos 5.º e 7.º do mesmo diploma, sobre a repartição de responsabilidades e a partilha de riscos.

¹⁰⁶ Pontos 6.2., 6.4., 6.6., 8.1. e 10.3. das *Condições gerais da empreitada (CD\1.6. Complexo de Piscinas Cobertas\Condições gerais empreitada e CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase II\ Condições gerais empreitada)*.



No entanto, é preciso ter presente, em matéria de repartição de risco, que:

- Os preços contratados não foram formados em mercado concorrencial¹⁰⁷;
- O empreiteiro detinha, direta e indiretamente, uma posição relevante na estrutura acionista do dono da obra, a quem cabe proceder aos pagamentos, num contexto em que estava assegurado o financiamento bancário das obras;
- Convencionaram-se adiantamentos de 30% no caso das empreitadas relativas ao complexo das piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas – Fase II, perfazendo € 1 666 271,39, não sendo descabido comparar esse valor com o da entrada do empreiteiro no capital social da *Povoadesp, SA* (€ 40 000,00, reduzidos para € 20 000,00 no final de 2011).

Pode, assim, concluir-se que o risco transferido para o principal parceiro privado não é superior ao risco do empreiteiro inerente a um contrato de empreitada de obras públicas de conceção/construção, beneficiando até das referidas condições particularmente favoráveis.

Neste âmbito verificou-se que parte dos riscos de conceção e de construção, que, por força do contrato, cabiam ao parceiro privado, chegaram a ser faturados ao dono da obra. Assim é que no âmbito das empreitadas em questão foram celebrados diversos adicionais, envolvendo os acréscimos de custos especificados no quadro seguinte, quando, nas *Condições gerais da empreitada*, o risco da necessidade de trabalhos a mais correria por conta do empreiteiro.

Quadro XI: Trabalhos a mais faturados no âmbito das diversas empreitadas

Empreitadas	Valores		
	Adjudicação	Adicionais	%
Complexo das Piscinas Cobertas da Povoação	4.316.688,49	684.292,64	15,9
Complexo Desportivo das Furnas - Fase I	212.417,28	28.499,63	13,4
Complexo Desportivo das Furnas - Fase II	1.237.549,45	513.749,82	41,5

Nota: valores sem IVA.

No entanto, conforme salientado nos pontos precedentes¹⁰⁸, no final de 2011 o conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, acabou por não aceitar as faturas relativas aos adicionais dos contratos de empreitada do complexo das piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas – Fase II, reconhecendo, apenas, os trabalhos a mais realizados no âmbito da Fase I desta empreitada.

Quanto ao *risco de financiamento*, observa-se que não houve qualquer transferência desse risco para os parceiros privados¹⁰⁹:

- Os contratos de mútuo foram celebrados pela *Povoadesp, S.A.*, e pelo parceiro público, e não pelos parceiros privados;
- O serviço da dívida seria satisfeito pela *Espaço Povoação, E.E.M.*, com o montante das rendas a pagar pela utilização do complexo das piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas, montante este, por seu turno, transferido pelo Município da Povoação;

¹⁰⁷ Pontos 5.2., 5.4.1.1., 5.4.2.1.1. e 5.4.2.2.1., *supra*.

¹⁰⁸ Pontos 5.4.1.2. e 5.4.2.2.2., *supra*

¹⁰⁹ Ponto 5.3., *supra*.



- As garantias especiais prestadas ou incidem sobre o património da *Povoadesp, S.A.*¹¹⁰, ou são cartas de conforto emitidas pelo Município.

Finalmente, quanto ao *risco de funcionamento*, também aqui não houve qualquer transferência para o parceiro privado, pois foram celebrados contratos-promessa de cessão de exploração do complexo das piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas, cabendo esta à *Espaço Povoação, E.E.M.*¹¹¹.

5.7. Conclusão

Da execução do modelo contratual adotado resulta que ao principal parceiro privado (*Irmãos Cavaco, S.A.*) coube a participação social na *Povoadesp, S.A.*, e a construção do complexo das piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas.

Quanto à construção do **complexo das piscinas cobertas da Povoação**:

- A receção provisória da obra ocorreu 15 meses depois da data inicialmente prevista para a sua conclusão, facto que constituiu o empreiteiro na obrigação de indemnizar o dono da obra¹¹²;
- A obra executada não corresponde ao projeto licenciado pelos serviços municipais, tendo-se constatado, igualmente, a necessidade de se proceder a um conjunto de retificações indispensáveis à obtenção da licença de utilização;
- O preço base da empreitada era de € 3 084 264,84, tendo a obra sido adjudicada por € 4 316 688,49 (+ 40,0%)¹¹³;
- Pela realização dos trabalhos o parceiro privado faturou a quantia de € 5 001 036,17, acrescida do IVA, importância que excede em 62,1% o preço base da empreitada¹¹⁴;
- De acordo com o relatório da auditoria técnica realizada por iniciativa da empresa municipal, foram indevidamente faturados trabalhos não realizados no montante de € 75 875,77¹¹⁵;
- O atual conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, não reconhece as faturas relativas aos trabalhos executados no âmbito dos dois contratos adicionais, totalizando € 684 292,64, por entender que os mesmos visaram colmatar erros e omissões do projeto, da responsabilidade do empreiteiro¹¹⁶.

¹¹⁰ Hipotecas sobre o direito de superfície, construções e benfeitorias relativas aos imóveis onde foram implantados o complexo de piscinas cobertas da Povoação e o complexo desportivo das Furnas, tendo o direito de superfície constituído a entrada da *Espaço Povoação, E.E.M.*, no capital social da *Povoadesp, S.A.* (ponto 5.1., *supra*), enquanto a construção foi financiada com o produto do empréstimo. Além disso, o contrato relativo à abertura de crédito em regime de conta corrente, no montante de € 489 000,00 está garantido por uma livrança em branco.

¹¹¹ Pontos 5.5.2. e 5.5.3., *supra*. Como se referiu, estes contratos não foram cumpridos.

¹¹² Ponto 5.4.1.3.

¹¹³ Ponto 5.4.1.4.

¹¹⁴ *Idem.*

¹¹⁵ *Idem.*

¹¹⁶ *Idem.*



Relativamente à construção do arruamento de acesso ao **complexo desportivo das Furnas – Fase I:**

- A receção provisória da empreitada ocorreu com um atraso de 27 meses em relação à data contratualmente prevista para a sua conclusão¹¹⁷;
- O preço base da empreitada era de € 120 290,87, tendo a obra sido adjudicada por € 212 417,27 (+ 76,6%);
- Pela realização dos trabalhos o parceiro privado faturou o montante de € 240 916,90, acrescida do IVA, ou seja, praticamente o dobro da estimativa implícita no preço base¹¹⁸.

No que concerne à construção do **complexo desportivo das Furnas – Fase II:**

- A receção provisória da obra verificou-se 3 meses após a data inicialmente prevista para a respetiva conclusão¹¹⁹;
- O projeto executado não foi previamente remetido aos serviços municipais para efeitos de licenciamento, tendo-se constatado, igualmente, que as instalações edificadas não tinham sido concluídas, motivos pelos quais as entidades competentes não concederam a respetiva licença de utilização¹²⁰;
- Não foi definido um preço base para esta fase do empreendimento;
- Pelos trabalhos executados o parceiro privado faturou a importância de € 1 751 299,31¹²¹;
- A *Povoadesp, S.A.*, não reconhece a fatura relativa aos trabalhos executados no âmbito dos contrato adicional, no montante de € 513 749,82, por entender que os mesmos visaram colmatar erros e omissões do projeto, da responsabilidade do empreiteiro¹²².

Neste âmbito, as prestações a que o parceiro privado se obrigou constituem, exclusivamente, prestações típicas de contratos de empreitada.

À *Povoadesp, S.A.* – em cujo capital social o empreiteiro e principal parceiro privado realizou uma entrada inicial de € 42 000,00¹²³ – coube a gestão das empreitadas. Posteriormente, à *Povoadesp, S.A.*, estava apenas reservado o papel de veículo do pagamento do serviço da dívida contraída para a construção de ambos os empreendimentos, com verbas provenientes do Município da Povoação, por via do contrato-programa celebrado com a *Espaço Povoação, E.E.M.*, e dos contratos de cessão da exploração a celebrar entre esta e a *Povoadesp, S.A.* ¹²⁴.

¹¹⁷ Ponto 5.4.2.1.3.

¹¹⁸ Ponto 5.4.2.1.4.

¹¹⁹ Ponto 5.4.2.2.3.

¹²⁰ Ponto 5.4.2.2.3.

¹²¹ Ponto 5.4.2.2.4.

¹²² *Idem.*

¹²³ Atualmente de € 21 000,00, por via da redução de capital operada nos termos do artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais (ponto 5.2.).

¹²⁴ Pontos 5.5.2. e 5.5.3.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Face ao exposto, **conclui-se:**

- Não houve transferência de riscos e de responsabilidades para os parceiros privados que justificasse a constituição da parceria;
- A mesma finalidade – construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas – poderia ter sido atingida pelo Município da Povoação, diretamente, mediante a celebração de contratos de empreitada de obras públicas e de contrato de empréstimo para financiamento das obras.

Saliente-se que o **modelo contratual adotado implicou** que:

- a escolha do empreiteiro fosse feita sem precedência dos adequados procedimentos concursais¹²⁵, desprezando-se a possibilidade de obter um leque alargado de propostas, eventualmente mais favoráveis;
- a contratação do empréstimo de longo prazo não fosse precedida de consulta a, pelo menos, três instituições de crédito¹²⁶, e, por isso, sem se averiguar a possibilidade de obtenção de condições de financiamento mais favoráveis;
- os empréstimos fossem contraídos sem atender à capacidade legal de endividamento do Município, ficando, contudo, o serviço da dívida a cargo do Município;
- os contratos de empreitada assim como os contratos de empréstimo fossem subtraídos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Pelo contrário, a contratação, diretamente pelo Município, de contratos de empreitada de obras públicas e de contratos de empréstimo para financiamento da obra, traria vantagens do ponto de vista da boa gestão dos dinheiros públicos, de entre as quais se destacam:

- A escolha dos empreiteiros teria de ser precedida de procedimentos concursais suscetíveis de promoverem maior concorrência, o que poderia ter proporcionado um leque de propostas eventualmente mais favoráveis;
- Evitavam-se parte dos encargos com o funcionamento da *Povoadesp, S.A.*, cujas tarefas, essencialmente de acompanhamento da obra, poderiam ser asseguradas pela Câmara Municipal e pelos seus serviços, eventualmente assessorados, como aconteceu, por uma equipa de fiscalização;
- Os empréstimos seriam precedidos de consulta a, pelo menos, três instituições de crédito, podendo obter-se condições de financiamento mais favoráveis;
- A obrigação de observar os limites de endividamento do Município auxiliaria na decisão de dimensionar o investimento por forma a ser comportável pelas finanças municipais.

¹²⁵ No caso das empreitadas de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação e da Fase II do complexo desportivo das Furnas – concurso público ou concurso limitado com publicação de anúncio. Relativamente à Fase I do complexo desportivo das Furnas – concurso limitado sem publicação de anúncio, com convite a pelo menos cinco entidades (pontos 5.4.1.1., 5.4.2.1.1. e 5.4.2.2.1.).

¹²⁶ N.º 5 do artigo 23.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, na altura em vigor.



PARTE III

EXTINÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES

6. Aplicação do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais

A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o novo RJAEI, impõe às entidades públicas participantes a **obrigação de dissolução das empresas por elas detidas ou participadas** ou, em alternativa, a alienação das participações, quando estas incorram, de forma contínua e ininterrupta durante os últimos três anos, em alguma das seguintes situações¹²⁷:

- As vendas e prestações de serviços realizados não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios;
- O peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas;
- O valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;
- O resultado líquido é negativo.

Por seu turno, as empresas locais não podem constituir nem adquirir quaisquer participações em sociedades comerciais, devendo alienar as participações detidas ou promover a dissolução das sociedades comerciais onde detêm participações¹²⁸.

Em ambos os casos, a lei confere um prazo de seis meses após a respetiva entrada em vigor¹²⁹ para a concretização dos referidos procedimentos, ou seja, até ao início de março de 2013.

Neste ponto, a análise efetuada teve por objetivo apurar as consequências decorrentes do novo regime para a *Espaço Povoação, E.E.M.*, e para a sua participada *Povoadesp, S.A.*

Procedeu-se, igualmente, a uma apreciação sucinta da situação económica e financeira destas entidades, com base nas respetivas demonstrações de resultados e balanços referentes aos exercícios de 2009, 2010 e 2011, incluídos nos **Anexos II a V**.

¹²⁷ Artigos 70.º, n.º 3, 62.º, n.º 1, e 66.º do RJAEI.

¹²⁸ Artigos 38.º, n.º 1, e 68.º, n.ºs 2 e 3, RJAEI.

¹²⁹ Que ocorreu a 01-09-2012 (artigo 72.º).



6.1. Espaço Povoação, E.E.M.

6.1.1. Atividade operacional

Conforme referido¹³⁰, em 2011, as atividades desenvolvidas pela empresa consubstanciaram-se na gestão do Posto de Informação – Turismo e Artesanato, dos auditórios municipais e do Museu do Trigo e na limpeza e manutenção dos trilhos pedestres do concelho.

Os recursos necessários ao financiamento daquelas atividades foram disponibilizados pelo Município da Povoação, ao abrigo de contratos-programa celebrados com a empresa municipal.

6.1.2. Análise da sustentabilidade

As reservas expressas pelo Fiscal Único da empresa no âmbito da certificação legal das contas relativas a 2010 e 2011, nomeadamente ao nível da não aplicação do regime de acréscimo (periodização económica) na relevação contabilística de subsídios para investimento¹³¹, são suscetíveis de alterar a expressão do resultado obtido em cada um daqueles exercícios.

Deste modo, o equilíbrio evidenciado pela exploração poderá ter sido mais aparente do que real. Aliás, se aos rendimentos de cada um dos exercícios fosse retirada a componente relativa aos subsídios para investimentos indevidamente reconhecida, apuraram-se resultados substancialmente diferentes, dada a reduzida expressão dos excedentes obtidos em 2010 e 2011.

¹³⁰ Ponto 4.1., *supra*.

¹³¹ Em 2010, o Fiscal Único expressou a seguinte reserva a propósito da questão em apreço: «O montante de 412.528,84 euros considerado como proveito de exploração no exercício e o montante de 614.708,98 euros considerado como proveito de exploração no exercício de 2009, afetos ao reconhecimento do contrato programa celebrado com o município da Povoação, incluem componentes destinadas ao investimento, pelo que os mesmos não deveriam ter sido reconhecidos como rendimento do ano». Em 2011, a reserva foi reiterada nos seguintes termos: «O montante de 413.387,75 euros considerado como proveito de exploração no exercício e o montante de 1.027.237,82 euros considerado como proveito de exploração em anos anteriores e afetos ao reconhecimento do contrato programa celebrado com o município da Povoação, incluem componentes destinadas ao investimento, pelo que os mesmos não deveriam ter sido reconhecidos como rendimento do ano». Relativamente ao exercício de 2009, o Fiscal Único emitiu declaração de impossibilidade de certificação legal das contas.



Quadro XII: Indicadores económicos e financeiros
— Espaço Povoação, E.E.M.

Espaço Povoação, E.E.M.	1 000 Euros		
	2009	2010	2011
Vendas e prestações de serviços	19,01	0,00	0,00
Subsídios à exploração	614,71	412,53	413,39
Fornecimentos e serviços externos	545,54	138,79	136,79
Gastos com o pessoal	77,56	205,77	225,15
RADGF ¹	0,71	89,21	22,12
Juros e gastos similares suportados ²	4,04	12,86	6,73
Resultado líquido do período	-3,86	75,82	14,50
Cash Flow	-3,33	76,35	15,39
Ativo total	1.540,04	1.552,94	1.481,82
Ativo corrente	359,72	429,61	371,73
Passivo total	664,03	658,64	573,01
Passivo líquido de ativos correntes ³	294,09	229,02	201,28
Dívida financeira	75,00	75,00	75,00
Número médio de colaboradores	6	25	21

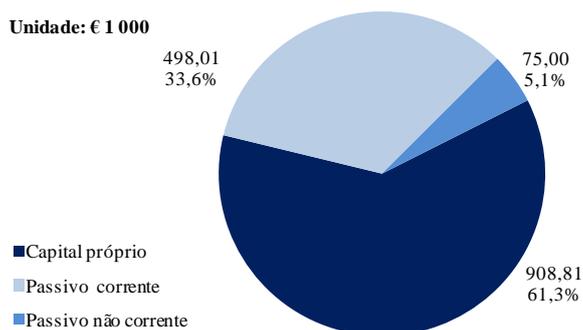
¹ Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos

² Líquido dos juros e rendimentos similares obtidos

³ Em ambos os casos excluindo diferimentos

De salientar que o ativo corrente era praticamente determinado pelos créditos detidos sobre o Município da Povoação, no montante de € 331 197,45, saldo que não foi validado pelo Fiscal Único, tendo suscitado a inclusão de uma reserva na certificação legal das contas de 2011¹³³.

Gráfico IV: Estrutura financeira da Espaço Povoação, E.E.M.
— 2011



No final de 2011, o capital próprio financiava 61,3% do ativo total¹³⁴.

¹³² Contrato de mútuo celebrado com a CGD, em 04-07-2005, na modalidade de abertura de crédito em regime de conta corrente, até ao limite de € 100 000,00 e pelo prazo de três meses, sucessivamente prorrogado.

¹³³ Expressa nos seguintes termos: «À data não nos é possível validar o saldo devedor com o Município da Povoação, no montante de 331.197,45 euros, afeto ao contrato programa com ele celebrado, dado que este apresenta discrepâncias significativas não conciliadas».

¹³⁴ A certificação legal das contas de 2010 contém a seguinte reserva, reiterada em 2011: «Não tendo sido efetuada avaliação do imóvel registado, em propriedades de investimento, ao custo histórico pelo montante de 1.078.603,75 euros, não nos é possível quantificar a necessidade de ajustamentos por eventual imparidade». Com referência ao balanço de 2011, o imóvel em apreço correspondia a 72,8% do ativo total da empresa.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

A dívida financeira apurada com referência ao final de 2011 reportava-se a um contrato de mútuo celebrado em 2005 com a CGD, nas seguintes condições:

Quadro XIII: Contrato de mútuo celebrado pela Espaço Povoação, E.E.M.

Data	Modalidade	Capital utilizado	Prazo	Taxa de juro
04-07-2005	Abertura de crédito em regime de conta corrente	€ 75 000,00	3 meses, renovável	Euribor a 3 meses, arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima e acrescida de um <i>spread</i> de 2,75% ¹³⁵ .

A operação encontra-se garantida pela consignação das receitas provenientes de contratos-programa já celebrados ou a celebrar e por carta de conforto subscrita pela Câmara Municipal da Povoação.

De acordo com informação do Banco de Portugal, reportada a 30-09-2012, a empresa municipal encontrava-se em situação de incumprimento, ascendendo as responsabilidades vencidas a € 74 434,00¹³⁶.

6.1.3. Relacionamento financeiro com o Município

Pelos motivos anteriormente descritos¹³⁷, a Espaço Povoação, E.E.M., não chegou a celebrar com a Povoadesp, S.A., os prometidos contratos de cessão da exploração do complexo das piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas.

Por esta razão, a empresa municipal não recebeu do Município a totalidade das verbas previstas no contrato-programa celebrado em 15-03-2006, destinadas ao pagamento das rendas que seriam devidas pela exploração dos empreendimentos «... mas apenas as que se aferiram respetivamente como essenciais a suportar despesas da empresa»¹³⁸.

¹³⁵ Inicialmente, o montante da abertura de crédito tinha por limite € 100 000,00 e a taxa de juro correspondia à Euribor a 3 meses, acrescida de um *spread* de 1,00%, com arredondamento da taxa assim obtida para 1/8 de ponto percentual superior. Porém, em 25-11-2010 o contrato foi renegociado, tendo o referido limite sido reduzido para € 75 000,00, a par do agravamento do *spread* aplicado à operação – 2,75% (cfr. CD\1.8. Contratos de financiamento\Espaço Povoação, E.E.M.\Curto prazo\Contrato e CD\1.8. Contratos de financiamento\Espaço Povoação, E.E.M.\Curto prazo\Adenda contrato).

¹³⁶ Situação que se verifica há mais de dois e até três meses (CD\1.8. Contratos de financiamento\Espaço Povoação, E.E.M.\Mapa responsabilidades crédito).

¹³⁷ Pontos 5.5.2. e 5.5.3., *supra*

¹³⁸ CD\1.2. Correspondência\Recebida\Oficio CMP_10dez12.



Quadro XIV: Transferências no âmbito do contrato-programa de 15-03-2006

			Euros
Anos	Previsto	Transferido	Diferença
2006	226.250,00	19.910,00	-206.340,00
2007	435.836,00	74.375,00	-361.461,00
2008	540.671,00	100.000,00	-440.671,00
2009	540.726,00	96.714,00	-444.012,00
2010	540.726,00	265.831,67	-274.894,33
2011	540.726,00	246.844,31	-293.881,69
Total	2.824.935,00	803.674,98	-2.021.260,02

Para além destas, foram também pagas verbas ao abrigo de contratos-programa anualmente celebrados entre esta empresa e o Município, tendo por objeto a gestão dos Auditórios Municipais, Postos de Turismo e Museu do Trigo e a manutenção da rede de trilhos, que no triénio 2009-2011 atingiram os seguintes montantes:

Quadro XV: Transferências no âmbito de outros contratos-programa

			Euros
2009	2010	2011	
121.900,00	146.697,17	113.197,28	

Relativamente a 2012, os contratos-programa celebrados no âmbito da gestão das referidas infraestruturas municipais preveem a transferência de verbas no montante de € 70 965,00, importância que acrescida dos € 171 643,96 atribuídos a coberto do contrato-programa de 15-03-2006, perfaz o montante global de € 242 608,96.

No que concerne ao cumprimento da regra do equilíbrio de contas prevista no RJSEL então em vigor¹³⁹, constatou-se que a mesma não foi observada em 2009, pois o subsídio à exploração atribuído neste exercício não obviou a que o resultado de exploração operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentasse negativo, - € 4 002,88.

Deste modo, o respeito pela referida regra requeria que o Município tivesse transferido o mencionado montante para a empresa municipal até ao final do mês seguinte à data do encerramento das contas relativas ao exercício de 2009, procedimento que não foi adotado.

Nos exercícios de 2010 e 2011 a empresa municipal apresentou resultados positivos.

6.1.4. Relacionamento financeiro com a Povoadesp, S.A.

Entre janeiro de 2010 e outubro de 2012 a Espaço Povoação, E.E.M., transferiu para a Povoadesp, S.A., verbas no montante global de € 112 785,11, tendo em vista assegurar a cobertura dos gastos incorridos por esta entidade com a manutenção e conservação das instalações e equipamentos do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas.

¹³⁹ Artigo 31.º, n.ºs 1 a 4, do RJSEL.



Quadro XVI: Transferências efetuadas para a *Povoadesp, S.A.*

Euros			
2010	2011	2012	Total
54.785,11	46.400,00	11.600,00	112.785,11

Nota: 2012, apenas até outubro.

Em 2010, as verbas foram processadas a título de pagamento por conta de adiantamentos.

As transferências subsequentes foram efetuadas ao abrigo de um contrato de prestação de serviços formalizado pelas partes a 10-05-2011, concretizando a deliberação nesse sentido tomada pelo conselho de administração da empresa municipal, na reunião de 05-05-2011¹⁴⁰.

O contrato, com um preço anual de € 60 000,00, acrescidos de IVA, foi celebrado pelo prazo de um ano, eventualmente renovável por mais dois, tendo ficado convencionado que a *Espaço Povoação, E.E.M.*, procederia ao pagamento da referida importância à *Povoadesp, S.A.*, em doze prestações mensais de € 5 000,00 cada, acrescidos de IVA.

Nos termos da cláusula primeira do contrato, a *Povoadesp, S.A.*, prestará à *Espaço Povoação, E.E.M.*,

... os serviços de preservação, manutenção e conservação dos equipamentos de interesse público das infraestruturas desportivas da Povoação (Complexo de Piscinas Cobertas da Povoação e Complexo Desportivo de Furnas), nos termos e nas condições do estabelecido no caderno de encargos, concretizando-se os mesmos nomeadamente ao nível da execução de pequenas reparações não estruturais do edificado (incluindo a aquisição, pelo adjudicatário, de todos os materiais ou produtos necessários e execução dos trabalhos); de limpeza das instalações (incluindo a aquisição, pelo adjudicatário, dos materiais e produtos necessários a este desiderato); de manutenção e conservação geral (referenciada a todo o edificado e equipamentos específicos, incluindo-se tanto a assistência à maquinaria, como todos os custos e despesas inerentes, designadamente água e eletricidade).¹⁴¹

Conforme se referiu, os empreendimentos em causa foram construídos e são propriedade da *Povoadesp, S.A.*, não se tendo concretizado a cessão de exploração à *Espaço Povoação, E.E.M.*¹⁴².

Sendo assim, concluiu-se, no relato, que nenhum dos serviços objeto do contrato se destinaria a ser prestado à *Espaço Povoação, E.E.M.*, não tendo esta empresa obtido qualquer contrapartida pelos pagamentos efetuados.

Com efeito:

- A coberto deste contrato a empresa municipal teria facultado à sua participada os meios financeiros necessários à cobertura dos respetivos encargos de estrutura, basicamente ao nível dos fornecimentos e serviços externos;
- As transferências efetuadas em 2010, na importância global de € 54 785,11, teriam a mesma finalidade, na medida em que, conforme resulta dos documentos de suporte,

¹⁴⁰ CD\1.9. Outros contratos\Prestação de serviços\Contrato_10mai11 e CD\1.11.\Outros elementos\Espaço Povoação, E.E.M.\Atas do conselho de administração\05mai11.

¹⁴¹ CD\1.9. Outros contratos\Prestação de serviços\Contrato_10mai11.

¹⁴² Pontos 5.4. e 5.5., *supra*.



parte substancial desta verba destinou-se ao pagamento de faturas relativas aos consumos de energia eléctrica dos complexos, no montante de € 48 835,11¹⁴³;

- Isto mesmo foi confirmado pelo administrador-delegado da *Povoadesp, S.A.*, que em resposta às questões suscitadas a propósito do volume de faturação registado pela empresa em 2011, no montante de € 107 228,55, informou que «... ao abrigo do contrato de prestação de serviços foram incluídos os gastos assumidos pela Espaço desde o início do ano de 2011, em 12 faturas (...) o que soma o montante de € 60 000,00», acrescentando que «[f]oram emitidas faturas, não abrangidas pelo contrato de prestação de serviços no valor de € 47 228,54 relativamente a gastos assumidos pela Espaço Povoação em 2010»¹⁴⁴;
- Os relatórios de gestão do conselho de administração da *Espaço Povoação, E.E.M.*, que integram os processos de prestação de contas dos exercícios de 2010 e 2011 seriam igualmente elucidativos acerca desta problemática¹⁴⁵, ao referirem que a empresa municipal incorreu em gastos associados aos empreendimentos com o intuito de evitar a sua degradação, não obstante os contratos de cessão da exploração destes empreendimentos não se encontrarem em vigor.

Porém, em contraditório os responsáveis alegaram que

12. (...) material e substancialmente, as obras em causa **passaram efetivamente para a posse e detenção material da Espaço Povoação, EEM, apesar de não juridicamente dirimidos (...) os problemas relacionados com (i) as suas recepções provisórias, com a (ii) emissão de autorizações de utilização por parte do Município e com a (iii) consequente celebração oficial dos contratos de cessão de exploração prometidos** executar entre a Espaço Povoação, EEM, e a Povoadesp, SA.

13. Apesar, como se diz, de não dirimidas formalmente aquelas questões, a Espaço Povoação, EEM, passou a ser a detentora/possuidora efectiva dos equipamentos em causa (...), pelo que dos mesmos empreendimentos **passou efetivamente a ter de cuidar, designadamente para o efeito da sua conservação e manutenção.**

14. Note-se que, logo a partir de 2009 (a partir das referidas *inaugurações oficiais*), a Povoadesp, SA, passou a emitir notas de débito à Espaço Povoação, EEM, por considerar, **PRECISAMENTE**, que os equipamentos já não eram seus (e independentemente dos contratos prometidos terem ou não iniciado os seus efeitos jurídicos formais) – cfr. os Docs. 1 a 4, juntos – relativamente a encargos electricidade.

15. E, tanto assim foi entendido pelas partes que, relativamente a encargos com gás, a Espaço Povoação, EEM, de pronto celebrou um contrato de fornecimento com a Galp, ou seja, verdadeiramente, assumindo a posse efectiva e os encargos efectivos com os equipamentos que já considerava seus, **DESDE QUE LHE FORAM MATERIALMENTE ENTREGUES PELA POVOADESP, SA (...).**

¹⁴³ CD\1.9. Outros contratos\Prestação serviços\Pagamentos\Documentos suporte\2010, pp. 2 a 17 do ficheiro e CD\1.9. Outros contratos\Prestação serviços\Pagamentos\Relação pagamentos_jan10_out12.

¹⁴⁴ CD\1.2. Correspondência\Recebida\Correio e_03jan13 e CD\1.2. Correspondência\Recebida\Oficio EP_11jan13, ponto 1.2.

¹⁴⁵ CD\1.5. Prestação de contas\Espaço Povoação, E.E.M.\ 2010, ponto 2.2., pp. 7 e 8 do ficheiro e CD\1.5. Prestação de contas\Espaço Povoação, E.E.M.\ 2011, ponto 2.1., pp. 8 e 9 do ficheiro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Sem prejuízo do exposto, acrescentam:

72. (...) os signatários entenderam por bem reunir no entretanto com o Conselho de Administração da Povoadesp, SA, expondo a situação ora em apreço.

73. De imediato, o Conselho de Administração do Povoadesp, SA, se prontificou a devolver à Espaço Povoação, EEM, as verbas em causa, os referidos € 112 785,11.

(...)

75. (...) logo que sejam emitidas formalmente as autorizações de utilização dos equipamentos públicos construídos no âmbito da PPP Municipal, passarem para a esfera pública municipal as responsabilidades inerentes.

76. Ora, do confronto das verbas potencialmente em questão, resulta que a Povoadesp, SA, se considerou em condições de acordar com a Espaço Povoação, EEM, a possível emissão de uma nota de crédito no referido montante de € 112 785,11, que assim representaria já um crédito juridicamente titulado (e, inclusivamente, passível de ser executado pela Espaço Povoação, EEM), destinado a concretizar juridicamente a devolução das referidas.

Em suma, os responsáveis alegam que, embora não tenham sido celebrados os contratos definitivos de cessão de exploração do complexo das piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas, estes empreendimentos já se encontram na posse da *Espaço Povoação, E.E.M.*, desde 2009.

No entanto:

- No relatório de gestão e contas da *Espaço Povoação, E.E.M.*, relativo a 2009, afirmava-se, ao contrário, que «... atendendo ao facto do contrato de cessão de exploração das piscinas ainda não estar [em vigor] (pois existe a obrigatoriedade de emissão da licença de utilização), este Conselho de Administração é da opinião que a responsabilidade pelos custos com as piscinas é da entidade responsável pela sua construção¹⁴⁶;
- Em contraditório os responsáveis informam que a *Povoadesp, SA*, está na disposição de devolver os montantes relativos aos serviços por si prestados, o que só se compreende se o seu pagamento não for devido;
- Conforme se referiu¹⁴⁷, em 09-01-2014, a Câmara Municipal da Povoação, anunciou que «...por não ter recebido (...) o complexo de Piscinas Municipais e o Campo de Futebol das Furnas, anulou os contratos programa que suportavam os empréstimos destes investimentos realizados pelas empresas privadas, parceiras das empresas municipais, nomeadamente a ESPAÇO POVOAÇÃO (...)»¹⁴⁸.

Ou seja, está-se perante situações inconciliáveis uma vez que: para efeitos de pagamentos à *Povoadesp, S.A.*, os empreendimentos estão na posse da *Espaço Povoação, E.E.M.*; já para

¹⁴⁶ Ponto 2.2, p. 7 do ficheiro (CD\1.5.\Prestação de contas\Espaço Povoação, E.E.M.\2009\Relatório gestão e contas).

¹⁴⁷ Ponto 5.3., *supra*.

¹⁴⁸ Cfr. o comunicado disponível na página do município na *Internet*, consultada em 05-03-2014: www.cm-povoacao.pt/pvc/index.php?option=com_content&view=article&id=1074:camara-da-povoacao-anula-contratos-programa-com-empresas-municipais&catid=3:destaques&Itemid=74.



efeitos de cumprimento do contrato-programa por parte do Município, os empreendimentos não foram recebidos.

De qualquer modo, mesmo admitindo que os empreendimentos encontravam-se na posse da *Espaço Povoação, E.E.M.*, desde 2009, como é alegado em contraditório, tal não explica a contratação da *Povoadesp, S.A.*, pois se o conselho de administração da *Espaço Povoação, E.E.M.*, entendia que deveria assegurar a manutenção dos equipamentos, o razoável seria recorrer aos seus próprios meios ou a empresas especializadas. Circunstância que acaba por vincar a natureza de subsídio à exploração das transferências efetuadas para a *Povoadesp, S.A.*

Mantêm-se, assim, os pressupostos que levaram a qualificar como subsídios à exploração as transferências processadas pela *Espaço Povoação, E.E.M.*, para a sua participada *Povoadesp, S.A.*, destinadas a suportar encargos por esta incorridos com a manutenção e conservação de equipamentos e instalações do complexo de piscinas cobertas da Povoação, que no período compreendido entre janeiro de 2010 e outubro de 2012 ascenderam a € 112 785,11.

A atribuição de subsídios não é uma atividade que possa constituir objeto de uma empresa municipal, nem é sequer uma atividade empresarial. Trata-se de uma atividade de natureza exclusivamente administrativa, vedada às empresas municipais¹⁴⁹.

Com efeito, a concessão de subvenções, enquanto atribuição de recursos financeiros sem contraprestação direta, é uma atividade administrativa insuscetível, por natureza, de empresariação.

No âmbito municipal, essa competência é da Câmara Municipal, nos termos, designadamente, do disposto nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 4 do artigo 64.º da LAL, com a redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro.

A utilização de dinheiros públicos em finalidade diversa da legalmente prevista é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, nos termos da alínea *i)* do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Acresce que **os pagamentos indevidos** – considerando-se como tais «os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade» – **são suscetíveis de gerar responsa-**

¹⁴⁹ A prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa estava vedada às empresas municipais, nos termos do disposto na parte final do n.º 1 do artigo 5.º do RJSEL, como está vedada às empresas locais, nos termos parte final do n.º 1 do artigo 20.º do RJAEL. Sobre a proibição de criação de empresas para o desenvolvimento de atividades de natureza exclusivamente administrativa, na doutrina refere-se, exemplificativamente, que «[e]m termos práticos, a observância deste limite implica, assim, a proibição de criação de empresas municipais cujo objeto social consista, por exemplo, (...) na tomada de decisões em matéria de atribuição de subsídios (...)», neste sentido, PEDRO GONÇALVES, *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2007. O mesmo autor, depois de referir circunstâncias em que tal seria possível, conclui que «[o] limite consistente na proibição de configurar como objecto de uma *empresa* o exercício, a título principal, de *atividades não empresariais* – por serem de natureza exclusivamente administrativa – deverá considerar-se uma expressão da proibição do abuso ou perversão das formas organizativas, como dimensão particular da regra geral da proibição do arbítrio» (*ob cit.*, p. 139). Quanto ao novo regime, PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 110.



bilidade financeira reintegratória, em conformidade com os n.ºs 1 e 4 do artigo 59.º da LOPTC.

Nos termos dos artigos 61.º, n.º 1, e 67.º, n.º 3, da LOPTC, são responsáveis, em sede de responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, enquanto agentes da ação, Leonildo Melo Linhares, António Manuel Salvador Pimenta e Nilson Jorge Amaral Vieira, na qualidade de membros do conselho de administração da *Espaço Povoação, E.E.M.*, que participaram na gestão da empresa em 2010 e na deliberação de 05-05-2011, com base na qual se efetuaram as transferências para a *Povoadesp, S.A.* A responsabilidade financeira reintegratória é solidária (artigo 63.º da LOPTC).

Tal como se referiu, os responsáveis informaram, em contraditório, que, após reunião realizada para o efeito, **o conselho de administração da Povoadesp, S.A., prontificou-se a devolver à Espaço Povoação, E.E.M., os montantes recebidos destinados à exploração.**

Com efeito, em 19-03-2014, foi emitida uma nota de crédito, no montante de € 188 185,11¹⁵⁰.

Havendo devolução do montante indevidamente pago, deixa de se verificar o pressuposto da responsabilidade financeira reintegratória.

Quanto à eventual responsabilidade financeira sancionatória, importa ponderar que:

- a) Conforme resulta do acima exposto, os responsáveis atuaram na convicção de que as instalações e equipamentos do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas tinham sido materialmente recebidos, estavam na posse da *Espaço Povoação, E.E.M.*, e no fundo seriam empreendimentos municipais;
- b) Os responsáveis não mostram conhecer o entendimento da Câmara Municipal da Povoação, decorrente da deliberação de 09-01-2014, que fez cessar os contratos-programa relativos aos referidos investimentos, com o fundamento em os empreendimentos não foram recebidos;
- c) Deste modo, mostra-se suficientemente evidenciado não haver dolo por parte destes responsáveis;
- d) Não há recomendações anteriores e é a primeira vez que se efetua um juízo de censura sobre esta matéria.

Com estes fundamentos, o Tribunal, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, desde já **declara relevada a responsabilidade pelas infrações praticadas Leonildo Melo Linhares, António Manuel Salvador Pimenta e Nilson Jorge Amaral Vieira, na qualidade de membros do conselho de administração da Espaço Povoação, E.E.M.**

6.1.5. Indicadores de sustentabilidade definidos pelo RJAEL

Procedeu-se ao cálculo dos valores assumidos por cada um dos quatro indicadores legais utilizados para se aferir a sustentabilidade económica das empresas locais, obtendo-se os seguintes resultados para a *Espaço Povoação, E.E.M.*:

¹⁵⁰ A fls. 119 do processo.



Quadro XVII: Indicadores de sustentabilidade - RJAEI

1 000 Euros

Indicadores	Valor de ref. ^a	Espaço Povoação, E.E.M.		
		2009	2010	2011
1. Vendas e prestações de serviços		19,01	0,00	0,00
2. Gastos totais		637,72	365,42	435,53
3. Cobertura dos gastos totais (1. / 2.)	> 50%	3,0%	0,0%	0,0%
4. Subsídios à exploração		614,71	412,53	413,39
5. Receitas totais		633,87	441,24	450,03
6. Grau de dependência (4. / 5.)	< 50%	97,0%	93,5%	91,9%
7. Resultado operacional		0,71	89,21	22,12
8. Depreciações e amortizações		-0,53	-0,53	-0,89
9. Result. oper. deduzido amort. e deprec. (7. - 8.)	> 0	1,24	89,74	23,00
10. Resultado líquido	> 0	-3,86	75,82	14,50

Nota: os valores de referência têm de se verificar de forma contínua e ininterrupta durante três anos, sendo suficiente que tal situação se verifique ao nível de apenas um dos indicadores.

Verifica-se, assim, que no triénio de 2009-2011, de forma reiterada e sucessiva, a empresa:

- Não conseguiu gerar um volume de negócios que lhe assegurasse a cobertura de, pelo menos, 50% dos respetivos gastos totais;
- Beneficiou de subsídios à exploração que praticamente determinaram a expressão das suas receitas.

Do exposto resulta que se encontram preenchidos os pressupostos legais que determinam a dissolução obrigatória da empresa ou, em alternativa, a respetiva fusão ou internalização.

Em conformidade, o **Município da Povoação decidiu dissolver a Espaço Povoação, E.E.M.**¹⁵¹.

6.2. Povoadesp, S.A.

6.2.1. Atividade operacional

O essencial da atividade desta participada consistiu na gestão dos processos administrativos das empreitadas de construção do complexo das piscinas municipais cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas e na obtenção do financiamento para a execução das mesmas.

Para o efeito, a empresa contraiu um empréstimo de longo prazo, na modalidade de abertura de crédito, até ao montante de € 7 500 000,00, que atingirá a respetiva maturidade em 2025, e um empréstimo de curto prazo, renovável, em regime de conta corrente, com o limite de € 489 000,00¹⁵².

¹⁵¹ Deliberação da Câmara Municipal, de 15-02-2013, tomada por proposta do respetivo Presidente (CD\1.11. Outros elementos\Atas da Câmara Municipal\2013-02-15) e deliberação da Assembleia Municipal, de 28-02-2013 (CD\1.11. Outros elementos\Ata da Assembleia Municipal\2013-02-28). De acordo com a respetiva publicação *on-line*, o procedimento voluntário de dissolução da empresa deu entrada na Conservatória do Registo Comercial de Povoação, em 10-10-2013, tendo a dissolução sido registada em 04-12-2013.

¹⁵² Ponto 5.3., *supra*



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

No âmbito destes contratos a *Povoadesp, S.A.*, utilizou verbas no montante global de € 7 910 000,00, não tendo procedido a qualquer reembolso do capital, encontrando-se o mesmo integralmente em dívida.

A cobertura dos respetivos encargos de estrutura tem sido assegurada pela *Espaço Povoação, E.E.M.*¹⁵³.

6.2.2. Análise de sustentabilidade

A *Povoadesp, S.A.*, dedicou-se essencialmente aos processos de empreitada dos referidos complexos.

Atualmente a empresa não dispõe de pessoal contratado, exercendo atividades de natureza exclusivamente administrativa, procedendo, designadamente, à subcontratação de serviços com vista à manutenção e conservação daqueles empreendimentos e a diligenciar junto da *Irmãos Cavaco, S.A.*, pela correção das deficiências e irregularidades evidenciadas nos relatórios das vistorias efetuadas pelas entidades competentes, requisito essencial para a emissão das necessárias licenças de utilização.

A estrutura de rendimentos e gastos da *Povoadesp, S.A.*, reflete a realidade descrita, bem como a desproporção entre os gastos incorridos com a manutenção e conservação dos empreendimentos e os valores a este título faturados à empresa municipal, no âmbito do contrato celebrado em 2011.

Com efeito, analisando o balancete analítico do final de 2011, constata-se que ao nível dos fornecimentos e serviços externos a única subconta subsumível naquela natureza de gastos é a de “*Energia e fluídos*”, no âmbito da qual foram registados € 17 172,57¹⁵⁴.

Porém, no exercício em referência, a *Povoadesp, S.A.*, faturou ao abrigo do referido contrato a importância de € 60 000,00, para além de € 47 228,54 referentes a gastos incorridos em 2010, que foram assumidos pela *Espaço Povoação, E.E.M.*, facto que esteve na origem dos resultados positivos apresentados em 2011.

¹⁵³ Ponto 6.1.4., *supra*.

¹⁵⁴ Os gastos e perdas registados em 2011 ascenderam a € 32 440,12 (excluindo os juros de financiamentos e outros encargos, no montante de € 453 616,20, que foram capitalizados, ou seja, adicionados aos investimentos em curso, à semelhança dos exercícios anteriores — *CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Balancetes\Final 2011*).



Quadro XVIII: Indicadores económicos e financeiros
— *Povoadesp, S.A.*

1 000 Euros

Povoadesp, S.A.	2009	2010	2011
Vendas e prestações de serviços	0,00	0,00	107,23
Subsídios à exploração	0,00	0,00	0,00
Fornecimentos e serviços externos	5,55	6,00	24,34
Gastos com o pessoal	0,00	0,00	0,00
RADGF ¹	-5,55	-28,75	79,69
Juros e gastos similares suportados ²	0,00	0,00	0,00
Resultado líquido do período	-10,82	-34,02	73,49
Cash Flow	-5,55	-28,75	78,39
Ativo total	9.019,53	9.479,10	8.755,52
Ativo corrente	40,05	59,82	324,22
Passivo total	8.902,91	9.396,49	8.599,43
Passivo líquido de ativos correntes³	8.862,86	9.281,88	8.275,21
Dívida financeira	7.910,00	7.910,00	7.910,00

1 Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos

2 Líquido dos juros e rendimentos similares obtidos

3 Em ambos os casos excluindo diferimentos

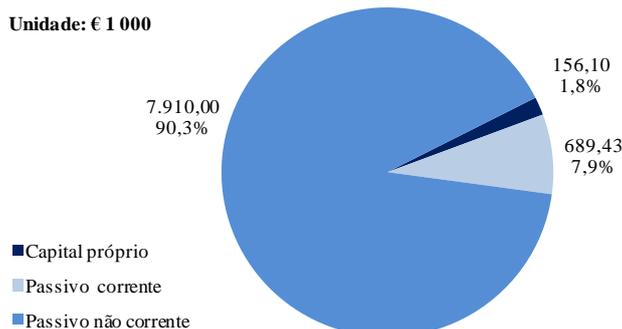
As verbas faturadas à *Espaço Povoação, E.E.M.*, constituíram a única fonte de rendimentos da *Povoadesp, S.A.*, no triénio em apreciação.

Os juros dos empréstimos obtidos foram capitalizados¹⁵⁵.

A *Povoadesp, S.A.*, encontra-se fortemente exposta ao endividamento bancário.

No final de 2011 o ativo corrente era determinado pelo crédito detido sobre o sócio *Irmãos Cavaco, S.A.*, no montante de € 236 293,48, resultante da deliberação do conselho de administração de não aceitar faturas emitidas por aquela sociedade no âmbito das empreitadas executadas, incluindo juros de mora, no montante global de € 1 466 847,99, decisão que se fundamentou no relatório da auditoria técnica promovida pela *Espaço Povoação, E.E.M.*¹⁵⁶.

Gráfico V: Estrutura financeira da *Povoadesp, S.A.* – 2011



No final de 2011, a dívida financeira representava 90,3% da estrutura de financiamento da empresa.

O capital próprio, absorvido pela acumulação de sucessivos prejuízos, financiava apenas 1,8% do ativo total.

¹⁵⁵ Com referência a 31-12-2011, ascendia a € 1 292 338,05 o montante dos juros e demais encargos de financiamento que já tinham sido capitalizados (CD\1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Balancetes\Final 2011, conta 4534 – Custos financeiros).

¹⁵⁶ Pontos 5.4.2.1.2. e 5.4.2.2.2. A referida deliberação do conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, motivou a inclusão de uma ênfase na certificação legal das contas relativas ao exercício em apreço, alertando-se para a possibilidade de tal decisão poder «... originar um procedimento litigioso por parte do fornecedor [*Irmãos Cavaco, S.A.*], que é simultaneamente acionista da sociedade» (CD\1.5. Prestação de contas\Povoadesp, S.A.\2011, pp. 27 e 28 do ficheiro).



Relativamente aos empréstimos contraídos junto da CGD, a *Povoadesp, S.A.*, encontrava-se em situação de incumprimento¹⁵⁷.

Com efeito, não tendo sido celebrados os contratos de concessão da exploração do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas, pelos motivos já explicitados, a empresa não dispõe dos meios que lhe permitam fazer face às responsabilidades assumidas perante a CGD, os quais seriam disponibilizados pela *Espaço Povoação, E.E.M.*, em execução dos referidos contratos¹⁵⁸.

O montante das responsabilidades já vencidas, reportado a 30-09-2012, no âmbito dos empréstimos contraídos pela *Povoadesp, S.A.*, junto da CGD, ascendia a € 1 646 837,00¹⁵⁹.

6.2.3. Relacionamento financeiro com a Espaço Povoação, E.E.M.

Conforme descrito nos pontos precedentes¹⁶⁰, para financiar a construção dos empreendimentos a *Povoadesp, S.A.*, contraiu dois financiamentos junto da CGD, cujos encargos são suportados pelo Município, através da *Espaço Povoação, E.E.M.*, no âmbito de um conjunto de atos e contratos subscritos por estas entidades.

Todavia, não tendo sido celebrados os contratos de concessão da exploração dos empreendimentos entre a empresa municipal e a sua participada *Povoadesp, S.A.*, não foram processadas as transferências previstas.

Mesmo assim, entre janeiro de 2010 e outubro de 2012, a *Povoadesp, S.A.*, beneficiou de subsídios à exploração atribuídos pela empresa municipal, no montante global de € 112 785,11¹⁶¹, os quais não foram evidenciados como tal nos respetivos documentos de prestação de contas.

Uma vez que a *Espaço Povoação, E.E.M.*, não dispunha de meios próprios para o efeito¹⁶², acabou por ser o Município da Povoação, ainda que de forma indireta, a suportar tais encargos.

No que diz respeito à regra do equilíbrio de contas do RJSEL então em vigor, verificou-se que a mesma não foi respeitada nos exercícios de 2009 e 2010.

Na realidade, não obstante a capitalização dos encargos de financiamento e de parte substancial dos gastos de funcionamento incorridos naqueles exercícios, as contas da *Povoadesp, S.A.*, revelam a ocorrência de prejuízos de exploração de - € 10 824,01 em 2009 e de - € 34 019,65 em 2010.

¹⁵⁷ Ponto 5.3., *supra*.

¹⁵⁸ Relembre-se que tais recursos seriam previamente transferidos pelo Município para a *Espaço Povoação, E.E.M.*, a coberto do contrato-programa celebrado a 15-03-2006 (*cfr.*, igualmente, ponto 5.3., *supra*).

¹⁵⁹ Há mais de 30 e até 36 meses, sendo € 1 603 440,00 de responsabilidades relativas ao empréstimo de longo prazo e os restantes € 43 397,00 referentes ao crédito em regime de conta corrente. *Cfr.*, ponto 5.3., *supra*.

¹⁶⁰ Pontos 5.3. e 5.6.

¹⁶¹ Ponto 6.1.4.

¹⁶² No triénio 2009-2011, os subsídios concedidos pelo Município determinaram a estrutura de rendimentos da *Espaço Povoação, E.E.M.* (*cfr.* ponto 6.1.2.).



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Nestas circunstâncias, o cumprimento da regra do equilíbrio de contas¹⁶³ requeria a transferência, por parte da *Espaço Povoação, E.E.M.*, até ao final do mês seguinte à data do encerramento das contas relativas aos exercícios de 2009 e 2010, de verbas nos montantes de € 5 303,76 e de € 16 669,63¹⁶⁴, respetivamente, destinadas à cobertura dos referidos prejuízos, as quais, contudo, não chegaram a ser concretizadas.

6.2.4. Participação detida pela Espaço Povoação, E.E.M.

As empresas locais deixaram de poder deter participações em sociedades comerciais, devendo alienar as participações detidas¹⁶⁵. Neste sentido, **a *Espaço Povoação, E.E.M.*, está obrigada a alienar a participação detida na *Povoadesp, S.A.*, o que ainda não ocorreu¹⁶⁶.**

¹⁶³ Cfr. artigo 31.º, n.ºs 1 a 4, do RJSEL, então em vigor.

¹⁶⁴ Correspondente à proporção da participação indiretamente detida pelo Município no capital social da empresa (49%, através da *Espaço Povoação, E.E.M.*).

¹⁶⁵ Artigos 38.º e no n.º 3 do artigo 68.º, ambos do RJSEL.

¹⁶⁶ CD\1.2. Correspondência\Recebida\Ofício EP_09mai13.



PARTE IV CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7. Principais conclusões

A *Espaço Povoação, E.E.M.*, é uma empresa municipal criada em 2004 pelo Município da Povoação, no âmbito da estratégia delineada para a construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas, a qual envolveu a constituição de uma parceria público-privada institucionalizada, através da participação em 49% no capital social de uma sociedade comercial constituída para o efeito, a *Povoadesp, S.A.*¹⁶⁷.

Considerando este enquadramento global, apresentam-se a seguir as principais conclusões a que se chegou no âmbito da presente ação:

Ponto do Relatório	Conclusões
5.2.	<p>O procedimento de seleção dos parceiros privados para a constituição da <i>Povoadesp, S.A.</i>, violou os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, constatando-se uma clara intenção de afastar potenciais interessados, quer por via da fixação de um prazo muito curto para a apresentação de propostas – 11 dias –, quer pela disponibilização, a quem veio a ser o único concorrente, dos elementos necessários à elaboração da candidatura, ainda antes de iniciado o procedimento.</p> <p>As empreitadas de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas foram adjudicadas pela <i>Povoadesp, S.A.</i>, a um dos parceiros privados, o que agrava as consequências financeiras do procedimento adotado.</p>
5.3.	<p>O modelo adotado para a construção e exploração do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas envolveu os seguintes contratos principais:</p> <ul style="list-style-type: none">• Contrato-programa entre o Município da Povoação e a <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i>, prevendo transferências do Município no montante mínimo de € 10 028 354,00, durante o período de 2005 a 2024. <p>O contrato-programa não foi cumprido pela <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i>, na medida em que não assegurou a conclusão dos empreendimentos no prazo previsto e em condições de imediata utilização, nem a construção dos 40 fogos de habitação nos terrenos adjacentes ao complexo desportivo das Furnas.</p> <p>Em 09-01-2014 a Câmara Municipal da Povoação anunciou a cessação do contrato-programa.</p>
5.3. 5.4.1.3., 5.4.2.2.3. e 6.1.3.	

¹⁶⁷ Ponto 4., *supra*.



Ponto do Relatório	Conclusões
--------------------	------------

- **Contratos-promessa de cessão da exploração** do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas entre a *Povoadesp, S.A.*, e a *Espaço Povoação, E.E.M.*, em que aquela promete entregar a esta os empreendimentos, depois de construídos e em condições de se proceder ao arranque imediato da respetiva exploração, por um prazo de 20 anos.

5.5.2. As rendas anuais convencionadas no âmbito destes contratos eram variáveis no período 2007-2010 e constantes no restante prazo, até 2026.

5.5.3.

Ano	Rendas anuais	
	Piscinas Cobertas	Parque Desportivo
2007	206.832,65	145.723,00
2008	316.733,68	223.153,28
2009	294.349,54	207.382,63
2010	275.684,36	194.232,17
2011 a 2026	275.848,63	194.347,90
Total	5.507.178,31	3.880.057,48

Nota: valores sem IVA.

- **Contratos de empreitada** celebrados entre a *Povoadesp, S.A.*, e o parceiro privado, *Irmãos Cavaco, S.A.*, como empreiteiro:

- 5.4.1.1. ■ Construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação, celebrado em 25-07-2006, pelo preço de € 4 316 688,49, acrescido de IVA, tendo a receção provisória ocorrido em 31-03-2009, com um atraso de 15 meses, mas mantendo-se o empreendimento encerrado, depois de ter estado aberto ao público durante apenas cerca de quatro meses, em 2009;

5.4.1.3. A auditoria técnica realizada por iniciativa da *Espaço Povoação, E.E.M.*, no âmbito desta empreitada, concluiu que foram faturados trabalhos não executados, no montante de € 75 875,77;

- 5.4.2.1.1. ■ Construção do arruamento de acesso ao complexo desportivo das Furnas – Fase I, celebrado em 14-09-2006, pelo preço de € 212 417,28, acrescido de IVA, tendo a obra ficado concluída a 14-07-2009, com um atraso de cerca de 27 meses;

- 5.4.2.2.1. ■ Construção do complexo desportivo das Furnas – Fase II, celebrado em 28-07-2008, pelo preço de € 1 237 549,45, acrescido de IVA, tendo a obra ficado concluída a 27-07-2009, com um atraso de cinco meses.

5.4.1.1. Nenhum dos contratos foi precedido do procedimento concursal exigido,
5.4.2.1.1. em razão do valor, no regime jurídico das empreitadas de obras públicas,
5.4.2.2.1. o que poderia ter proporcionado condições financeiras mais vantajosas.



Ponto do Relatório	Conclusões
--------------------	------------

5.4.1.2.
5.4.2.1.2.
5.4.2.2.2.

Todas as empreitadas sofreram um agravamento do custo decorrente da celebração de adicionais no montante, acrescido do IVA, de € 684 292,64 (15,9%), de € 28 499,63 (13,4%) e de € 513 749,82 (41,5%), respetivamente. No entanto, com base no resultado de auditoria técnica realizada por iniciativa da *Espaço Povoação, E.E.M.*, o conselho de administração da *Povoadesp, S.A.*, deliberou não aceitar as faturas relativas aos trabalhos adicionais, entendendo que estes resultaram de erros do projeto, cabendo ao empreiteiro os riscos de conceção e construção.

5.4.2.2.1.

O contrato de empreitada de construção do complexo desportivo das Furnas – Fase II foi executado sem que tenha sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, estando a isso legalmente sujeito, designadamente em razão da data em que foi celebrado e do valor.

- **Contratos de mútuo** celebrados pela *Povoadesp, S.A.*, no valor global de € 7 989 000,00, para financiamento da construção de ambos os empreendimentos, ao abrigo dos quais foram utilizados € 7 910 000,00.

5.3.
6.2.1.
6.2.2.

Os contratos de mútuo foram celebrados sem qualquer consulta ao mercado.

Nenhuma das garantias dos empréstimos foi prestada pelos parceiros privados.

A *Povoadesp, S.A.*, não procedeu a qualquer reembolso do capital, encontrando-se este integralmente em dívida. Com referência a 30-09-2012, ascendia a € 1 646 837,00 o montante das responsabilidades vencidas.

- **Contrato de cessão da exploração do complexo de piscinas cobertas da Povoação** entre a *Povoadesp, S.A.*, e a *Espaço Povoação, E.E.M.*, em que aquela entrega e esta aceita o empreendimento, de modo a proceder à sua exploração, mas agora por um prazo de 25 anos.

A renda convencionada traduz um acréscimo global de € 8 792 821,69 nas contrapartidas a pagar à *Povoadesp, S.A.*, relativamente ao previsto no contrato-promessa:

Ano	Rendas anuais do Complexo de Piscinas Cobertas		
	Contrato-promessa	Contrato definitivo	Diferença
	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
2007	206.832,65	0,00	-206.832,65
2008	316.733,68	0,00	-316.733,68
2009	294.349,54	429.000,00	134.650,46
2010	275.684,36	572.000,00	296.315,64
2011 a 2026	275.848,63	572.000,00	296.151,37
2027 a 2033	0,00	572.000,00	572.000,00
2034	0,00	143.000,00	143.000,00
Total	5.507.178,31	14.300.000,00	8.792.821,69

Nota: valores sem IVA.

A *Espaço Povoação, E.E.M.*, informou a Câmara Municipal da Povoação de que o contrato ficaria sem efeito, devido à existência de algumas incorreções, sem que tenha realizado qualquer renegociação do contrato.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Ponto do Relatório	Conclusões
5.7.	<p>Não houve transferência de riscos e de responsabilidades para o parceiro privado que justificasse a constituição da parceria.</p> <p>A mesma finalidade poderia ter sido atingida pelo Município da Povoação, diretamente, mediante a celebração de contratos de empreitada de obras públicas e de contrato de empréstimo para financiamento das obras, com vantagens do ponto de vista da boa gestão dos dinheiros públicos.</p>
6.1.2.	<p>Em 2005, a <i>Espaço Povoação, E.M.</i>, contraiu um financiamento na modalidade de abertura de crédito em regime de conta corrente, com o limite de € 75 000,00.</p> <p>A operação encontra-se garantida pela consignação das receitas provenientes do Município e por uma carta de conforto subscrita pela Câmara Municipal.</p> <p>Com referência a 30-09-2012, a empresa municipal encontrava-se em situação de incumprimento, ascendendo a € 74 734,00 as responsabilidades vencidas no âmbito da referida operação.</p>
6.1.4.	<p>Entre janeiro de 2010 e outubro de 2012 a <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i>, transferiu para a <i>Povoadesp, S.A.</i>, verbas no montante global de € 112 785,11, destinadas à cobertura dos encargos suportados por esta entidade privada com a manutenção e conservação do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas, facto que consubstancia a atribuição de subsídios à exploração, atividade vedada às empresas municipais.</p>
6.1.5.	<p>O Município da Povoação deliberou dissolver a <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i>, em cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 70.º do RJAEL.</p>
6.2.4.	<p>A <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i>, mantém a participação na <i>Povoadesp, S.A.</i>, em inobservância do disposto no n.º 3 do artigo 68.º do RJAEL.</p>



8. Eventuais infrações financeiras e irregularidades

8.1. Eventuais infrações financeiras

		Ponto 5.4.2.2.1.
Tipo de infração	Descrição	A 28-07-2008, sem precedência de qualquer procedimento concorrencial, a <i>Povoadesp, S.A.</i> , contratou com o seu sócio privado <i>Irmãos Cavaco, S.A.</i> , a realização da empreitada de construção do complexo desportivo das Furnas – Fase II, pelo preço de € 1 237 549,45, acrescido de IVA.
	Qualificação	Em virtude da empreitada ser financiada pelo Município da Povoação, através da <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i> , a mesma encontrava-se sujeita ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas, pelo que a escolha do empreiteiro teria de ser precedida de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio. A violação de normas legais relativas à assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.
	Elementos de prova ¹⁶⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Ata n.º 33, da reunião do conselho de administração da <i>Povoadesp, S.A.</i>, de 26-06-2008, em que foi deliberada a adjudicação da empreitada. • Ofício ref.ª PVD/13/2012, de 19-12-2012, remetido pelo administrador delegado da <i>Povoadesp, S.A.</i> (ponto 2.). • Contrato de empreitada celebrado em 28-07-2008.
	Responsáveis	Luís Alberto Quental Pacheco, Fernando Manuel Duarte Oliveira e Fernando Jorge de Carvalho Amaral, na qualidade, respetivamente, de presidente e vogais do conselho de administração da <i>Povoadesp, S.A.</i> , que votaram a deliberação de 26-06-2008 sobre a adjudicação da empreitada.
	Normas infringidas	Artigo 48.º, n.º 2, alínea <i>a</i>), conjugado com o artigo 2.º, n.º 5, ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, em vigor à data dos factos.
	Responsabilidade financeira sancionatória	Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>b</i>), conjugado com o artigo 2.º, n.º 3, ambos da LOPTC.
	Medida da multa	A fixar entre o limite mínimo de 15 UC e o limite máximo de 150 UC, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, na redação em vigor na data dos factos, correspondendo, respetivamente, aos montantes mínimo de € 1 440,00 e máximo de € 14 400,00 ¹⁶⁹ .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos do n.º 3 do artigo 65.º e da alínea <i>d</i>) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.	

¹⁶⁸ CD 1.11. Outros elementos\Povoadesp, S.A.\Atas\Conselho administração\26jun08, ponto 1; CD\1.2. Correspondência\Recebida\Ofício PVD_19dez12, ponto 2; CD\1.7. Complexo desportivo\Fase II\Contrato empreitada.

¹⁶⁹ Na data dos factos, a unidade de conta processual (UC) tinha o valor equivalente a **€ 96,00**, resultante do disposto nos artigos 5.º, n.º 2, e 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 212/89, de 30 de junho, com a redação dada pelo artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, conjugado com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 238/2005, de 30 de dezembro, pelo que a medida da multa situa-se entre € 1 440,00 e € 14 400,00.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.

— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

		Ponto 5.4.2.2.1.
Tipo de infração	Descrição	Em 28-07-2008 a <i>Povoadesp, S.A.</i> e o seu sócio privado <i>Irmãos Cavaco, S.A.</i> , celebraram o contrato de empreitada de construção do complexo desportivo das Furnas – Fase II, pelo preço de € 1 237 549,45, acrescido de IVA. O contrato, com encargos suportados por transferência do orçamento do Município de Povoação, por via da <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i> , foi integralmente executado, sem que tenha sido submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
	Qualificação	Em 2008 estavam sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos de obras públicas de valor superior a € 333 610 ¹⁷⁰ , celebrados pelas entidades mencionadas na alínea <i>c)</i> do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, nos termos do disposto na alínea <i>b)</i> do n.º 1 do artigo 46.º da mesma LOPTC. A execução de contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.
	Elementos de prova ¹⁷¹	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de empreitada, celebrado em 28-07-2008; • Conta final da empreitada. • Contrato de abertura de crédito, celebrado em 21-04-2006, entre a CGD, <i>Povoadesp, S.A.</i>, e <i>Espaço Povoação, E.M.</i> • Carta de conforto apresentada pela Câmara Municipal de Povoação em garantia do referido empréstimo.
	Responsável	Luís Alberto Quental Pacheco, na qualidade de presidente do conselho de administração da <i>Povoadesp, S.A.</i> , a quem competia submeter ao Tribunal de Contas o processo de fiscalização prévia, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC.
	Normas infringidas	Artigo 5.º, n.º 1, alínea <i>c)</i> , conjugado com o artigo 2.º, n.º 3, e com o artigo 46.º, n.º 1, alínea <i>b)</i> , todos da LOPTC.
	Responsabilidade financeira sancionatória	Artigo 65.º, n.º 1, alínea <i>h)</i> .
	Medida da multa	A fixar entre o limite mínimo de 15 UC e o limite máximo de 150 UC, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 65.º da LOPTC, na data dos factos, correspondendo, respetivamente, aos montantes mínimo de € 1 440,00 e máximo de € 14 400,00 ¹⁷² .
Extinção de responsabilidades	O procedimento por responsabilidade sancionatória extingue-se, nomeadamente, pelo pagamento da multa no montante mínimo, nos termos do n.º 3 do artigo 65.º e da alínea <i>d)</i> do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.	

¹⁷⁰ Artigo 48.º da LOPTC, com a redação na altura em vigor, dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, conjugado com o n.º 1 do artigo 121.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, e n.º 1.º da Portaria n.º 30-A/2008, de 10 de janeiro.

¹⁷¹ *CD\1.7. Complexo desportivo\Fase II\Contrato empreitada; CD\1.7. Complexo Desportivo\Fase II\Conta final, CD\1.8. Contratos de financiamento\Povoadesp, S.A\Longo prazo\Escritura empréstimo e CD\1.8. Contratos de financiamento\Povoadesp, S.A.\Longo prazo\Carta conforto.*

¹⁷² Na data dos factos, a unidade de conta processual (UC) tinha o valor equivalente a € 96,00, resultante do disposto nos artigos 5.º, n.º 2, e 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 212/89, de 30 de junho, com a redação dada pelo artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, conjugado com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 238/2005, de 30 de dezembro, pelo que a medida da multa situa-se entre € 1 440,00 e € 14 400,00.



8.2. Irregularidades

		Ponto 4.3.
Descrição	As remunerações atribuídas aos membros do conselho de administração e ao fiscal único da <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i> , não foram aprovadas por deliberação da Assembleia Municipal.	
Normas infringidas	Artigo 53.º, n.º 2, alínea <i>l</i>), da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.	

		Ponto 5.4.1.1.
Descrição	A escolha do adjudicatário para a construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação não foi precedida de concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio, uma vez que se trata de uma empreitada financiada pelo Município da Povoação.	
Normas infringidas	Artigo 48.º, n.º 2, alínea <i>a</i>), do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.	

		Ponto 5.4.1.1.
Descrição	Pagamento de adiantamento de 30% do preço com a celebração do contrato de empreitada de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação, o que constitui uma vantagem atribuída ao empreiteiro contrariando o regime legal dos adiantamentos.	
Normas infringidas	Artigo 214.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.	

		Ponto 5.4.2.1.1.
Descrição	A escolha do adjudicatário para a construção do arruamento de acesso ao complexo desportivo das Furnas – Fase I, não foi precedida de concurso limitado sem publicação de anúncio, com convite a pelo menos cinco entidades, na medida em que a empreitada é igualmente financiada pelo Município da Povoação.	
Normas infringidas	Artigos 48.º, n.º 2, alínea <i>b</i>), e 121.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.	



9. Recomendações

Constatou-se que o Município da Povoação deliberou dissolver a *Espaço Povoação, E.E.M.*, em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 70.º do RJSEL.

No entanto, a *Espaço Povoação, E.E.M.*, continua a deter uma participação na *Povoadesp, S.A.*, o que lhe está vedado, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 68.º da mencionada lei.

A aplicação do RJSEL resolverá grande parte das observações da auditoria, pelo que, perante este cenário, bastará que o Município da Povoação cumpra o calendário e demais disposições contidas na lei, não sendo necessário formular qualquer recomendação específica.

Entretanto, enquanto se mantiverem a empresa local e a participação na *Povoadesp, S.A.*, recomenda-se a adoção das seguintes medidas:

Ao Município da Povoação e à *Espaço Povoação, E.E.M.*:

	Recomendação	Base legal	Ponto do Relatório
1. ^a	Promover a extinção da participação detida pela <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i> , no capital social da <i>Povoadesp, S.A.</i>	Artigos 38.º, n.º 1, e 68.º, n.º 3, do RJSEL	6.2.4.
À <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i> :			
2. ^a	Diligenciar junto da <i>Povoadesp, S.A.</i> , pelo esclarecimento das situações evidenciadas no relatório da auditoria técnica efetuada, designadamente a faturação de trabalhos não realizados no âmbito da empreitada de construção do complexo de piscinas cobertas da Povoação, no montante de € 75 875,77.		5.4.1.4.
3. ^a	Abster-se de atribuir subsídios à sua participada <i>Povoadesp, S.A.</i> , por ser uma atividade de natureza administrativa, sem carácter empresarial.	N.º 1 do artigo 20.º do RJSEL	6.1.4.



10. Decisão

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do disposto nos artigos 50.º, n.º 1, 55.º e 107.º, n.º 1, alínea *a*), da LOPTC.

Ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 8, da LOPTC, e com os fundamentos expressos no ponto 6.1.4. do presente relatório, declara-se relevada a responsabilidade de Leonildo Melo Linhares, António Manuel Salvador Pimenta e Nilson Jorge Amaral Vieira, na qualidade de membros do conselho de administração da *Espaço Povoação, E.E.M.*, pela infração decorrente da atribuição, à *Povoadesp, S.A.*, de subsídios à exploração, por se tratar de uma atividade exclusivamente administrativa, como tal vedada às empresas locais.

Para efeitos de acompanhamento das recomendações formuladas:

- a*) O Presidente da Câmara Municipal da Povoação deverá informar o Tribunal de Contas, até ao dia 30-06-2014, sobre as medidas tomadas relativamente à extinção da participação na *Povoadesp, S.A.*;
- b*) O liquidatário da *Espaço Povoação, E.E.M.*, deverá:
 - até ao dia 30-06-2014, informar o Tribunal de Contas sobre as medidas tomadas relativamente à extinção da participação na *Povoadesp, S.A.*, e à 2.ª recomendação formulada;
 - remeter, logo que encerrada a liquidação, as contas finais, o relatório completo da liquidação, o mapa de partilha do ativo e o comprovativo do registo da liquidação.

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

São devidos emolumentos nos termos dos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, conforme conta de emolumentos a seguir apresentada.

Remeta-se cópia do presente relatório à *Espaço Povoação, E.E.M.*, à *Povoadesp, S.A.*, aos responsáveis ouvidos em contraditório, bem como ao Presidente da Câmara Municipal da Povoação, para conhecimento e efeitos do disposto na alínea *o*) do n.º 2 do artigo 35.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

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

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

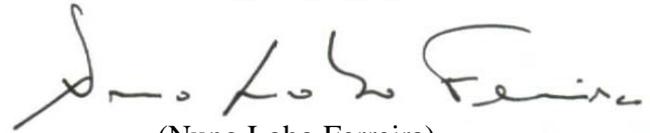


Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 20 de Junho de 2014

O Juiz Conselheiro

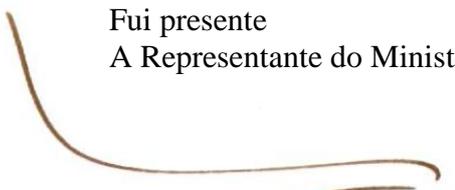

(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores


(Fernando Flor de Lima)


(João José Cordeiro de Medeiros)

Fui presente
A Representante do Ministério Público


(Laura Tavares da Silva)



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Conta de emolumentos

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

Unidade de Apoio Técnico-Operativo II		Proc.º n.º 09/117.02
Entidade fiscalizada:	Espaço Povoação, E.E.M.	
Sujeito(s) passivo(s):	Espaço Povoação, E.E.M.	

Entidade fiscalizada	Com receitas próprias	X
	Sem receitas próprias	

Descrição	Base de cálculo		Valor (€)
	Unidade de tempo (2)	Custo standart (3)	
Desenvolvimento da Ação:			
— Fora da área da residência oficial	12	€ 119,99	1 439,88
— Na área da residência oficial	238	€ 88,29	21 013,02
Emolumentos calculados			22 452,90
Emolumentos mínimos ⁽⁴⁾	€ 1 716,40		
Emolumentos máximos ⁽⁵⁾	€ 17 164,00		
Emolumentos a pagar			€ 17 164,00
Empresas de auditoria e consultores técnicos ⁽⁶⁾			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo			€ 17 164,00

Notas

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



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
Coordenação	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador ¹
	Rui Nóbriga Santos	Auditor-Chefe
Execução	Carlos Barbosa	Auditor
	Luís Costa	Técnico Verificador Superior de 2. ^a classe

¹ Até 30-11- 2013 as funções de Auditor-Coordenador foram asseguradas por Carlos Maurício Bedo.



ANEXO I

METODOLOGIA

A metodologia englobou três fases distintas (planeamento, análise e consolidação da informação e execução do relatório), tendo-se respeitado, os métodos e procedimentos presentes no Manual de Auditoria e de Procedimentos.

Fases	Descrição
1. ^a	Preparação e planeamento <ul style="list-style-type: none">✓ Estudo e análise da legislação pertinente;✓ Consulta do dossier permanente da entidade;✓ Recolha da informação disponível, solicitação de elementos à mesma e análise dos respetivos conteúdos informativos;✓ Elaboração do Plano Global de Auditoria.
2. ^a	Trabalhos de Campo <p>Decorreram nos dias 21 de julho, 10 e 11 de agosto de 2009 e 25 de março de 2010, tendo incluído:</p> <ul style="list-style-type: none">✓ Reuniões de trabalho com os responsáveis da <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i> e da <i>Povoadesp, S.A.</i>, através das quais se comunicou o âmbito e os objetivos da auditoria e se procedeu à recolha e esclarecimento de elementos informativos, com base nos quais foi elaborado e apresentado o Programa de Auditoria;✓ Verificação e análise de documentos de despesa e demais documentação de suporte;✓ Visita aos empreendimentos da <i>Povoadesp, S.A.</i> nas Furnas e na Povoação.
3. ^a	Avaliação e elaboração do relatório de auditoria <ul style="list-style-type: none">✓ Análise dos dados recolhidos referentes à execução financeira;✓ Consolidação da informação através do recurso a diversas fontes;✓ Tratamento da informação, com vista à elaboração do projeto de relato;✓ Análise do contraditório;✓ Elaboração do projeto de relatório final.



ANEXO II
DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADOS DA ESPAÇO POVOAÇÃO, E.E.M.
— 2009-2011

Euro

Designação	2009	2010	2011
Rendimentos e gastos			
Vendas e prestações de serviços	19.012,34		
Variação de inventários na produção			
Trabalhos para a própria empresa			
Subsídios à exploração	614.708,98	412.528,84	413.387,75
Outros rendimentos e ganhos		28.706,84	36.646,33
	<u>633.721,32</u>	<u>441.235,68</u>	<u>450.034,08</u>
Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas			
Fornecimentos e serviços externos	-545.539,47	-138.792,70	-136.792,15
Gastos com pessoal	-77.558,87	-205.772,89	-225.150,82
Imparidade de dívidas a receber			
Provisões			
Outros gastos e perdas	-9.911,24	-7.457,93	-65.973,44
	<u>-633.009,58</u>	<u>-352.023,52</u>	<u>-427.916,41</u>
Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	711,74	89.212,16	22.117,67
Gastos/reversões de depreciação e amortização	-530,63	-530,63	-885,59
Imparidade de activos depreciables/amortizáveis (perdas/reversões)			
Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	181,11	88.681,53	21.232,08
Juros e rendimentos similares obtidos	144,00		
Juros e gastos similares suportados	-4.183,99	-12.864,23	-6.729,63
	<u>-3.858,88</u>	<u>75.817,30</u>	<u>14.502,45</u>
Resultado antes de impostos	-3.858,88	75.817,30	14.502,45
Imposto sobre o rendimento do período			
Resultado líquido do período	-3.858,88	75.817,30	14.502,45



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

ANEXO III
BALANÇOS DA ESPAÇO POVOAÇÃO, E.E.M. – 2009-2011

	<i>Euro</i>		
Designação	2009	2010	2011
Activo			
Activo não corrente			
Activos fixos tangíveis	3.714,37	3.183,74	2.653,11
Activos intangíveis		1.065,00	710,04
Propriedades de investimento	1.078.603,75	1.078.603,75	1.078.603,75
Investimentos financeiros	98.000,00	40.478,48	28.124,81
Participações financeiras - outros métodos			
Activos por impostos diferidos			
	1.180.318,12	1.123.330,97	1.110.091,71
Activo corrente			
Inventários			
Activos biológicos			
Clientes			331.197,45
Adiantamentos a fornecedores			
Estado e outros entes públicos	3.440,00	12.593,32	32.961,01
Outras contas a receber	347.627,45	403.771,00	
Diferimentos			
Caixa e depósitos bancários	8.651,20	13.248,15	7.568,91
	359.718,65	429.612,47	371.727,37
Total do activo	1.540.036,77	1.552.943,44	1.481.819,08
Capital próprio e passivo			
Capital próprio:			
Capital realizado	1.167.670,00	1.167.670,00	1.167.670,00
Reservas legais			
Outras reservas			
Resultados transitados	-287.800,93	-349.180,83	-273.363,53
Ajustamentos em activos financeiros			
Excedentes de revalorização			
Outras variações no capital próprio			
	879.869,07	818.489,17	894.306,47
Resultado líquido do período	-3.858,38	75.817,30	14.502,45
Total do capital próprio	876.010,69	894.306,47	908.808,92
Passivo			
Passivo não corrente			
Provisões			
Financiamentos obtidos	75.000,00	75.000,00	75.000,00
Passivos por impostos diferidos			
Outras contas a pagar			
	75.000,00	75.000,00	75.000,00
Passivo corrente			
Fornecedores	571.626,45	557.414,34	493.626,07
Adiantamentos de clientes			
Estado e outros entes públicos	7.177,38	5.303,51	4.384,09
Financiamentos obtidos			
Outras contas a pagar		20.919,12	
Diferimentos	10.222,25		
Outros passivos financeiros			
	589.026,08	583.636,97	498.010,16
Total do passivo	664.026,08	658.636,97	573.010,16
Total do capital próprio e do passivo	1.540.036,77	1.552.943,44	1.481.819,08



ANEXO IV
DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADOS DA POVOADESP, S.A.
— 2009-2011

Euro

Designação	2009	2010	2011	
Rendimentos e gastos				
Vendas e prestações de serviços			107.228,55	
Variação de inventários na produção				
Trabalhos para a própria empresa				
Subsídios à exploração				
Outros rendimentos e ganhos				
	0,00	0,00	107.228,55	
Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas				
Fornecimentos e serviços externos	-5.551,44	-6.000,00	-24.336,32	
Gastos com pessoal				
Imparidade de dívidas a receber				
Provisões				
Outros gastos e perdas		-22.747,09	-3.203,80	
	-5.551,44	-28.747,09	-27.540,12	
Resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos	-5.551,44	-28.747,09	79.688,43	
Gastos/reversões de depreciação e amortização	-5.272,57	-5.272,56	-4.900,00	
Imparidade de activos depreciables/amortizáveis (perdas/reversões)				
Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)	-10.824,01	-34.019,65	74.788,43	
Juros e rendimentos similares obtidos				
Juros e gastos similares suportados				
	Resultado antes de impostos	-10.824,01	-34.019,65	74.788,43
Imposto sobre o rendimento do período			-1.300,08	
	Resultado líquido do período	-10.824,01	-34.019,65	73.488,35



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

ANEXO V

BALANÇOS DA POVOADESP, S.A. – 2009-2011

	<i>Euro</i>		
Designação	2009	2010	2011
Activo			
Activo não corrente			
Activos fixos tangíveis	8.905.987,54	9.350.675,32	8.367.603,06
Activos intangíveis	73.500,00	68.600,00	63.700,00
Propriedades de investimento			
Investimentos financeiros			
Participações financeiras - outros métodos			
Activos por impostos diferidos			
	<u>8.979.487,54</u>	<u>9.419.275,32</u>	<u>8.431.303,06</u>
Activo corrente			
Inventários			
Activos biológicos			
Clientes		54.785,11	77.985,11
Adiantamentos a fornecedores			
Estado e outros entes públicos	17.082,11	2.418,30	362,42
Outras contas a receber	22.747,09		236.293,48
Diferimentos			
Caixa e depósitos bancários	217,89	2.616,48	9.579,59
	<u>40.047,09</u>	<u>59.819,89</u>	<u>324.220,60</u>
Total do activo	9.019.534,63	9.479.095,21	8.755.523,66
Capital próprio e passivo			
Capital próprio:			
Capital realizado	200.000,00	200.000,00	100.000,00
Reservas legais			
Outras reservas			
Resultados transitados	-72.547,20	-83.371,21	-17.390,86
Ajustamentos em activos financeiros			
Excedentes de revalorização			
Outras variações no capital próprio			
	<u>127.452,80</u>	<u>116.628,79</u>	<u>82.609,14</u>
Resultado líquido do período	-10.824,01	-34.019,65	73.488,35
Total do capital próprio	116.628,79	82.609,14	156.097,49
Passivo			
Passivo não corrente			
Provisões			
Financiamentos obtidos	7.910.000,00	7.910.000,00	7.910.000,00
Passivos por impostos diferidos			
Outras contas a pagar			
	<u>7.910.000,00</u>	<u>7.910.000,00</u>	<u>7.910.000,00</u>
Passivo corrente			
Fornecedores			
Adiantamentos de clientes			
Estado e outros entes públicos			1.334,32
Financiamentos obtidos			
Outras contas a pagar	992.905,84	1.431.700,96	688.091,85
Diferimentos		54.785,11	
Outros passivos financeiros			
	<u>992.905,84</u>	<u>1.486.486,07</u>	<u>689.426,17</u>
Total do passivo	8.902.905,84	9.396.486,07	8.599.426,17
Total do capital próprio e do passivo	9.019.534,63	9.479.095,21	8.755.523,66



ANEXO VI
CONTRADITÓRIO

VI.I — LEONILDO MELO LINHARES, ANTÓNIO MANUEL SALVADOR PIMENTA E NILSON JORGE AMARAL VIEIRA

1

UAT
[Handwritten signature]

Exmº Srº
Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas



Cc
Exmº Sr.
Subdirector-Geral do Tribunal de Contas
Dr. Fernando Flor de Lima
n/2/13

V/ refs.
of. 850-ST, de 14-06-2013, e of. 909-ST, de 26-06-2013

Processo nº 9/117.02

Auditoria à Espaço Povoação, EEM - Relações financeiras com o Município da Povoação e empresas participadas

Tendo sido notificados para *contraditório* no âmbito do processo à margem melhor identificado, vêm os signatários, **Leonildo Melo Linhares**, **António Manuel Salvador Pimenta**, e **Nilson Jorge Amaral Vieira**, dizer o seguinte:

São imputadas aos signatários as seguintes responsabilidades financeiras (cfr, pág. 55 do Relato de Auditoria):

Descrição: entre janeiro de 2010 e outubro de 2012 a Espaço Povoação, EEM, transferiu para a Povoadesp, SA, verbas no montante de € 112 785,11, destinadas a assegurar a cobertura dos gastos incorridos por esta entidade privada com a manutenção e conservação dos equipamentos e instalações do complexo de piscinas cobertas da Povoação e do complexo desportivo das Furnas, situação que configura a atribuição de subsídios à exploração por parte da empresa municipal à sua participada.

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]

Qualificação: a atribuição de subsídios por uma empresa municipal é susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, por se tratar de uma actividade exclusivamente administrativa, como tal vedada às empresas municipais.

Normas infringidas: nº 1 do artigo 5º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Setembro.

Responsabilidade financeira sancionatória: artigo 65º/1, i), da LOPTC;

Responsabilidade financeira reintegratória: artigo 59º/1 e 4, da LOPTC.

I - FACTOS RELEVANTES PARA A TOTAL EXCLUSÃO DAS ALEGADAS RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS IMPUTADAS

1. Verifica-se que a Auditoria propugna, a págs. 44 do Relato, que, pelo facto dos investimentos realizados serem "*propriedade da Povoadesp, SA, não se tendo concretizado a cessão de exploração à Espaço Povoação, E.E.M. (...) decorre que nenhum dos serviços objecto do contrato destinam-se a ser prestados à Espaço Povoação, E.E.M., não tendo esta empresa obtido qualquer contrapartida pelos pagamentos efectuados*".
2. E é fundamentalmente com base nisso (no facto dos investimentos realizados serem "*propriedade da Povoadesp, SA, não se tendo concretizado a cessão de exploração à Espaço Povoação, E.E.M...*") que a Auditoria alicerça o entendimento de imputação de responsabilidades financeiras aos signatários, porque, assim, teria havido "subsídios".
3. É fundamentalmente com base nisso que a Auditoria entende que as referidas verbas no montante de € 112 785,11 se reconduzem à atribuição de subsídios por uma empresa municipal... susceptível de gerar responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, por se tratar de uma actividade exclusivamente administrativa, como tal vedada às empresas

municipais, ex vi do nº 1 do artigo 5º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Setembro.

Sucede que, se é verdade que os referidos equipamentos são (ainda, formalmente) "propriedade da *Povoadesp, SA,*" não é esse facto determinante para não se legitimar ou infirmar a legalidade não só da efectivação da prestação de serviços que foi celebrada entre ambas as partes, como do benefício que para a parte pública daí resultou, tal como sucintamente se passará a explicar:

4. Antes do mais, destaca-se que do Relato da Auditoria resulta, inequivocamente, que os investimentos de empreitadas levados a efeito pela empresa *Povoadesp, SA,* tiveram na sua génese e foram realizados em vista **exclusiva** de fins públicos e para "retornarem" à esfera e ambiência pública municipais, a 100%.
5. A própria *Povoadesp, SA,* foi criada e legitimada pelos órgãos do Município da Povoação e pela Espaço Povoação, EEM, precisamente para a realização daqueles fins com evidente reflexo público.
6. Os investimentos em causa representaram a assunção de responsabilidades financeiras directas para a *Povoadesp, SA,* e indirectas para a Espaço Povoação, EEM, e para o Município da Povoação, de € 7 500 000,00 milhões de euros (empréstimo financeiro), para empreendimentos que orçaram, respectivamente, em € 4 316.743,53 (piscinas) e € 1 237.549,49 (campo de futebol) - conforme melhor identificado no relato de Auditoria - tudo, mais IVA.
7. Note-se, desde logo, que não fora a reconhecida intervenção dos signatários e aqueles custos hoje ainda seriam significativamente superiores, porquanto as auditorias que foram pelos signatários expressamente impulsionadas vieram a resultar - como se reconhece

expressamente no Relato de Auditoria ora em apreciação - em que a Povoadesp, SA, tivesse mandado "anular" da sua contabilidade facturação do empreiteiro das obras e principal accionista da Povoadesp, SA, "Irmãos Cavaco", que se considerou não ser de aceitar, respectivamente, relativamente às piscinas € 684 292,65 (seiscentos e oitenta e quatro mil, duzentos e noventa e dois euros e sessenta e cinco cêntimos) e na obra do Complexo Desportivo € 516.745,04 (quinhentos e dezasseis mil, setecentos e quarenta e cinco euros e quatro cêntimos) - cfr. pág. 18, último parágrafo do ponto 5.4.1.2 do Relato da Auditoria e ponto 5.2.2 da pág. 53 do mesmo Relato.

8. Tendo-se debitado a conta de fornecedores através de nota de débito legalmente emitida - tal como é do conhecimento e foi reconhecido expressamente no Relato da Auditoria.
9. Deveu-se aos signatários não se avolumarem ainda mais, antes pelo contrário, as consequências gravíssimas da deficiente má gestão e salvaguarda dos dinheiros públicos subjacentes que vinha dos seus precedentes no Conselho de Administração da Espaço Povoação, EEM, e da própria Povoadesp, SA,
10. facto que, lamentavelmente, com verdadeira mágoa, não se vê transparecer do Relato da Auditoria a que ora se responde.
11. Quando os signatários tomaram posse no Conselho de Administração da Espaço Povoação, EEM, as empreitadas estavam concluídas (e até já tinha havido *inaugurações oficiais*, em 2009 - conforme relata a Auditoria, *v.g.* a págs. 9 e 19 do seu Relato).
12. Ou seja, material e substantivamente, as obras em causa **passaram efectivamente para a posse e detenção material da Espaço Povoação,**

EEM, apesar de não juridicamente dirimidos (cfr., respectivamente, o relatado pela Auditoria a págs. 19, 28 e 33 do Relato) os problemas relacionados com (i) as suas recepções provisórias, com a (ii) emissão de autorizações de utilização por parte do Município e com a (iii) consequente celebração oficial dos contratos de cessão de exploração prometidos executar entre a Espaço Povoação, EEM, e a Povoadesp, SA.

13. Apesar, como se diz, de não dirimidas formalmente aquelas questões, a Espaço Povoação, EEM, passou a ser a detentora/possuidora efectiva dos equipamentos em causa (ainda que não cabalmente dirimidas aquelas questões, acentua-se uma vez mais), pelo que dos mesmos empreendimentos passou efectivamente a ter de cuidar, designadamente para o efeito da sua conservação e manutenção.

14. Note-se que, logo a partir de 2009 (a partir das referidas *inaugurações oficiais*), a Povoadesp, SA, passou a emitir notas de débito à Espaço Povoação, EEM, por considerar, PRECISAMENTE, que os equipamentos já não eram seus (e independentemente dos contratos prometidos terem ou não iniciado os seus efeitos jurídicos formais) - cfr. os **Docs. 1 a 4**, juntos - relativamente a encargos electricidade.

15. E, tanto assim foi entendido pelas partes que, relativamente a encargos com o gás, a Espaço Povoação, EEM, de pronto celebrou um contrato de fornecimento com a Galp, ou seja, verdadeiramente, assumindo a posse efectiva e os encargos efectivos com os equipamentos que já considerava seus, DESDE QUE LHE FORAM MATERIALMENTE ENTREGUES PELA POVOADESP, SA - cfr. os **Docs. 5 a 7**, juntos.



16. A matéria de facto em apreciação não pode, assim, ser olhada *parcelarmente*, de forma *estanque*, como se uma de uma e só de uma dada realidade (a das obras, ou a das rendas previstas em contratos de cessão de exploração, ou a das prestações de serviços em vista da manutenção dos equipamentos, etc, respectivamente) se tratasse e não houvesse ou não haja de ser entendida, precisamente, no contexto global de toda a *Parceria Pública Municipal* que esteve concretamente em causa.

17. Sobressaem, pois, desde logo, factos, inerentes a essa mesma *Parceria Pública Municipal*, que, embora digam respeito a outros contratos e respetivos procedimentos de formação, efetivamente apresentam uma forte interligação, de tal modo que será possível afirmar e demonstrar que se está perante um negócio jurídico traduzido por um "*complexo de atos e contratos*"¹, designadamente: Contrato-programa, entre o Município e a Espaço-Povoação; Contratos de cedência de terrenos entre o Município e a Espaço-Povoação; Contrato de constituição da Povoadesp, SA; Acordo entre acionistas privados e público da Povoadesp, SA; Contratos de cedência de direitos de superfície; Contratos-promessa de cessão de exploração; Contrato de empréstimo entre a Povoadesp, SA, a Espaço Povoação, EEM, com a CGD; Contratos de empreitada para a realização dos investimentos entre a Povoadesp, SA, e o seu principal parceiro privado, contratos de prestação de serviços em vista da **segurança jurídica** que, a dada altura, se entendeu dever conferir aos encargos e responsabilidade a ter com a manutenção dos equipamentos;

18. É nesse preciso contexto, global, e não em qualquer outro, que devem ser devidamente interpretadas as declarações proferidas até

¹ Seguimos de perto o Acórdão do Tribunal de Contas, de 13 de Julho de 2012, proferido no âmbito do Processo nº 24/2012 - 13. JUL-1ª S/SS.

aqui no âmbito do presente assunto pelo Administrador-Delegado da Povoadesp, SA, e mencionadas a págs. 44 do Relato da Auditoria.

19. Acentua-se, estão em causa investimentos de milhões de euros, susceptíveis de afectar/comprometer o erário público se não forem devidamente acautelados.

20. Estão em causa equipamentos que desde sempre se destinaram a integrar o património público municipal.

21. Os signatários, em total boa fé, deveriam, como fizeram, zelar pela sua possível preservação e foi somente isso o que fizeram e em benefício exclusivo do património que é e deve ser considerado público em todo o contexto da PPP municipal empreendida.

22. Todas as verbas (in casu, os apontados € 112 785,11) despendidas nas operações de conservação e manutenção dos equipamentos repercutiram-se e beneficiaram, apenas, tão só, exclusiva e totalmente (passe o pleonasm), o património garantido pelo erário público e destinado a integrá-lo - e, mais, já à posse material efectiva da empresa municipal Espaço Povoação, EEM, como de novo se sublinha.

23. Como resulta de uma leitura atenta da matéria de facto, basta evidenciar que, *ab initio*, quando contraído o empréstimo pela Povoadesp, SA, junto da CGD, quem o pagaria e com os inerentes encargos com ele relacionados seria efectivamente o erário público. Mais: seria o Município da Povoação, mediante os pagamentos que se perspectivava serem realizados à Espaço Povoação, EEM, via Contrato-Programa com esta celebrado.

24. *Que relevância tem esta mutação para a avaliação jurídica da parceria que antes se havia concretizado?*²
25. *Tem toda a relevância.*
26. *Desde já sublinhe-se: numa parceria não é aceitável que cada contrato seja visto de per si: nesta concreta matéria se revelou que é necessário proceder-se à análise e avaliação conjunta de vários instrumentos contratuais.*
27. *Como a Auditoria do Tribunal bem reconhece no Relato a que ora se responde, face aos documentos do concurso e ao quadro legal invocável, era expetável que as responsabilidades e riscos do financiamento devessem ser assumidos pelos parceiros privados.*
28. *Assim mesmo foi entendido pelo concorrente vencedor que o traduziu na sua proposta inicial.*
29. *Esse era o quadro estabelecido ex ante, nesse domínio, para a construção da parceria e conseqüente desenho dos contratos pertinentes.*
30. *Era esse o quadro que contribuiu para a definição do universo "concorrencial"³ inicial.*
31. *Caso, nessa matéria, se tivesse dito nos documentos do procedimento que os riscos pelo financiamento seriam todos suportados pela parte pública da parceria, muito natural seria que o universo de interessados e concorrentes se alargasse.*
32. *E assim sendo, os resultados financeiros que se poderiam ter obtido seriam diferentes.*

² *Ib idem* anotação anterior.

³ E aqui as "" são mesmo propositadas...

33. Mas, lamentavelmente, com os contratos-promessa de cessão de exploração celebrados e com a passagem efectiva e de facto dos bens para o domínio público municipal empresarial e com que os signatários foram confrontados, aquele cenário ter-se-á invertido.
34. Mas essa é uma consequência apenas e tão só imputável aos anteriores gestores. Não aos signatários.
35. Servem as presentes considerações para desde logo se evidenciar que a preocupação fundamentalmente subjacente à actuação dos signatários foi a de apenas e só zelarem pelos avultados investimentos em causa e **em proveito único e exclusivo dos próprios investimentos e reflexo do próprio interesse público e do Município da Povoação.**
36. Era e é o interesse público que se está e esteve sempre a acautelar e é o único que beneficia efectiva e substantivamente das referidas verbas no montante de € 112 785,11.
37. Acresce que se trata de verbas destinadas realmente a custear operações de manutenção e conservação dos equipamentos.
38. Os signatários, ou seja quem decidiu o pagamento das referidas verbas, apenas tiveram em mente a efectivação de serviços traduzidos ou apontados à preservação dos equipamentos.
39. É este um factor relevante que se deve sublinhar igualmente para o efeito de se afastarem totalmente as alegadas responsabilidades financeiras que lhes são imputadas.



40. Por outro lado, também nada têm os signatários, juridicamente, se se quiser, a ver com o modo em concreto como essas verbas foram reflectidas na contabilidade da Povoadesp, SA, ou, até, quanto a saber qual a *margem de lucro* comercial da Povoadesp, SA, decorrente das operações materiais de efectivação dos serviços contratados.
41. Coube aos próprios órgãos decisores da Povoadesp, SA, facturar a verba que constou da sua proposta ou, antes mesmo, dos preços que cobrava à Espaço Povoação, EEM, e empregá-la ou geri-la como muito bem entendesse.
42. À Espaço Povoação, EEM, apenas interessava, naturalmente, na óptica das preocupações subjacentes à preservação dos equipamentos, que estes fossem efectivamente preservados/mantidos/conservados e contra um custo que, ainda assim, era reflectido em documentos idóneos, sustentados em preços de mercado.
43. Pensa-se que não se poderia exigir muito mais aos signatários nessa matéria.
44. Em suma, **não se tratou de verbas que vieram a ser "transferidas" para a Povoadesp, SA, em vista de assegurar meros custos de exploração administrativos desta.**
45. Antes pelo contrário,
46. Foram verbas que custearam serviços em benefício de manutenção e conservação dos equipamentos que já integravam materialmente o património público autárquico, lato sensu.

47. É, assim, muito *forçoso*, perdoe-se o termo, além de profundamente injusto, que a Auditoria pretenda fazer prevalecer a *forma* sobre o *conteúdo* da relação subjacente; que a Auditoria propugne que, pelo facto de, apenas formalmente, ainda se não ter dado sequência à celebração dos contratos *prometidos* de cessão de exploração⁴, ou de que, visto de outro modo, os bens ainda não serem formalmente propriedade da empresa municipal, as prestações de serviços da Povoadesp, SA, em benefício de equipamentos públicos (e sempre destinados ao património público) não poderiam ter sido contratadas/efectivadas.⁵

48. Não se trata de verbas que tenham sido processadas em benefício da Povoadesp, SA., a título de *subsídios à exploração*, acentua-se uma vez mais.

49. De resto, dos elementos de prova já documentalmente carreados para o presente processo, resulta inequivocamente a destinação efectiva dessas verbas: a conservação e manutenção do património edificado e a sua salvaguarda, para e na óptica do interesse público.

50. Conforme já anteriormente transmitido à Auditoria, o Conselho de Administração da Espaço Povoação, EEM, através dos signatários, desde início de funções tem feito um esforço hercúleo no sentido de preservar o melhor possível as instalações e equipamentos do Complexo Piscinas e do Complexo Desportivo das Furnas,

⁴ De resto, ainda não concretizados devido a vicissitudes que nada têm a ver com os signatários e que se prendem com a não aceitação parcial e defeitos das obras e não emissão de autorizações de utilização.

⁵ Note-se que, ainda que os contratos de cessão de exploração tivessem sido já celebrados, tal facto também só faria transmitir a *propriedade jurídica* dos equipamentos para a Espaço Povoação no final do prazo previsto nos contratos e não antes. Ou seja, nada mudaria, em termos substantivos. Haveria, é certo, uma posse dos equipamentos, pela espaço Povoação, EEM, formalmente *titulada*; mas em termos efectivos, não alteraria o facto dessa posse já existir hoje. Não é a circunstância da *titulação formal* da posse que inviabiliza a possibilidade jurídica de o legítimo possuidor intentar a contratação de serviços em vista da conservação e manutenção dos equipamentos de que se encontra à posse, sejam esses serviços contratados por ajuste directo à Povoadesp, SA, ou a qualquer outro agente económico no mercado, seja por procedimento concursal público, dentro das regras da contratação pública.

minimizando a sua degradação, associada ao pouco uso a que estão presentemente e desde 2009 os referidos empreendimentos.

51. Neste sentido a Espaço Povoação - e enquanto não dispunha do posicionamento do Tribunal de Contas quanto à Auditoria que estava em curso relativamente às vicissitudes por que passou a execução dos empreendimentos - viu-se na necessidade imperiosa e em vista de fins públicos manifestos de custear as operações de conservação e manutenção das Piscinas e Campo de Futebol, *v.g.* em termos de energia e outras operações de conservação, limpeza, etc,
52. gastos que, inicialmente, foram impropriamente contabilizados como *adiantamentos*, como já se reconheceu expressamente - pois era nosso entendimento, sempre de boa fé, que esta seria uma forma correta de proceder.
53. No entanto, em 2011, foi-nos esclarecido pelo nosso gabinete jurídico e pelo Fiscal Único que esse procedimento não teria enquadramento na *Lei das empresas Municipais*.
54. No seguimento desses esclarecimentos, e considerando ainda que não se vislumbrava ser célere a emissão das licenças de utilização dos equipamentos por parte da câmara municipal da Povoação - como efectivamente não foi, porque ainda hoje não estão decididas essas questões - de pronto e de total boa fé, e sem qualquer dissimulação, deliberamos então iniciar o processo de contratação da empresa Povoadesp, SA, tal como vem plasmado nas atas documentalmente em posse da Auditoria, em vista da empresa privada poder satisfazer as necessidades **que desde 2009 eram efectivamente da Espaço Povoação, EEM, e não da Povoadesp, SA.**

55. Concretamente, tendo em conta que estava sempre em causa a preocupação de boa manutenção e conservação do edificado, entendeu-se mais transparente e legal assumir-se de uma vez por todas, desta feita também *jurídica e formalmente*, a titulação daqueleas necessidades através do instrumento legal que se afigurou melhor aconselhado, ou seja através de uma prestação de serviços com a empresa participada e que seria, face ao Código da Contratação Pública, enquadrada em procedimentos nos seguintes termos (cfr. as actas referidas, de que resulta):

1 - Todos os casos concretos de aquisições, nas áreas acima elencadas (acções de preservação, manutenção e conservação dos equipamentos de interesse público), que não ultrapassem o prazo de um ano e cujos valores contratuais se contenham no limiar de € 15 000,00 (quinze mil euros) e que cumpram o regime do artigo 11º do DLR nº 34/2008/A, de 28/7, na redacção do DLR nº 15/2009/A, de 6/8, serão objecto de tratamento procedimental jurídico norteado pelo regime simplificado de contratação previsto naquela disposição legal.

2 - Para todos os casos concretos de aquisições, nas áreas igualmente acima elencadas, cujos valores contratuais sejam superiores ao limiar de € 15 000,00, (quinze mil euros) aplicar-se-á o regime legal de contratação que se afigurar concretamente mais adequado, a deliberar caso a caso pelo Conselho de Administração da Espaço Povoação, EEM, de entre as modalidades de contratação previstas, em geral, na Parte II do Código dos Contratos Públicos, incluindo o ajuste directo em função do respectivo valor, mencionado no artigo 20º, nº 1, alínea a), 2ª parte, do mesmo Código.

56. Assim, e apesar de, no caso concreto dos montantes que envolveram, primeiramente, a quantia de € 47 228,54, o Conselho de administração não ter deliberado “diretamente” em ata essa assunção de gastos, nos Relatórios de Gestão de 2010 e 2011 (conforme documentação já na posse da Auditoria), assumiu essa posição, em termos substantivos, demonstrando a sua preocupação com a situação de risco de degradação a que estavam dispostos os empreendimentos em causa, na tentativa de minimizar essa degradação mantendo o mínimo de condições de funcionamento.

57. Essa preocupação também está bem patente nas atas de reunião do Conselho de Administração, já entregues à Auditoria.

58. Tudo o mais teve inequívoca e clara cobertura e formalização legais, ao abrigo da prestação de serviços contratualizada.
59. Aquela prestação de serviços conteve-se nas regras gerais normais para a contratação por ajuste directo.
60. Os preços respectivos estavam, na óptica de quem lançou o procedimento, também perfeitamente ajustados e legitimados pelo alínea a) do nº 1 do art. 20º do CCP, não carecendo de especial fundamentação, porquanto é o próprio legislador que estabelece os *limiares mínimos* abaixo dos quais considera, sem mais, a possibilidade jurídica de recurso a um procedimento de ajuste directo - inclusivamente, este procedimento foi devidamente publicitado no portal da internet dedicado aos contratos públicos, em total transparência (v. Doc. 8, que se junta) e para todos os devidos e legais efeitos.
61. Como é jurisprudência pacífica do venerando tribunal de Contas, deve claramente ser dito que, na senda de inúmeras decisões já tomadas por este Tribunal, *é dada prevalência à verdadeira substância das relações jurídicas que têm relevância para a decisão.*
62. A designação formal que porventura lhes tenha sido dada deve ceder perante a substância dos factos e suas pertinentes qualificações jurídicas.
63. Assim se demonstra que **os signatários não poderiam ter actuado de modo distinto daquele que vieram a fazer e estão de total boa fé relativamente a todo o sucedido.**

64. Convocam-se em geral, para todos os devidos e legais efeitos, os elementares princípios da *boa fé* e *ausência total de dolo* quanto às alegadas infracções financeiras relatadas.

65. E note-se, uma vez mais, que foram os signatários que inclusivamente pediram de pronto, quando tomaram posse, uma auditoria às obras, como imediatamente a carregaram para a Câmara Municipal da Povoação, que também de imediato deu o devido seguimento e conhecimento ao tribunal de Contas.

66. Em especial no que tange à alegada responsabilidade financeira *reintegratória* (*ex vi* do art. 59º/1 e 4 da LOPTC), verifica-se que os pagamentos efectuados não foram indevidos, desde logo porque (i) não causaram qualquer dano ao erário público (antes pelo contrário, este beneficiou expressa e exclusivamente dos mesmos) - além do que (ii) resultaram numa contraprestação efectiva, que (iii) se mostra adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da empresa municipal Espaço Povoação, EEM, face a todo o contexto e preocupações públicas de preservação dos investimentos *mandatados* pela PPP municipal ora globalmente em causa, e (iv) reflectem, ainda assim, os *usos normais* de determinada actividade (*in casu*, a apontada à conservação e manutenção dos equipamentos sempre destinados à esfera pública).

Acresce, desta feita também para a relevação concomitante de qualquer responsabilidade *sancionatória*,

67. a *inexistência de recomendação anterior do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado*; e

68. tendo, de resto, *sido a primeira vez que o Tribunal de Contas emitiu os presentes juízos de censura*,



69. o que, no plano *sancionatório*, sempre constituirá, à *cautela*, na douta apreciação que ora se requer a V. Ex^a, motivo de *exclusão da responsabilidade*, por força do disposto no n.º 8 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26/8, na redacção da Lei n.º 35/2007, de 13/8.

70. Nesta fase processual, face ao próprio teor das justificações ora apresentadas e a toda a documentação já na posse da Auditoria, o Tribunal pode legitimamente entender ter elementos suficientes para permitirem o uso da faculdade prevista na norma do artigo 65º/8 da LOPTC.

71. Para o que ora se apela, muito respeitosa e elevadamente.

72. Sem prejuízo de todo o supra exposto, apenas por **ELEMENTAR CAUTELA**, os signatários entenderam por bem reunir no entretanto com o Conselho de Administração da Povoadesp, SA, expondo a situação ora em apreço.

73. De imediato, o Conselho de Administração da Povoadesp, SA, se prontificou a devolver à Espaço Povoação, EEM, as verbas em causa, os referidos € 112 785,11.

74. Equacionou-o, quer, por um lado, pelo facto de, inegavelmente, ter reconhecido que foi devido à auditoria mandada realizar pelos signatários, que a própria Povoadesp, SA, pôde anular da sua contabilidade avultados alegados créditos referentes a verbas impropriamente cobradas pelo empreiteiro à Povoadesp, SA, no montante global de € 1 198 042,47 (€ 684 292,65, Piscinas, e € 516.745,04 - campo de jogos - cfr. pág. 18, último parágrafo do ponto 5.4.1.2 do Relato da Auditoria (o que diz bem dos cuidados e zelo que os signatários sempre empenharam na persecução dos interesses públicos em que estavam investidos); quer

75. por outro lado, pelo facto de, logo que sejam emitidas formalmente as autorizações de utilização dos equipamentos públicos construídos no âmbito da PPP Municipal, passarem para a esfera pública municipal as responsabilidades inerentes.

76. Ora, do confronto das verbas potencialmente em questão, resulta que a Povoadesp, SA, se considerou em condições de acordar com a Espaço Povoação, EEM, a possível emissão de uma *nota de crédito* no referido montante de € 112 785,11, que assim representaria já um crédito juridicamente titulado (e, inclusivamente, passível de ser executado pela Espaço Povoação, EEM), destinado a concretizar juridicamente a devolução das referidas.

77. Aquela *nota de crédito* pode ser emitida a qualquer momento, assim o entenda por bem o venerando Tribunal de Contas (e, para os efeitos da presente auditoria, **com consequências decisivas para a extinção das responsabilidades financeiras dos signatários**).

78. Acentua-se, tal é ora equacionado, nesta sede, meramente à cautela, dúvidas não haja que a parte pública não é, nem nunca será – como até aqui sempre se propugna que não foi – lesada, a qualquer título.

Em conformidade com todo o supra exposto, apela-se uma vez mais ao Tribunal que possa relevar totalmente as alegadas responsabilidades que ora são imputadas aos signatários.

Juntam: 8 documentos.

Assinam:



VI.II — LUÍS ALBERTO QUENTAL PACHECO

Luís Alberto Quental Pacheco
Av. Cons^o. Pereira Athayde, 4
9675 – 033 FURNAS
Tel.296 584 245
Cel. 919837688
NIF 192 433 717
lisquental@sapo.pt

Exmo. Senhor
Subdirector-Geral da Secção Regional dos
Açores do Tribunal de Contas
Dr. Fernando Manuel Quental Flor de Lima
Palácio Canto
Rua Ernesto do Canto n^o. 34
9504-526 Ponta Delgada

Furnas, 01-07-2013

Vl. Ref^o. 854-ST De 14-06-2013

Assunto: Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.- Relações Financeiras com o Município da Povoação e Empresas Participadas. Processo N^o. 09/117.02)

Illmo. Sr.

Acusando a recepção da correspondência em epígrafe, cumpre-me manifestar o seguinte:

Ponto 5.4.2.2.1 – Empreitada de Construção do Complexo Desportivo das Furnas – Fase II - inexistência de “concurso público ou de concurso limitado com publicação de anúncio”

Toda a minha actuação no âmbito das funções que desempenhei, como administrador não executivo, no cargo de presidente do conselho de administração da sociedade Povoadesp, S.A. baseou-se sempre na convicção de estarem salvaguardados não só o interesse público, como todos os procedimentos legais exigidos, cuja formalização material estava a cargo do administrador-delegado, em quem estava delegada a gestão corrente da sociedade. A confiança total na competência técnica e operacional dos sucessivos administradores delegados, bem como em todos os restantes intervenientes, nomeadamente accionistas, representantes da E.E.M. e do município, que sempre acompanharam e subscreveram todo o processo, constituíam para mim garantia suficiente para subscrever e votar favoravelmente as suas propostas/deliberações sem recear qualquer incumprimento ou irregularidade e foi com base nesta presunção que subscrevi e votei favoravelmente as suas propostas/deliberações e, nomeadamente, a adjudicação da empreitada em apreço.

Até à data da recepção do v/ofício e cd anexo estava plenamente convencido de que este procedimento tinha tido lugar até porque, conforme consta da Ata n^o. 33, de 26/06/2008, do C.A da sociedade (pág. 1/2) essa decisão foi tomada com base num relatório apresentado naquela reunião, do qual não possuo cópia, nem



me recorde do conteúdo, mas que é absolutamente imprescindível para a análise da questão em apreço, levantada por este Tribunal de Contas, porque foi com base naquele relatório que se consubstanciou aquela deliberação. Não obstante este facto, consta da mesma ata, e no mesmo parágrafo, que esta deliberação foi submetida à aprovação da Assembleia-geral a qual poderia/deveria ter mandado suspender a decisão, caso ela padecesse de qualquer vício, cabendo-lhe, em última análise, e aos accionistas nela representados, a responsabilidade última por esta decisão. Os accionistas eram soberanos, acompanharam e sancionaram todas as decisões do C.A e sempre tiveram plenos poderes para condicionar e determinar as decisões do conselho de administração. Esta deliberação não foi excepção.

Ponto 5.4.2.2.1 - Empreitada de Construção do Complexo Desportivo das Furnas – Fase II – inobservância de sujeição à fiscalização prévio do Tribunal de Contas.

Relativamente a este ponto cumpre-me informar que a gestão corrente da sociedade se encontrava delegada no administrador-delegado, conforme consta do Acordo de Accionistas e do Contrato de Sociedade. Dispõe o n.º 4 do art.º 81 da LOPTC (invocado por este Tribunal de Contas) que: “Salvo disposição legal em contrário ou **delegação de competência**, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia, bem como a posterior remessa dos mesmos, nos termos do n.º 2 do artigo seguinte”. Salvo melhor interpretação, possuindo eu o estatuto de administrador não executivo e tendo o administrador-delegado aquelas competências, é meu entendimento que lhe competia aquela obrigação, porque nele estavam delegadas todas as competências de gestão corrente da sociedade, como se constata em todas as atas da mesma.

Gostaria, por último, de acrescentar que desde a tomada de posse dos actuais titulares dos órgãos autárquicos em Novembro de 2009 e até à data da minha renúncia, em 31/07/2010, a sociedade deixou de honrar os seus compromissos para comigo e respectivas contribuições para a Segurança Social e que tive, inclusivamente, por diversas vezes, de abonar a expedição de correspondência impreterível de modo a evitar problemas de maior para a sociedade, como aconteceu com diversas notificações da Autoridade Tributária e Aduaneira., não tendo nunca sido ressarcido desses valores.

Face ao exposto e manifestando a minha total disponibilidade para colaborar em tudo o que entenderem como necessário, submeto à consideração V^a.(s). Exa(s). a extinção ou diminuição das responsabilidades sancionatórias que me são imputadas, disponibilizando-me, caso não seja esse o entendimento, para o pagamento das mesmas pelo valor mínimo indicado.

Sem outro assunto de momento subscrevo-me com elevada consideração.

Melhores cumprimentos,



Luís Alberto Quental Pacheco

TRIBUNAL DE CONTAS
Secção Regional dos Açores
Serviço de Apoio

Tribunal de Contas 22 ABB 2013
Secção Regional dos Açores R A D A
Serviço de Apoio Nº 1851
Palácio Canto
Rua Ernesto do Canto, n.º 34
9504-526 Ponta Delgada

À UATI -
22B/13

Lisboa, 15 de Julho de 2013

Exmos Srs

ASSUNTO: AUDITORIA À ESPAÇO POVOAÇÃO, E.E.M. - RELAÇÕES
FINANCEIRAS COM O MUNICÍPIO DA POVOAÇÃO E
EMPRESAS PARTICIPADAS (PROCESSO N.º 09/117.02)

Na sequência da vossa comunicação 855-ST, de 14-06-2013 e recebida por correio electrónico, venho enviar a minha contribuição para acrescentar aos esclarecimento já efectuados.

1. Enquadramento

Eu, Fernando Manuel Duarte Oliveira, era administrador na empresa Povoadesp, S.A. nomeado pelo accionista privado Irmãos Cavaco, S.A., da qual era trabalhador. Representava a empresa e desempenhava as funções atribuídas de acordo com o pacto social e acordo parassocial e representava o accionista privado na administração desta sociedade.

A empresa Povoadesp, S.A. é uma empresa de direito privado com capitais maioritariamente privados.

O Município, como accionista minoritário tinha um representante no Conselho de Administração que informava o accionista público, através de relatórios ou de reuniões sobre todos os assuntos e acontecimentos desta sociedade.

Na sociedade Povoadesp existe um pacto social e um acordo parassocial entre os accionistas que define as regras e orientações para a actividade da sociedade Povoadesp, S.A. e as relações e responsabilidades de cada accionista.

R

Referente a todos os aprovisionamentos, está expressamente definido todo o procedimento a adoptar, no acordo parassocial.

2. Referente ao ponto 5.4.2.2.1 do relato, tenho a informar o seguinte:

A proposta para a adjudicação da empreitada foi baseada em relatório de adjudicação com o detalhe do procedimento para a respectiva adjudicação. Aliás, este procedimento foi adoptado em todas as empreitadas adjudicadas de acordo com o acordo dos accionistas.

O relatório elaborado para efeito de adjudicação inclui um descritivo das consultas ao mercado e respectivas datas, identificação dos concorrentes, metodologia de análise de preços, a escolha final do empresa a adjudicar e os prazos de execução.

O valor da adjudicação teve em conta o valor disponível para o investimento, as exigências legais para o licenciamento dos equipamentos, os custos das infra-estruturas dos serviços (energia, água e telecomunicações) e a decisão do Município sobre a necessidade da requalificação urbana de uma zona histórica e central da vila.

O Conselho de Administração submeteu então esta decisão aos órgãos competentes da Povoadesp, S.A., tendo ouvido os accionistas, nomeadamente o Município, através do seu representante, a Espaço Povoação EM.

Espero ter contribuído para o esclarecimento de alguns pontos do relatório e deixado claro que, de acordo com a realidade subjacente e com o que vai dito, nenhuma responsabilidade me poderá ser assacada, devendo o relatório ser alterado em conformidade.

Fico ao dispor para qualquer esclarecimento e apresento cumprimentos.



Fernando Manuel Duarte Oliveira
Avenida do Índico 1.05.03
Apart 1109
1990-125 Lisboa



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Índice de quadros

Quadro I: Cronologia do processo de constituição da empresa	11
Quadro II: Órgãos sociais da <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i>	13
Quadro III: Estrutura acionista da <i>Povoadesp, S.A.</i>	15
Quadro IV: Contratos de mútuo para financiamento dos empreendimentos.....	17
Quadro V: Cronologia do procedimento	20
Quadro VI: Cronologia do procedimento	26
Quadro VII: Cronologia do processo.....	28
Quadro VIII: Contrato-promessa de cessão da exploração do Complexo de piscinas cobertas – Rendas.....	36
Quadro IX: Contrato de cessão da exploração do complexo de piscinas cobertas – Rendas	37
Quadro X: Contrato-promessa de cessão da exploração do complexo desportivo das Furnas – Rendas	38
Quadro XI: Trabalhos a mais faturados no âmbito das diversas empreitadas	40
Quadro XII: Indicadores económicos e financeiros – <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i>	46
Quadro XIII: Contrato de mútuo celebrado pela <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i>	47
Quadro XIV: Transferências no âmbito do contrato-programa de 15-03-2006	48
Quadro XV: Transferências no âmbito de outros contratos-programa.....	48
Quadro XVI: Transferências efetuadas para a <i>Povoadesp, S.A.</i>	49
Quadro XVII: Indicadores de sustentabilidade - RJAEI.....	54
Quadro XVIII: Indicadores económicos e financeiros – <i>Povoadesp, S.A.</i>	56

Índice de gráficos

Gráfico I: Estimativas vs. custo final da empreitada	24
Gráfico II: Estimativas vs. custo final da empreitada.....	27
Gráfico III: Estimativas vs. custo final da empreitada	35
Gráfico IV: Estrutura financeira da <i>Espaço Povoação, E.E.M.</i> – 2011.....	46
Gráfico V: Estrutura financeira da <i>Povoadesp, S.A.</i> – 2011	56



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Legislação citada

Sigla	Diploma	Alterações relevantes
LAL	Lei das Autarquias Locais Lei n.º 169/99, de 18 de setembro	Leis n.ºs 5-A/2002, de 11 de janeiro, e 67/2007, de 31 de dezembro, e Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro ¹⁷³ .
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas Lei n.º 98/97, de 26 de agosto	Artigo 82.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, Lei n.º 1/2001, de 4 de janeiro, artigo 76.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de dezembro, Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que a republica, Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, e artigo 140.º da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril ¹⁷⁴ .
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro	Leis n.ºs 67-A/2007, de 31 de dezembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro. Revogada pelo n.º 2 do artigo 71.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto	

¹⁷³ Posteriormente diversos artigos da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, foram revogados pela alínea *d*) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

¹⁷⁴ A Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, foi posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 61/2011, de 7 de dezembro, e 2/2012, de 6 de janeiro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

Auditoria à Espaço Povoação, E.E.M.
— Relações financeiras com o Município e empresas participadas (09/117.02)

Índice do processo

Descrição	Página
1 – CD: 1.1. – PGA 1.2. – Correspondência 1.3. – Constituição Espaço Povoação, E.E.M. 1.4. – Constituição Povoadesp, S.A. 1.5. – Prestação de contas 1.6. – Complexo de piscinas cobertas 1.7. – Complexo desportivo 1.8. – Contratos de financiamento 1.9. – Outros contratos 1.10. – Auditoria técnica 1.11. – Outros elementos 1.12. – Contraditório	2
2 – CD: Auditoria técnica realizada pela empresa <i>Ricardo Costa – Consultoria e Projetos de Engenharia, Lda.</i>	3
3 – Correspondência	4
4 – Relato	15
5 – Contraditório	86
6 – Relatório	117