



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*



## Relatório

N.º 4/2017 – FS/SRATC

### Auditoria

Falta de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014,  
pelo Município da Povoação  
(Apuramento de responsabilidade financeira)

Março – 2017

Ação n.º 15-219FS3



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Ação n.º 15-219FS3

---

**Relatório n.º 4/2017 – FS/SRATC**

**Auditoria à falta de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014,  
pelo Município da Povoação (Apuramento de responsabilidade financeira)**

Ação n.º 15-219FS3

Aprovação: Sessão ordinária de 01-03-2017

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas

Palácio Canto

Rua Ernesto do Canto, n.º 34

9504-526 Ponta Delgada

Telef.: **296 304 980**

[sra@tcontas.pt](mailto:sra@tcontas.pt)

[www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

As hiperligações e a identificação de endereços de páginas eletrónicas, contendo documentos mencionados no relatório, referem-se à data da respetiva consulta, sem considerar alterações posteriores.



## Índice

Sumário	2
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ENQUADRAMENTO</b>	
1. Fundamento da ação	3
2. Natureza, âmbito e objetivos	4
3. Fases da auditoria e metodologia	4
4. Condicionantes e limitações	5
5. Contraditório	5
6. Regime legal da prestação de contas consolidadas pelos municípios	5
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA</b>	
7. Apuramento dos factos	8
8. Apreciação	10
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	
9. Principais conclusões	15
10. Recomendações	16
11. Decisão	17
Conta de emolumentos	19
Ficha técnica	20
<b>Anexo</b>	
Contraditório institucional	22
<b>Apêndice</b>	
Índice do dossiê corrente	34



## **Sumário**

### **O que auditamos?**

O presente relatório contém os resultados da auditoria à falta de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014, pelo Município da Povoação, visando o apuramento de eventual responsabilidade financeira.

### **O que concluímos?**

O Município da Povoação, sendo a entidade mãe do grupo autárquico composto, em 2014, pelo Município, pelas empresas locais Espaço Povoação, E.E.M. – Em liquidação, e Povoainvest, E.E.M. – Em liquidação e, eventualmente, por outras entidades, estava obrigado a prestar contas consolidadas, tendo remetido ao Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas consolidadas, relativos a 2014, com um atraso de um ano e sete meses relativamente ao prazo legal.

### **O que recomendamos?**

Recomendamos que o Município da Povoação:

- Avalie, relativamente às entidades detidas ou participadas, direta ou indiretamente, se existem indicadores de controlo por parte do Município, por forma a incluir no perímetro de consolidação do grupo municipal todas as entidades controladas.
- Preste, tempestivamente, as contas consolidadas do grupo autárquico.



## **Capítulo I** **Enquadramento**

### **1. Fundamento da ação**

- 1 Em 31-12-2014, o Município da Povoação detinha, diretamente, a Espaço Povoação – Empresa Municipal de Atividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, E.E.M. – Em liquidação, a Povoainvest – Empresa Municipal de Habitação Social, E.E.M. – Em liquidação, e uma participação na P.E.A.P. – Produção de Energias Alternativas da Povoação, L.<sup>da</sup>. Detinha ainda, indiretamente, uma participação na Povoadesp – Construção e Gestão de Equipamentos Desportivos, Recreativos e Turísticos da Povoação, S.A. – em processo de insolvência, e outra participação na SDVP – Sociedade de Desenvolvimento de Habitação Social da Vila da Povoação, S.A.
- 2 Contudo, até à data do início da presente ação, o Município da Povoação não tinha remetido ao Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas consolidadas, relativos ao exercício de 2014.
- 3 Por despacho de 09-09-2015<sup>1</sup> foi determinada a realização de uma auditoria orientada para a verificação da obrigatoriedade de prestação de contas consolidadas pelo Município da Povoação e, sendo o caso, para o apuramento de responsabilidade financeira decorrente da falta de cumprimento dessa obrigação, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea n), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>2</sup>.
- 4 A ação enquadra-se no programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas<sup>3</sup> e no plano trienal do Tribunal de Contas para 2017-2019, no objetivo estratégico 1 – *Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas* e na linha de ação estratégica 1.6. – *Generalizar a prestação eletrónica de contas a todas as entidades, adaptar e atualizar a respetiva plataforma ao SNC, SNC-AP e ao SNC-ESNL bem como os procedimentos de controlo automático das contas, sua tempestividade e validação*, no Programa 1 – *Controlo Financeiro e Efetivação de Responsabilidades Financeiras*, no subprograma 1.11 –

<sup>1</sup> Exarado na Informação n.º 86/2015-ST, de 09-09-2015 (doc. 1.4).

<sup>2</sup> Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 9 de março, alterada pelo artigo 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

<sup>3</sup> Aprovado, para 2016, pela Resolução do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 15-12-2015, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 251, de 24-12-2015, p. 37615, sob o n.º 46/2015, e no *Jornal Oficial*, II série, n.º 245, de 17-12-2015, pp. 7935 e 7936, sob o n.º 1/2015. Para 2017, o programa de fiscalização foi aprovado pela Resolução do Plenário Geral do Tribunal de Contas, em sessão de 15-12-2016, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 250, de 30-12-2016, p. 37756, sob o n.º 37/2016, e no *Jornal Oficial*, II série, n.º 241, de 19-12-2016, pp. 10575 e 10576, sob o n.º 1/2016.



*Efetivação de Responsabilidades Financeiras* e no domínio de controlo 11 – Prestação de contas<sup>4</sup>.

## **2. Natureza, âmbito e objetivos**

5 Em conformidade com o plano global da auditoria<sup>5</sup>, aprovado por despacho de 19-10-2015, a ação tem a natureza de auditoria orientada para o apuramento das responsabilidades financeiras decorrentes da falta de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014, pelo Município da Povoação.

6 A auditoria tem como objetivos:

- Verificar a obrigatoriedade de prestação de contas consolidadas pelo Município da Povoação;
- Sendo o caso, verificar a existência de factos geradores de eventual responsabilidade financeira e identificar os responsáveis.

## **3. Fases da auditoria e metodologia**

7 A realização da auditoria compreende as fases de planeamento, execução e elaboração do relatório, sendo, em cada momento, adotados os procedimentos suportados nas metodologias acolhidas pelo Tribunal de Contas, nomeadamente no seu Manual de Auditoria e de Procedimentos<sup>6</sup>, com as adaptações adequadas ao tipo e natureza da auditoria a realizar.

8 Na fase de planeamento teve-se em conta os factos apurados nas Informações n.ºs 75/2015-ST, de 31-07-2015, e 86/2015-ST, de 09-09-2015<sup>7</sup>.

9 A execução consistiu na obtenção de evidências que permitam determinar se o Município da Povoação está obrigado à elaboração de contas consolidadas e na descrição dos factos geradores de eventual responsabilidade financeira, recolha dos meios de prova e identificação dos responsáveis.

10 Face à natureza dos trabalhos a desenvolver e aos elementos disponíveis, não se tornou necessária a realização de trabalhos de campo.

<sup>4</sup> Quando foi determinada a sua realização, a ação enquadrava-se no plano trienal do Tribunal de Contas para 2014-2016, no objetivo estratégico 1 – *Contribuir para a boa governação, a prestação de contas e a responsabilidade nas finanças públicas* e na linha de ação estratégica 1.5. – *Aperfeiçoar os instrumentos correspondentes à função jurisdicional do Tribunal*.

<sup>5</sup> Informação n.º 134/2015-DAT-UAT I e III (doc. 2.1).

<sup>6</sup> Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28-01-1999.

<sup>7</sup> Doc. 1.1 e 1.4, respetivamente.



#### **4. Condicionantes e limitações**

- 11 Não ocorreram situações condicionantes do trabalho de auditoria que justifiquem menção.

#### **5. Contraditório**

- 12 Para efeitos de contraditório institucional e pessoal, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da LOPTC, o relato foi remetido ao Município da Povoação e a Pedro Nuno Sousa Melo (na altura dos factos relatados, Vice-Presidente da Câmara Municipal da Povoação), enquanto eventual responsável<sup>8</sup>.
- 13 O Município da Povoação respondeu. O eventual responsável individual não respondeu, como tal, mas assinou o ofício remetido pelo Município, utilizando a resposta institucional para abordar aspetos relativos à responsabilidade pessoal<sup>9</sup>.
- 14 As alegações apresentadas foram tidas em conta na elaboração do relatório e, em conformidade com o disposto na parte final do n.º 4 do artigo 13.º da LOPTC, a resposta, com exclusão dos documentos anexos, encontra-se transcrita no Anexo ao presente Relatório.

#### **6. Regime legal da prestação de contas consolidadas pelos municípios**

- 15 Justifica-se ter presente os aspetos essenciais do regime legal da prestação de contas consolidadas pelos municípios, que enquadra a análise subsequente.
- 16 Os municípios estão sujeitos à obrigação de elaboração de contas, nos termos do disposto no artigo 51.º, n.º 1, alínea *m*), da LOPTC.
- 17 Para além da obrigação de apresentar contas individuais, os municípios apresentam contas consolidadas com as entidades detidas ou participadas. A entidade mãe ou consolidante é o município (artigo 75.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o *Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais*).
- 18 O grupo autárquico é composto pelo município e pelas entidades controladas, de forma direta ou indireta, «considerando-se que o controlo corresponde ao poder de gerir as políticas financeiras e operacionais de uma outra entidade a fim de beneficiar das suas atividades» (artigo 75.º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013).
- 19 A existência ou presunção de controlo por parte do município relativamente às entidades de natureza empresarial afere-se, desde logo, pela sua classificação como empre-

---

<sup>8</sup> Doc. 6.1 e 6.2.

<sup>9</sup> Ofício da Câmara Municipal da Povoação n.º 267, de 21-02-2017 (doc. 6.4) e documentos anexos (doc. 6.5 a 6.8).



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

Ação n.º 15-219FS3

- sas locais, nos termos dos artigos 7.º e 19.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (artigo 75.º, n.º 4, alínea *b*), da Lei n.º 73/2013).
- 20 Nos termos do artigo 19.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 50/2012, são «empresas locais as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante», em razão, designadamente, da detenção da maioria do capital ou de qualquer outra forma de controlo de gestão.
- 21 Os documentos de prestação de contas consolidadas constituem um todo e compreendem o relatório de gestão e as seguintes demonstrações financeiras (artigo 75.º, n.º 7, da Lei n.º 73/2013):
- a*) Balanço consolidado;
  - b*) Demonstração consolidada dos resultados por natureza;
  - c*) Mapa de fluxos de caixa consolidados de operações orçamentais;
  - d*) Anexo às demonstrações financeiras consolidadas, com a divulgação de notas específicas relativas à consolidação de contas, incluindo os saldos e os fluxos financeiros entre as entidades alvo da consolidação e o mapa de endividamento consolidado de médio e longo prazos e mapa da dívida bruta consolidada, desagregado por maturidade e natureza.
- 22 Os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios são os definidos para as entidades do sector público administrativo (artigo 75.º, n.º 8, da Lei n.º 73/2013).
- 23 A Portaria n.º 474/2010, de 15 de junho, aprovou a Orientação Genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo ([Orientação n.º 1/2010](#))<sup>10</sup>.
- 24 Os documentos de prestação de contas consolidadas são elaborados e aprovados pela câmara municipal de modo a serem submetidos à apreciação da assembleia municipal durante a sessão ordinária do mês de junho do ano seguinte àquele a que respeitam (artigo 76.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013).
- 25 Os municípios que estejam obrigados à elaboração de contas consolidadas deverão remetê-las ao Tribunal de Contas até 30 de junho do ano seguinte àquele a que respeitam (artigos 51.º, n.º 2, alínea *d*), e 52.º, n.º 4, parte final, da LOPTC).
- 26 Compete à câmara municipal enviar ao Tribunal de Contas as contas do município, competência esta que pode ser delegada e subdelegada (artigos 33.º, n.º 1, alínea *ww*),

---

<sup>10</sup> A obrigatoriedade dos municípios elaborarem contas consolidadas já constava da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (Lei das Finanças Locais).





# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

*Ação n.º 15-219FS3*

---

e 34.º, n.º 1, do *Regime Jurídico das Autarquias Locais*, anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

- 27 A falta injustificada de prestação de contas ao Tribunal é suscetível de gerar responsabilidade financeira, punível com multa fixada entre o limite mínimo correspondente a 25 UC e o limite máximo correspondente a 180 UC (artigo 65.º, n.ºs 1, alínea *n*), e 2 da LOPTC).
- 28 Por seu turno, a remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal é suscetível de gerar responsabilidade sancionatória, punível com multa, fixada entre o limite mínimo de 510 euros (5 UC) e o limite máximo de 4 080 euros (40 UC), nos termos previstos no artigo 66.º n.ºs 1, alínea *a*), e 2, da LOPTC.



## **Capítulo II** **Observações da auditoria**

### **7. Apuramento dos factos**

29 Com base nos elementos documentais disponíveis apuraram-se os seguintes factos:

- a) Em 31-12-2014, o Município da Povoação detinha, diretamente, a totalidade do capital da Espaço Povoação – Empresa Municipal de Atividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, E.E.M. – Em liquidação, e da Povoainvest – Empresa Municipal de Habitação Social, E.E.M. – Em liquidação. Indiretamente detinha 49% do capital da Povoadesp – Construção e Gestão de Equipamentos Desportivos, Recreativos e Turísticos da Povoação, S.A., que se encontra em processo de insolvência<sup>11</sup>, e 49% do capital da SDVP – Sociedade de Desenvolvimento de Habitação Social da Vila da Povoação, S.A.<sup>12</sup>;
- b) Através da Informação n.º 75/2015-ST, de 31-07-2015, deu-se conta de que o Município da Povoação não remeteu à Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014<sup>13</sup>;
- c) Em 03-08-2015 foi determinado notificar o Presidente da Câmara Municipal da Povoação para justificar a falta de prestação de contas consolidadas, com a cominação de que a falta injustificada de prestação de contas e a remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal constituem infrações, puníveis com multa, nos termos, respetivamente, dos artigos 65.º, n.ºs 1, alínea n), e 2, e 66.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da LOPTC<sup>14</sup>;
- d) Em 10-08-2015 o Vice-Presidente da Câmara Municipal da Povoação respondeu, alegando que<sup>15</sup>:

---

<sup>11</sup> Doc. 1.5.

<sup>12</sup> *Cfr.* mapa de participações do Município da Madalena que integra a conta de gerência de 2014 (doc. 3.6).

<sup>13</sup> Doc. 1.1.

<sup>14</sup> Ofício n.º 1251-ST, de 04-08-2015 (doc. 1.2).

<sup>15</sup> Ofício n.º 1371/2015, de 10-08-2015 (doc. 1.3).



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

Ação n.º 15-219FS3

Este Município não elaborou contas consolidadas referentes ao exercício de 2014, porque como de acordo com o n.º 8 do artigo 75.º da Lei 73/2013 que nos refere que “os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do setor público administrativo”, e que estão previstos e definidos na Orientação 1/2010 constante da Portaria n.º 474/2010 de 1 de Julho, podemos concluir que o Município da Povoação está dispensado de elaborar contas consolidadas por não ultrapassar, juntamente com as suas participadas POVOAINVEST – EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL, E.E.M. – Em Liquidação e ESPAÇO POVOAÇÃO – EMPRESA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES DESPORTIVAS, RECREATIVAS E TURÍSTICAS, E.E.M. – Em Liquidação, dois dos três requisitos expressos no ponto 5.4 daquela Orientação, que são: Total do balanço – 5.000.000 euros; Total de proveitos – 10.000.000 euros e Número de trabalhadores empregados em média durante o exercício – 250.

Efetivamente só o total de balanço ultrapassa o limite de 5.000.000 euros, pelo que de acordo com aquele normativo em vigor o Município da Povoação está dispensado, como sempre esteve, de apresentar contas consolidadas.

- e) Em 09-09-2015 foi determinada a realização de uma auditoria especificamente orientada para a verificação da obrigatoriedade de prestação de contas consolidadas pelo Município da Povoação e, sendo o caso, para o apuramento da responsabilidade financeira decorrente da falta de prestação de contas consolidadas<sup>16</sup>;
- f) Em 30-06-2015 a Câmara Municipal da Povoação tinha a seguinte constituição<sup>17</sup>:

Nome	Função	Regime
Carlos Emílio Lopes Machado Ávila	Presidente	Permanência
Pedro Nuno Sousa Melo	Vice-Presidente	Permanência
Alberto Ricardo Cabral Bulhões	Vereador	Permanência
Rui Jorge Fravica Melo	Vereador	Permanência
Dâmaso Carreiro Vasconcelos	Vereador	Não permanência

- g) A referida constituição da Câmara Municipal da Povoação manteve-se até 31-12-2015<sup>18</sup>;
- h) Por deliberação da Câmara Municipal, de 23-10-2013, foi delegada no Presidente da Câmara Municipal, a competência para enviar ao Tribunal de Contas as contas do Município<sup>19</sup>;

<sup>16</sup> Informação n.º 86/2015-ST, de 09-09-2015 (doc. 1.4).

<sup>17</sup> Doc. 3.2.

<sup>18</sup> Doc. 3.5.

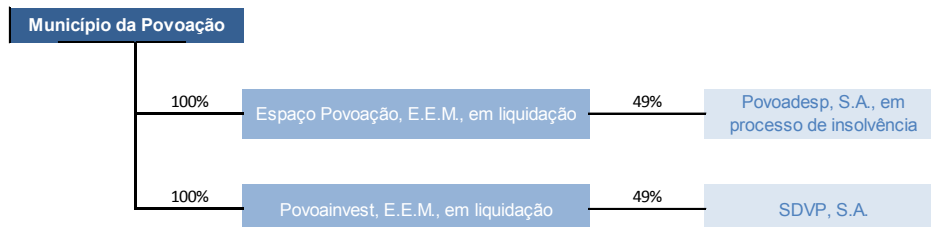
<sup>19</sup> Doc. 3.11.



- i) Esta competência foi subdelegada no Vice-Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo, por despacho do Presidente da Câmara Municipal, de 25-10-2013<sup>20</sup>;
- j) Em 05-09-2016, o Município da Povoação prestou as contas consolidadas referentes à gerência de 2015<sup>21</sup>;
- k) Em 02-02-2017, os documentos de prestação de contas consolidadas, relativos a 2014, foram remetidos ao Tribunal de Contas, através do sistema de prestação de contas por via eletrónica, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)<sup>22</sup>.

## 8. Apreciação

30 Conforme decorre dos factos apresentados, o Município da Povoação detinha, em 31-12-2014, diretamente, a Espaço Povoação – Empresa Municipal de Atividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, E.E.M. – Em liquidação, e a Povoainvest – Empresa Municipal de Habitação Social, E.E.M. – Em liquidação, e, indiretamente, a Povoadesp – Construção e Gestão de Equipamentos Desportivos, Recreativos e Turísticos da Povoação, S.A., em processo de insolvência, e a SDVP – Sociedade de Desenvolvimento de Habitação Social da Vila da Povoação, S.A..



31 Um grupo autárquico é composto pelo município e pelas entidades controladas. No caso de entidades controladas de natureza empresarial, a existência ou presunção de controlo afere-se, desde logo, pela sua classificação como empresas locais, nos termos dos artigos 7.º e 19.º da Lei n.º 50/2012 (artigo 75.º, n.ºs 3 e 4, alínea b), da Lei n.º 73/2013).

32 Face ao disposto no artigo 19.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, a Espaço Povoação, E.E.M. – Em liquidação, e a Povoainvest, E.E.M. – Em liquidação, eram empresas locais por o Município da Povoação exercer, em relação às mesmas, uma influência dominante em razão da detenção da totalidade do capital.

<sup>20</sup> Transcrito na ata da reunião da Câmara Municipal, de 08-11-2013 (doc. 3.12.).

<sup>21</sup> Doc. 3.8 e 4.2.

<sup>22</sup> Doc. 4.1.



- 33 Assim, o grupo autárquico do Município da Povoação era composto, em 31-12-2014, pelo Município, pela Espaço Povoação, E.E.M. – Em liquidação, pela Povoainvest, E.E.M. – Em liquidação e, eventualmente, por outras entidades se, em relação a elas, se verificarem os pressupostos previstos nos n.ºs 4 a 6 do artigo 75.º da Lei n.º 73/2013.
- 34 Nos termos do disposto no artigo 75.º da Lei n.º 73/2013 e no artigo 51.º, n.º 2, alínea *d*), da LOPTC, o Município da Povoação, enquanto entidade consolidante, está obrigado à elaboração e prestação de contas consolidadas.
- 35 Inicialmente, o Vice-Presidente da Câmara Municipal da Povoação alegou que o Município se encontra dispensado de elaborar contas consolidadas, por não cumprir dois dos requisitos expressos no ponto 5.4 da [Orientação n.º 1/2010](#), aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 15 de junho<sup>23</sup>.
- 36 Em contraditório, a entidade expôs, mais desenvolvidamente, a interpretação seguida quanto ao regime da consolidação de contas:

(...) o n.º 8 do art. 75º da LFL estipula, efectivamente, que: *Os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do setor público administrativo.*

Ora, o Município e o signatário tinham para si por bom, não absurdo e consentâneo com a letra da lei, que tal não significaria que estivesse o legislador da LFL a excluir as regras e as isenções.

É inquestionável que o legislador, *literalmente* – mas apenas literalmente – faz referência aos “procedimentos, métodos e documentos”.

Mas, na realidade (...) os procedimentos de consolidação de qualquer *grupo* a consolidar têm sempre subjacentes também as regras que permitam à entidade *consolidante* a obrigatoriedade ou não da consolidação, no caso, por maioria de razão, também a dispensa ou a exclusão de algumas entidades jurídicas, na sua *relação de grupo*, dessa necessidade de consolidação - por, v.g. poderem, até, *distorcer* a informação contabilística a fornecer aos utentes da mesma, se essa medida de dispensa ou de exclusão não for tomada.

<sup>23</sup> O ponto 5.4 da [Orientação n.º 1/2010](#), tem a seguinte redação:

**5.4 - Dispensa de consolidação**

Uma entidade mãe fica dispensada de elaborar as demonstrações financeiras consolidadas quando, na data do seu balanço, o conjunto das entidades a consolidar, com base nas suas últimas contas anuais aprovadas, não ultrapassar dois dos três limites a seguir indicados:

- a) Total do balanço - € 5 000 000;
- b) Total dos proveitos - € 10 000 000;
- c) Número de trabalhadores empregados em média durante o exercício - 250.

A dispensa de consolidação só ocorre quando se tenha deixado de ultrapassar dois dos limites definidos durante dois exercícios consecutivos.

(...)



O Município e o signatário tinham assim por bom o entendimento de que o legislador, ao incluir na Lei n.º 73/2013 o n.º 8 do artigo 75.º, nos termos desta sua referência, fê-lo com o propósito de fornecer ao processo de consolidação de contas dos municípios também as regras que legitimam a aplicação *dos métodos...*

Não se tratava de uma mera questão semântica, porquanto tais regras, como as de qualquer outro grupo consolidante, público ou privado, estão sempre subjacentes.

Porque “os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do setor público administrativo”, seria a totalidade das regras de consolidação, expressas, no caso, na Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho, que seria convocada pelo próprio legislador da LFL, na correcta interpretação que resulta do referido n.º 8 do art. 75º da LFL.

(...)

Não se consolidam entidades que, de acordo com os critérios da consolidação legalmente estabelecidos, não são relevantes para esta mesma operação.

A isenção faz parte do todo legal; a dispensa e/ou a exclusão são dois exercícios que permitem à entidade consolidante apreender o que é relevante para o processo de consolidação, precisamente de acordo com os normativos legais estabelecidos na matéria.

Veja-se, claramente, nesse sentido, o art. 3º da Portaria n.º 474/2010, de 1 de julho, quando estipula que “*Os princípios subjacentes à consolidação de contas no sector público administrativo são aplicáveis a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local (...), designadamente quanto à obrigatoriedade, dispensa e exclusões da consolidação*” – destacados nossos.

- 37 Acontece que a Orientação n.º 1/2010, aprovada pela Portaria n.º 474/2010, de 15 de junho, aplica-se apenas aos «...procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios...», por remissão do n.º 8 do artigo 75.º da Lei n.º 73/2013<sup>24</sup>. Por conseguinte, não se aplicam aos municípios as regras de dispensa de consolidação previstas no seu ponto 5.4.
- 38 O perímetro de consolidação dos municípios está definido nos n.ºs 1 a 6 do artigo 75.º da Lei n.º 73/2013, não se prevendo a dispensa de consolidação.
- 39 Assim, por força do artigo 75.º, n.ºs 1 a 4, da Lei n.º 73/2013, o Município da Povoação estava obrigado a apresentar contas consolidadas, no mínimo, com a Espaço Povoação, E.E.M. – Em liquidação, e com a Povoainvest, E.E.M. – Em liquidação.

<sup>24</sup> Sobre o assunto, *cf.* Nota Explicativa do SATAPOCAL relativa à consolidação de contas pelos municípios, aplicável ao exercício de 2014.



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

Ação n.º 15-219FS3

- 40 Em conformidade com os artigos 51.º, n.º 2, alínea *d*), e 52.º, n.º 4, da LOPTC, as contas consolidadas deveriam ter sido remetidas ao Tribunal de Contas até 30-06-2015, o que não aconteceu.
- 41 No caso, competia ao, então, Vice-Presidente da Câmara Municipal, Pedro Nuno Sousa Melo, promover a remessa dos documentos de prestação de contas consolidadas ao Tribunal, por lhe terem sido subdelegados os poderes para o efeito, por despacho do Presidente da Câmara Municipal, de 25-10-2013, ao abrigo do n.º 2 do artigo 36.º, conjugado com a alínea *ww*) do n.º 1 do artigo 33.º do *Regime jurídico das autarquias locais*, anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de dezembro<sup>25</sup>.
- 42 Em contraditório, o responsável afirma que «... esteve sempre convicto de estar a agir bem, numa matéria que, até então, lhe parecia não controversa».
- 43 O facto é que, na fase conclusiva da presente ação, e depois de ter informado que não tinham sido elaboradas as contas consolidadas referentes ao exercício de 2014, a entidade veio afirmar que afinal tinha elaborado essas contas<sup>26</sup>, remetendo-as ao Tribunal de Contas a 02-02-2017, decorridos um ano e sete meses após o termo do prazo legal<sup>27</sup>, no âmbito da resposta à solicitação de informação necessária à determinação do responsável pela remessa das contas consolidadas<sup>28</sup>.
- 44 Além de afirmar que, afinal, já tinha elaborado as contas de 2014, a entidade, para justificar a divergência de saldos, mencionada a seguir<sup>29</sup>, refere-se a um mapa das contas consolidadas do ano anterior, 2013, o que não é consistente com as alegações apresentadas no sentido de que seguia o entendimento de que não estaria obrigada à elaboração de contas consolidadas.
- 45 Em conclusão, as contas consolidadas referentes ao exercício de 2014 foram remetidas ao Tribunal de Contas a 02-02-2017, decorridos um ano e sete meses após o termo do prazo legal. A remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa, fixada entre o limite mínimo de 510 euros (5 UC) e o limite máximo de 4 080 euros (40 UC), nos termos previstos no artigo 66.º, n.ºs 1, alínea *a*), e 2, da LOPTC.
- 46 No relato mencionou-se que o saldo final expresso no mapa fluxos de caixa consolidado de operações orçamentais, da conta de 2014 (404 405,43 euros), não corresponde

<sup>25</sup> Cfr. § 29, alíneas *h*) e *i*), (doc. 3.12.).

<sup>26</sup> O Presidente da Câmara Municipal disse que embora tenha referido «(...) que não foram elaboradas contas consolidadas, essa informação foi dada na ótica de que não havia a obrigatoriedade legal de as remeter (...)» ao Tribunal de Contas, acrescentando que «as mesmas foram elaboradas pelo executivo e pela assembleia municipal» – cfr. doc. 3.10.

<sup>27</sup> Doc. 4.1.

<sup>28</sup> Doc. 3.9.

<sup>29</sup> Cfr. §§ 46 e 47, *infra*.



# Tribunal de Contas

## *Secção Regional dos Açores*

Ação n.º 15-219FS3

---

ao saldo inicial refletido no correspondente mapa, da conta de 2015 (146 652,70 euros)<sup>30</sup>.

- 47 Em contraditório, a entidade referiu que, por lapso, o mapa incluído na prestação de contas de 2014 é referente ao exercício de 2013. Consequentemente remeteu o *mapa resumo de fluxos de caixa consolidados* de 2014<sup>31</sup>, com saldo inicial de 404 405,43 euros, coincidente com o saldo final expresso no mapa da conta de 2013<sup>32</sup>, e um saldo final de 146 652,70 euros, correspondente ao saldo inicial refletido no mapa homólogo da conta de 2015<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Doc. 4.1 e 4.2, pp. 7.

<sup>31</sup> Doc. 6.6.

<sup>32</sup> Doc. 6.5, p.7.

<sup>33</sup> Doc. 4.2, p.7.





### Capítulo III Conclusões e recomendações

#### 9. Principais conclusões

49 Em função da análise efetuada, destacam-se as principais observações:

Ponto do Relatório	Conclusões	Base legal
<b>7. e 8.</b> , (§§ 29, alínea <i>a</i> ), e 30)	O Município da Povoação, em 31-12-2014, detinha, diretamente, as empresas locais – Espaço Povoação – Empresa Municipal de Atividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, E.E.M. – Em liquidação, e a Povoainvest - Empresa Municipal de Habitação Social, E.E.M. – Em liquidação. Indiretamente detinha 49% do capital da Povoadesp Construção e Gestão de Equipamentos Desportivos, Recreativos e Turísticos da Povoação, S.A., em processo de insolvência, e 49% do capital da SDVP Sociedade de Desenvolvimento de Habitação Social da Vila da Povoação, S.A.	Artigo 19.º, n.º 1, alínea <i>a</i> ), da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
<b>8.</b> (§ 33)	O grupo autárquico era composto pelo Município da Povoação e pelas empresas locais Espaço Povoação, E.E.M. – Em liquidação, e Povoainvest, E.E.M. – Em liquidação e, eventualmente, outras entidades se, em relação a elas, se verificarem os pressupostos previstos nos n.ºs 4 a 6 do artigo 75.º da Lei n.º 73/2013.	Artigo 75.º, n.º 3, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
<b>8.</b> (§ 34)	O Município da Povoação, enquanto entidade consolidante, estava obrigado a prestar contas consolidadas com aquelas entidades.	Artigo 75.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
<b>7. e 8.</b> (§§ 29, alínea <i>k</i> ) e 41)	O Município da Povoação remeteu ao Tribunal de Contas os documentos de prestação de contas consolidadas, relativos a 2014, em 02-02-2017, decorridos um ano e sete meses após o termo do prazo legal.	Artigos 51.º, n.º 2, alínea <i>d</i> ), e 52.º, n.º 4, da LOPTC.
<b>6. e 8.</b> (§§ 28 e 45)	A remessa intempestiva e injustificada das contas ao Tribunal é suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, punível com multa.	Artigo 66.º, n.ºs 1, alínea <i>a</i> ), e 2, da LOPTC.



## 10. Recomendações

- 50 Tendo presente as observações constantes do presente relatório, recomenda-se à Câmara Municipal da Povoação, enquanto detiver entidades controladas:

Recomendação		Ponto do Relatório
1. <sup>a</sup>	Avaliar, relativamente às entidades detidas ou participadas, direta ou indiretamente, se existem indicadores de controlo por parte do Município, por forma a incluir no perímetro de consolidação do grupo municipal todas as entidades controladas.	8.
2. <sup>a</sup>	Prestar, tempestivamente, as contas consolidadas do grupo autárquico.	

- 51 *Impacto esperado:* Cumprimento da legalidade e da regularidade e melhoria da gestão financeira pública, da transparência e da responsabilidade.



## **11. Decisão**

Aprova-se o presente relatório, bem como as suas conclusões e recomendações, nos termos do artigo 55.º e da alínea *a)* do n.º 2 do artigo 78.º, conjugado com o n.º 1 do artigo 105.º da LOPTC.

O acompanhamento das recomendações formuladas será efetuado com base nos processos de prestação de contas relativos aos exercícios de 2016 e de 2017.

Para efeitos de acompanhamento da 1.ª recomendação formulada, o processo de prestação de contas consolidadas, relativo a 2016, deve ser instruído com a avaliação sobre se existem indicadores de controlo por parte do Município relativamente a todas as entidades detidas ou participadas, direta ou indiretamente.

Determina-se a previsão, no programa de fiscalização da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas para 2018, da realização de uma verificação interna das contas consolidadas do grupo autárquico da Povoação, relativas ao exercício de 2017, no caso da manutenção do grupo autárquico.

Abra-se processo autónomo de multa, nos termos do disposto nos artigos 58.º, n.º 4, e 78.º, n.º 4, alínea *e)*, conjugados com o artigo 105.º, n.º 1, da LOPTC, na sequência do relatado nos pontos 7., e 8., *supra*.

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 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*, anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, bem como aos responsáveis ouvidos em sede de contraditório.

Remeta-se também cópia do presente relatório ao Vice-Presidente do Governo Regional.

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



**Tribunal de Contas**  
*Secção Regional dos Açores*

*Ação n.º 15-219FS3*

---

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 1 de março de 2017.

O Juiz Conselheiro

Os Assessores

Fui presente  
O Representante do Ministério Público



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

Ação n.º 15-219FS3

### Conta de emolumentos

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

<b>Unidade de Apoio Técnico-Operativo III</b>		<b>Ação n.º 15-219FS3</b>	
Entidade fiscalizada:	Município da Povoação		
Sujeito passivo:	Município da Povoação		

Entidades fiscalizadas	Com receitas próprias	<input checked="" type="checkbox"/>
	Sem receitas próprias	

(em Euro)

Descrição	Base de cálculo		Valor
	Unidade de tempo <sup>(2)</sup>	Custo <i>standart</i> <sup>(3)</sup>	
<b>Desenvolvimento da ação:</b>			
— Fora da área da residência oficial	0	119,99	
— Na área da residência oficial	33	88,29	2 913,57
Emolumentos calculados			
Emolumentos mínimos <sup>(4)</sup>	1 716,40		
Emolumentos máximos <sup>(5)</sup>	17 164,00		
Empresas de auditoria e consultores técnicos <sup>(6)</sup>			
Prestação de serviços			
Outros encargos			
<b>Total de emolumentos e encargos a suportar pelo sujeito passivo:</b>			<b>2 913,57</b>

#### 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 4 horas de trabalho.</p> <p>(3) Custo <i>standart</i>, por UT, aprovado por deliberação do Plenário da 1.ª Secção, de 3 de novembro de 1999:</p> <p>— Ações fora da área da residência oficial .....€ 119,99</p> <p>— Ações na área da residência oficial.....€ 88,29</p>	<p>(4) Emolumentos mínimos (1 716,40 euros) 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 euros, calculado com base no índice 100 da escala indicária das carreiras de regime geral da função pública que vigorou em 2008 (333,61 euros), 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 euros) correspondem a 50 vezes o VR (n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).</p> <p>(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*

Ação n.º 15-219FS3

## Ficha técnica

Função	Nome	Cargo/Categoria
	João José Cordeiro de Medeiros	Auditor-Coordenador
Coordenação	António Afonso Arruda	Auditor-Chefe
	Cristina Soares Ribeiro	Auditora-Chefe
Execução	Marisa Fagundes Pereira	Técnico Verificador Superior
	Bárbara Soares de Oliveira	Técnica Verificadora Superior



**Tribunal de Contas**  
*Secção Regional dos Açores*

*Ação n.º 15-219FS3*

---

**Anexo**

---

## Contraditório institucional



### CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

Exmo(s) Senhor(es)  
Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas  
Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas  
Rua Ernesto do Canto, N.º 34  
9504-526 - PONTA DELGADA

Cc ao Exmo Senhor  
Auditor Coordenador, em suplência do  
Subdiretor-Geral  
Dr. João José Branco Cordeiro de Medeiros

Sua referência	Sua comunicação	Nossa referência	Data
256-ST	10-02-2017	Processo: 977/2017 Expedição: 267/2017	2017/02/21

**Assunto:** Auditoria à falta de prestação de contas consolidadas, relativas a 2014, pelo Município da Povoação (Apuramento de responsabilidade financeira) – Ação n.º 15-219FS3)

Tendo presente o Relato da auditoria à margem melhor identificada, vem Pedro Nuno Sousa Melo, na qualidade de vice-presidente da câmara municipal da Povoação à data dos factos relatados, dizer o seguinte:

1. Desde logo, esclarecer o apontado a págs. 11 do referido Relato, quando ali se menciona o seguinte (cfr. pontos 41 a 43, respectivos):

41 Na fase conclusiva da presente ação, e depois de ter informado que não tinham sido elaboradas as contas consolidadas referentes ao exercício de 2014, a entidade veio afirmar que afinal tinha elaborado essas contas, remetendo-as ao Tribunal de Contas a 02-02-2017, decorridos 1 ano e 7 meses após o termo do prazo legal, no âmbito da resposta à solicitação

Reg:224/17

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)







## **CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO**

de informação necessária à determinação do responsável pela remessa das contas consolidadas.

42 Verifica-se, no entanto, que o saldo final expresso no mapa fluxos de caixa consolidado de operações orçamentais, da conta de 2014 (404 405,43 euros), não corresponde ao saldo inicial refletido no correspondente mapa, da conta de 2015 (146 652,70 euros).

43 Os documentos constantes dos processos de prestação de contas não permitem compreender o motivo da divergência, o que poderá determinar a necessidade de realizar uma ação futura para apuramento da situação, caso a falta de esclarecimento persista.

2. O que se verificou foi ter-se tratado dum lapso, pelo que junto enviamos o Mapa de Fluxos de Caixa consolidados referente ao ano de 2014, que por lapso no envio que fizemos das contas consolidadas de 2014, juntámos o Mapa de Fluxos de Caixa referente ao ano de 2013, como se pode ver pelas contas consolidadas de 2013, que anexamos.

3. Quanto ao mais – alegada remessa intempestiva das contas consolidadas de 2014, passível de responsabilidade financeira sancionatória (Artigo 66.º, n.ºs 1, alínea a), e 2, da LOPTC), dir-se-á que, tal como é reconhecido pela auditoria a págs. 8 do Relato e foi oportunamente comunicado ao Tribunal de Contas (cfr. o N/ ofício nº 1371/2015, de 10 de agosto):

Reg:224/17

---

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

Este Município não elaborou contas consolidadas referentes ao exercício de 2014, porque como de acordo com o n.º 8 do artigo 75.º da Lei 73/2013 que nos refere que “os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do setor público administrativo”, e que estão previstos e definidos na Orientação 1/2010 constante da Portaria n.º 474/2010 de 1 de Julho, podemos concluir que o Município da Povoação está dispensado de elaborar contas consolidadas por não ultrapassar, juntamente com as suas participadas POVOAINVEST – EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL, E.E.M. – Em Liquidação e ESPAÇO POVOAÇÃO – EMPRESA MUNICIPAL DE ACTIVIDADES DESPORTIVAS, RECREATIVAS E TURÍSTICAS, E.E.M. – Em Liquidação, dois dos três requisitos expressos no ponto 5.4 daquela Orientação, que são: Total do balanço – 5.000.000 euros; Total de proveitos – 10.000.000 euros e Número de trabalhadores empregados em média durante o exercício – 250.

Efetivamente só o total de balanço ultrapassa o limite de 5.000.000 euros, pelo que de acordo com aquele normativo em vigor o Município da Povoação está dispensado, como sempre esteve, de apresentar contas consolidadas.

4. O Município e o signatário, em total boa fé, esteve sempre convicto de estar a agir bem, numa matéria que, até então, lhe parecia não controversa.

5. Os factos demonstram que havia e há cabal e desculpante justificação para o sucedido, dado que o Município e o signatário, de boa fé, de forma não absurda, nem dissonante da letra da lei, interpretou a lei do modo acima apontado.

6. É que, entende agora a auditoria que a Orientação n.º 1/2010 se aplica apenas aos procedimentos métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, por remissão do n.º 8 do art. 75º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e que, por conseguinte, não se aplicam aos municípios “as regras de dispensa de consolidação previstas no seu ponto 5.4” – cfr. ponto 36, pág. 10 do Relato.

7. O Município e o signatário preconizou anteriormente que o n.º 8 do art. 75º da LFL estipula, efectivamente, que: *Os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do setor público administrativo.*

Reg:224/17

---

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

8. Ora, o Município e o signatário tinham para si por bom, não absurdo e consentâneo com a letra da lei, que tal não significaria que estivesse o legislador da LFL a excluir as *regras e as isenções*.

9. É inquestionável que o legislador, *literalmente* – mas apenas literalmente - faz referência aos “procedimentos, métodos e documentos”.

10. Mas, na realidade, como é consabido e faz parte de toda a *lógica do sistema* nesta matéria, os procedimentos de consolidação de qualquer *grupo* a consolidar têm sempre subjacentes também as regras que permitam à entidade *consolidante* a obrigatoriedade ou não da consolidação, no caso, por maioria de razão, também a dispensa ou a exclusão de algumas das entidades jurídicas, na sua *relação de grupo*, dessa necessidade de consolidação - por, v.g. poderem, até, *distorcer* a informação contabilística a fornecer aos utentes da mesma, se essa medida de dispensa ou de exclusão não for tomada.

11. O Município e o signatário tinham assim por bom o entendimento de que o legislador, ao incluir na Lei n.º 73/2013 o n.º 8 do artigo 75.º, nos termos desta sua referência, fê-lo com o propósito de fornecer ao processo de consolidação de contas dos municípios também as regras que legitimam a aplicação dos métodos...

12. Não se tratava de uma mera questão semântica, porquanto tais regras, como as de qualquer outro grupo consolidante, público ou privado, estão sempre subjacentes.

13. Porque “os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do setor público administrativo”, seria a totalidade das regras de consolidação, expressas, no caso, na Portaria n.º 474/2010, de 1 de Julho, que seria convocada pelo próprio legislador da LFL, na correcta interpretação que resulta do referido n.º 8 do art. 75º da LFL.

14. No mesmo sentido, cfr., o art. 1º da Portaria n.º 474/2010, quando estipula que: *é aprovada a orientação n.º 1/2010, ... no âmbito do sector público administrativo»...*

Reg:224/17

---

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

15. A *Orientação* seria, assim, válida, globalmente, para todo o sector público administrativo, não se excluindo as regras de dispensa de consolidação na mesma contempladas, nem conflituando com o estabelecido na LFL.

16. Tanto assim é que, a 1ª parte do ponto 5.3 da *Orientação 1/2010*, prevê, na linha da exigência legal da LFL, e não a contrariando, a **regra da consolidação de contas**, mas “*Sem prejuízo do disposto no número seguinte, ...*”, ou seja sem prejuízo do disposto no ponto 5.4 da mesma *Orientação*, ao contrário do que veio a ser posteriormente, e ora concretamente no Relato em contraditório, preconizado pela auditoria do tribunal de contas.

17. A regra seria, assim, *a da consolidação* – este é o propósito substantivo evidente do legislador da LFL; porém, como se afigurava lógico, *sem prejuízo da dispensa legal* e quando esta tivesse razão legal de ser, como seria o caso.

18. *Os procedimentos e métodos de consolidação e documentos contabilísticos são a consequência da aplicação da regra da obrigatoriedade de consolidação e só fazem sentido de ser convocados para todo o âmbito da Administração Pública, quando esta mesma regra tenha razão de ser concretamente convocada, na lógica dos normativos que a não excluem.*

19. Apreende-se do art. 1º da referida *Orientação 1/2010*:

*Artigo 1.º*

*Aprovação*

*É aprovada a orientação n.º 1/2010, «Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo», anexa à presente portaria, da qual faz parte integrante.*

20. Os *procedimentos e métodos* traduzem, como se infere, precisamente as regras e princípios de consolidação de uma dada entidade; e estes são os que definem a forma como se deve consolidar.

21. Seria, deste modo, **interpretação conforme à LFL (art. 75º/8)** também a não convocação, lógica, daqueles *procedimentos e métodos* quando os mesmos se não houvessem de aplicar em função dos critérios legais estabelecidos para a dispensa de consolidação.

Reg:224/17

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

22. Não se *consolidam* entidades que, de acordo com os critérios da consolidação legalmente estabelecidos, não são relevantes para esta mesma operação.

23. A *isenção* faz parte do todo legal; a *dispensa* e/ou a *exclusão* são dois exercícios que permitem à entidade consolidante apreender o que é relevante para o processo de consolidação, precisamente de acordo com os normativos legais estabelecidos na matéria.

24. Veja-se, claramente, nesse sentido, o art. 3º da Portaria nº 474/2010, de 1 de julho, quando estipula que “*Os princípios subjacentes à consolidação de contas no sector público administrativo são aplicáveis a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local (...), designadamente quanto à obrigatoriedade, dispensa e exclusões da consolidação*” – destacados nossos.

25. E, no art. 5º da mesma Portaria prevê-se que «(...) até à publicação de normas de consolidação de contas previstas nos planos sectoriais ou de uma norma única de consolidação de contas aplicável a todas as administrações públicas que compõem o sector público administrativo devem ser observados os princípios de consolidação de contas estabelecidos na presente portaria.»

26. É o próprio legislador que claramente inclui no âmbito global de aplicação da Portaria também a Administração **Local**, não se vislumbrando outra razão legal de ser para, à data dos factos relevantes para o efeito do relato ora em contraditório e do exercício deste, se poder ter interpretado a lei de outro modo.

27. Veja-se, na mesma *lógica*, em situação nacional-global semelhante, o estabelecido na Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro, que aprovou o POC – Educação, no qual são definidas as normas de consolidação para o sector da Educação, no ponto 12., e que reúne um conjunto de regras que se preocupam com todas as vertentes do processo de consolidação de contas do grupo Educação, não esquecendo a definição da dispensa de consolidação (ponto 12.4.3) e a da exclusão de entidades jurídicas do exercício de consolidação de contas (ponto 12.5.3.3.2).

28. E, também, a **Norma Internacional de Contabilidade do Sector Público 6**

Reg:224/17

---

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax: 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

**(IPSAS 6)** – Demonstrações Financeiras Consolidadas e Separadas, que define todas as regras de consolidação a adoptar pelas entidades do sector público que não sejam empresas públicas (no parágrafo 21 da referida Norma são referidas situações que excluem entidades públicas controladas pela entidade mãe da consolidação de contas e o parágrafo 6 dispensa da consolidação determinadas entidades. São as próprias Normas Internacionais a prever a exclusão de entidades públicas controladas deste processo agregador).

29. Mas também o Decreto-Lei 192/2015, de 11 de Setembro, que aprova o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC- AP) e que de acordo com o seu artigo 3.º refere que: “aplica-se a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa”, tendo sido revogada a Portaria 474/2010. O SNC- AP engloba 27 Normas de contabilidade pública (NCP), das quais a NCP 22 – Demonstrações Financeiras Consolidadas, define as normas de consolidação das entidades públicas.

30. Este Decreto-Lei produziria efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2017, pelo que as regras de consolidação seriam as definidas na NCP 22, que contempla algumas dispensas de consolidação (parágrafos 4 e 6) e procede à exclusão da consolidação de entidades controladas, ao referir no parágrafo 39 que “Exceto nas situações descritas no parágrafo 40, uma entidade de investimento não deve consolidar as suas entidades controladas”.

31. Como se pode verificar, também no novo normativo contabilístico para a consolidação de contas, à semelhança do precedente, se incluem e prevêem isenções e exclusões, como se verificou nas próprias Normas Internacionais, o que significa que a metodologia utilizada na consolidação de contas tem regras, comporta também regras, sempre, muito bem definidas, que não devem, nem podem, ser adulteradas ou desconsideradas, ou seja mesmo para o efeito das suas isenções, como é evidente.

32. Quando o n.º 8 do artigo 75.º da LFL nos refere que “os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas dos municípios, das entidades municipais e das entidades associativas municipais são os definidos para as entidades do

Reg:224/17

---

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax: 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

sector público administrativo”, estaria assim, no entendimento legítimo que o Município e o signatário fizeram do assunto, a referir que a norma de consolidação de contas definida para aquelas entidades é a definida na Portaria 474/2010.

33. Era, pois aquela, a *lógica de todo o sistema e a razão de ser da LFL remeter, nesta matéria, para a Orientação 1/2010.*

34. Não estava em causa a regra (art. 75º/8 da LFL), na correcta interpretação que se julgava estar a fazer.

Seja como for,

35. Foi toda aquela convicção de direito, supra evidenciada pelo Município e pelo ora signatário, que foi, precisamente, comunicada à auditoria, **logo em 10 de agosto de 2015**, como razão primeiramente justificativa - e, como bem se evidencia, legítima e de boa fé - para a não formulação tempestiva de contas consolidadas.

36. Sobre essa mesma convicção de direito não haveria, como não há, de formular mais *prova especial*.

37. É uma interpretação da lei, que justificou o sucedido e só mais de 1 ano depois é que a auditoria veio a transmitir aos recorrentes o seu entendimento definitivo sobre o assunto – e, ainda assim, com o devido respeito, fazendo-o de um modo não suficientemente fundamentado, apenas recorrendo ao argumento literal-formal de que *não está expressamente previsto no n.º 8 do art. 75º da LFL se não a remissão para os procedimentos, métodos e documentos contabilísticos para a consolidação de contas*, e sem cuidar de saber se estes comportavam ou não e em que termos concretos, também, face às normas de contabilidade acima sumariadas, *as regras e suas isenções*.

38. Acresce, ainda, destacar, por outro lado, que, pelo menos até agosto de 2015, o venerando tribunal está em condições de não desconhecer que outras entidades oficiais de inspeção e de tutela das autarquias locais, como, v.g. a **Inspeção Regional da Administração Pública** (IRAP), preconizavam entendimento interpretativo da lei (art. 75º/8 da LFL) compaginável com o entendimento que o Município e o signatário também fizeram.

Reg:224/17

---

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax: 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





### **CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO**

39. Veja-se, em anexo, o Doc. 1 <sup>1</sup>, dando-se por reproduzido, respeitante a uma acção inspectiva ao Município de Vila do Porto (que no entretanto se conheceu, por se tratar de documento público), no qual a IRAP vai, como se disse, no mesmo sentido interpretativo anterior do ora signatário (o que não poderá deixar de relevar para o efeito da questão que ora nos move), tal como se pode constatar do quadro - e respectiva anotação - aposto na pág. 66 daquele relatório inspectivo, onde se lê: “demonstração financeiras consolidadas...” – “não aplicável” (sic):

40. De resto, como será já do conhecimento oficial da auditoria, em recente Acórdão (cfr. Doc. 2, junto), a que este Município teve acesso, do Plenário da 3ª Secção do Tribunal de Contas, emitido para situação em tudo semelhante à presentemente equacionada no Relato ora em contraditório, o venerando Tribunal não deixou de evidenciar o seguinte (e absolvendo os ali então demandados – cfr. págs. 14 e 15 do referido Acórdão):

---

<sup>1</sup> Apresentam-se apenas as págs. 1 e 66 do mencionado relatório/IRP/2015.





## CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO

- ... administrativo».
31. Assim o cumprimento tardio – em relação à data legalmente admitida para tal - da apresentação das contas, sustentado numa razão jurídica com alguma pertinência, ainda que não partilhadas pela auditoria, não deixa de ser uma razão justificativa para a situação em causa. Recorde-se que não se vislumbra no não cumprimento tempestivo dessa obrigação (exclusivamente decorrente de uma interpretação literal da Orientação 1/2010) qualquer obstinação ou justificação absurda ou mesmo irrazoável, tendo em conta o teor da exceção a que se refere a regra 5.4 da «Orientação genérica relativa à consolidação de contas no âmbito do sector público administrativo»
32. Recorde-se também a natureza jurídica da infração que está em causa [uma infração processual] que visa na sua essência, como refere o Acórdão n.º 778/2014, de 12.11.2014, do Tribunal Constitucional sancionar «comportamentos que, em termos gerais, se traduzem numa falta de colaboração com as entidades jurisdicionais». Em todo o comportamento dos recorrentes, demonstrado nos factos provados, não se vê que tenha existido qualquer falta de colaboração, pese embora a diversa interpretação jurídica de uma determinada norma que, no entanto, logo que explicitada, resultou no cumprimento da obrigação legal.
33. Nesse sentido entende-se que não ocorreu no caso «falta injustificada» da não apresentação das contas consolidadas do Município e, nesse sentido não ocorreu a infração prevista no artigo 66º n. 1 alínea a) da LOPTC.
41. Destaca-se, também, que a questão é nova no direito português, que decorre da conjugação de normas muito complexas, de interpretação difícil e de delicada conjugação, umas da lei das finanças locais, outras das orientações e instruções em matéria de normalização contabilística, nacional e internacional, a dificultar ainda mais a boa aplicação da lei.

Reg:224/17

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





### **CÂMARA MUNICIPAL DA POVOAÇÃO**

42. Por outro lado, substantivamente, nada mudou, o erário público não foi comprometido e o Município e o signatário imediatamente elaboraram as contas consolidadas devidas.

**Em conformidade com todo o acima relatado, existe causa idónea e justificativa para o sucedido, habilitante à sua relevação, nos termos e com os devidos efeitos legais, a que ora se faz especial apelo e se requer (art. 65º/9 da LOPTC, dando-se por reproduzido).**

JUNTA: 2 documentos.

Pedro Nuno Sousa Melo

(Vice-presidente da câmara municipal da Povoação)

Reg:224/17

---

NIPC 512 065 047  
Praça do Município, N.º 2 | 9650-411 POVOAÇÃO  
Telefone 296 550 200 | Fax 296 585 374  
[www.cm-povoacao.pt](http://www.cm-povoacao.pt) | [geral@cm-povoacao.pt](mailto:geral@cm-povoacao.pt)





## Apêndice

---



# Tribunal de Contas

## Secção Regional dos Açores

Ação n.º 15-219FS3

### Índice do dossiê corrente

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
<b>1</b>	<b>Trabalhos preparatórios</b>	
1.1	Informação n.º 75/2015-ST	31-07-2015
1.2	Ofício n.º 1251-ST	04-08-2015
1.3	Ofício n.º 1371/2015	10-08-2015
1.4	Informação n.º 86/2015-ST	09-09-2015
1.5	Sentença de declaração de insolvência	20-07-2015
<b>2</b>	<b>Plano Global de Auditoria</b>	
2.1	Informação n.º 134/2015-DAT-UAT I e III	08-10-2015
<b>3</b>	<b>Documentos recolhidos</b>	
3.1	Mensagem de correio eletrónico de 16-03-2016, com a relação nominal de responsáveis em 30-06-2015	16-03-2016
3.2	Relação nominal dos responsáveis	30-06-2015
3.3	Ofício n.º 585-UAT III	21-04-2016
3.4	Referência n.º 871/2016 - resposta ao ofício n.º 585-UAT III	30-05-2016
3.5	Mapa de responsáveis	2014, 2015 e 2016
3.6	Mapa de participações	s/d
3.7	Caracterização da entidade (Município da Povoação) – prestação de contas de 2014	s/d
3.8	Processo de conta de Gerência n.º 424/2015	05-09-2016
3.9	Ofício n.º 197-UAT III	30-01-2017
3.10	Resposta ao Ofício n.º 197-UAT III	02-02-2017
3.11	Ata da reunião da Câmara Municipal - delegação de competências do Executivo Municipal no Presidente da Câmara	23-10-2013
3.12	Ata da reunião da Câmara Municipal - subdelegação de competências do Presidente da Câmara no Vereador Pedro Nuno Sousa Melo	08-11-2013
<b>4</b>	<b>Contas consolidadas</b>	
4.1	Demonstrações financeiras consolidadas de 2014	s/d
4.2	Demonstrações financeiras consolidadas de 2015	s/d
<b>5</b>	<b>Relato</b>	
5.1	Relato	10-02-2017
<b>6</b>	<b>Contraditório</b>	
6.1	Ofício n.º 255-ST - envio do relato para contraditório - Câmara Municipal da Povoação	10-02-2017
6.2	Ofício n.º 256-ST - envio do relato para contraditório – Pedro Nuno Sousa Melo	10-02-2017
6.3	Acusação da receção do ofício n.º 255-ST	14-02-2017
6.4	Ofício da Câmara Municipal da povoação - contraditório	21-02-2017
6.5	Contas consolidadas de 2013	s/d
6.6	Mapa resumo de fluxos de caixa consolidados de 2014	s/d
6.7	Anexo ao ofício da Câmara Municipal da Povoação - contraditório	21-02-2017
6.8	Anexo ao ofício da Câmara Municipal da Povoação - contraditório	21-02-2017



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

Ação n.º 15-219FS3

N.º (nome do ficheiro)	Documento	Data
7	<b>Relatório</b>	
7.1	Relatório	01-03-2017

Os documentos que fazem parte do dossiê corrente estão gravados em CD, que foi incluído no processo, a fls. 2.