



# Auditoria ao endividamento da Câmara Municipal de São Vicente

RELATÓRIO Nº 11/2018-FS/SRMTTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



TRIBUNAL DE  
CONTAS

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**PROCESSO N.º 6/2017 – AUD/FS**

**RELATÓRIO N.º 11/2018-FS/SRMTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Auditoria ao endividamento da  
Câmara Municipal de São Vicente**

**Novembro/2018**



## ÍNDICE

1. Sumário .....	9
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	9
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA .....	9
1.3. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....	10
1.4. RECOMENDAÇÕES .....	11
2. Introdução.....	12
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	12
2.2. METODOLOGIA .....	12
2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS.....	14
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	14
2.5. CONTRADITÓRIO .....	14
2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL .....	15
2.6.1. O recurso ao crédito pelos Municípios.....	15
2.6.2. Os limites de endividamento municipal .....	16
2.6.3. O Regime do Saneamento Financeiro .....	17
2.7. PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO ASSOCIADOS À CONTABILIZAÇÃO DAS DÍVIDAS A FORNECEDORES .....	19
2.7.1. Descrição do SCI e funções desempenhadas pelos intervenientes .....	19
2.7.2. Deficiências do SCI implementado.....	20
2.7.3. Omissão da contabilização dos compromissos para exercícios futuros .....	21
3. Resultados da Análise.....	23
3.1. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO DE SANEAMENTO FINANCEIRO .....	23
3.1.1. Celebração do contrato.....	23
3.1.2. Utilização do empréstimo.....	24
3.1.3. Falta de contabilização da dívida da CMSV.....	25
3.1.4. O Plano de Saneamento Financeiro.....	27
3.2. EXECUÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO .....	28
3.2.1. Objetivos e medidas de redução da despesa.....	28
3.2.2. Medidas relativas à maximização da receita .....	39
3.2.3. Previsão das despesas de investimento.....	41
3.2.4. Acompanhamento da execução do Plano de Saneamento Financeiro .....	42
3.2.5. Avaliação global do cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro .....	43
3.3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL NO TRIÉNIO 2013/2016 .....	45
3.3.1. Dívida a fornecedores.....	46
3.3.2. Limites de endividamento .....	56
3.4. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS .....	59

4. Emolumentos.....	60
5. Determinações Finais .....	60
ANEXOS.....	63
<b>I. Fornecedores circularizados .....</b>	<b>65</b>
<b>II. Alteração dos documentos de despesa pagos na operação de Saneamento Financeiro .....</b>	<b>66</b>
<b>III. Previsões do PSF.....</b>	<b>68</b>
<b>IV. Variação da receita no período de 2009 a 2016 .....</b>	<b>72</b>
<b>V. Dívida a fornecedores cujos compromissos não foram contabilizados .....</b>	<b>73</b>
<b>VI Níveis de endividamento líquido da CMSV - 2008 a 2013 .....</b>	<b>75</b>
<b>VII. Entidades que relevam para o endividamento da CMSV.....</b>	<b>76</b>
<b>VIII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos .....</b>	<b>80</b>

## FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditora-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Superior
Andreia Bernardo (1)	Técnica Superior
<i>Apoio jurídico</i>	
Isabel Gouveia	Técnica Verificadora Superior

1 – Até 09/02/2018

## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA	DESIGNAÇÃO
AM	Associação de Municípios
AMSV	Assembleia Municipal de São Vicente
ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
ARM	Águas e Resíduos da Madeira, S.A.
CCP	Código dos Contratos Públicos
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CMSV	Câmara Municipal de São Vicente
CP	Contrato(s)-programa(s)
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CSC	Código das Sociedades Comerciais
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
EEM, S.A.	Empresa de Electricidade da Madeira, S.A.
EIMRAM	Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira
EL	Endividamento Líquido
E.M.	Empresa Municipal
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FS	Fiscalização Sucessiva
GR	Governo Regional
IGA	Investimentos e Gestão da Água, S.A.
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPM	Iluminação Pública da Madeira
JC	Juiz Conselheiro
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LTFP	Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MLP	Médio e Longo Prazos

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
MSV	Município de São Vicente
n.d.	Não disponível
ND	Nota de Débito
NTL	Nota de Lançamento
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordem de Pagamento
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGA	Plano Global de Auditoria
PMP	Prazo médio de pagamentos
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
ROC	Revisor Oficial de Contas
S.A.	Sociedade Anónima
SEL	Sector Empresarial Local
SIADAL	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Local
SIIAL	Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico
VIC's	Verificações Internas de Contas

## 1. Sumário

### 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento expressa os resultados da “Auditoria ao endividamento da Câmara Municipal de São Vicente”, em conformidade com os Programas de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2017 e 2018.

### 1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

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

1. O Município de São Vicente celebrou, em 14 de novembro de 2008, um empréstimo de saneamento financeiro, no montante global de 4 milhões de euros e maturidade de 14 anos, com vista à liquidação dos pagamentos em atraso a 31/12/2007, uma vez que as suas dívidas a fornecedores eram, naquela data, superiores a 40% das receitas totais do ano anterior [cfr. o ponto 3.1.1];
2. Cerca de 26% do empréstimo contratado não foi utilizado para pagamento das faturas indicadas na listagem nominativa anexa ao contrato, contrariando a deliberação da AMSV e as condições em que foi concedido o visto prévio pelo TC, pese embora tenham sido substituídas por outras que cumpriam critérios de elegibilidade idênticos [cfr. o ponto 3.1.2];
3. Passados cerca de oito anos de vigência do Plano de Saneamento Financeiro (PSF), verifica-se que das 14 medidas avaliáveis, foram cumpridas 9 medidas<sup>1</sup>, sendo de destacar o facto de não estarem implementados mecanismos de acompanhamento periódico do cumprimento das medidas previstas no PSF e de reporte sistemático dos resultados aos seus destinatários legais<sup>2</sup> [cfr. os pontos 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 3.2.4];
4. A taxa de crescimento da despesa corrente orçamentada em 2009, 2014 e 2016 (24,87%, 1,89% e 7,77%, respetivamente) foi superior à taxa fixada no OE (de 2,3%, -2,7% e 4,8%, respetivamente) contrariando a al. e) do n.º 1 do art.º 11.º do DL n.º 38/2008, de 07/03 e o próprio PSF<sup>3</sup> [cfr. o ponto 3.2.1.3];
5. No respeitante às dívidas a fornecedores, apurou-se que [cfr. os pontos 3.1.3 e 3.3.1]:
  - 5.1 Em 31/12/2008, foram pagos com recurso ao produto do empréstimo de saneamento financeiro cerca de 758 mil euros, que não se encontravam contabilizados;
  - 5.2 Foram registadas na contabilidade patrimonial, em 30/12/2013, nas contas “22.1 – Fornecedores, c/c” e “26.1 – Fornecedores de imobilizado, c/c”, dívidas, no montante global de 1,7 milhões de euros que não foram relevadas na contabilidade orçamental. Estas

<sup>1</sup> O MSV não cumpriu duas medidas relativas à despesa e três medidas relativas à receita.

<sup>2</sup> Note-se, designadamente, que os relatórios anuais do PSF, que deveriam integrar os processos de prestação de contas referentes aos exercícios de 2009 a 2016, não foram elaborados pelo executivo municipal e que os relatórios semestrais só foram remetidos à DGAL em 2017.

<sup>3</sup> Que vinculava o município a observar, como limite para a evolução das despesas, as taxas globais fixadas no OE e a taxa de inflação prevista.

dívidas, que só eram objeto de registo orçamental aquando do seu pagamento, ainda ascendiam, em 31/12/2016, a aproximadamente 1,4 milhões de euros;

5.3 Foi contabilizada em 30/12/2013, na conta “22.8 – Fornecedores - Faturas em receção e conferência”, uma dívida à *Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A. (EEM)*, relativa a fornecimentos de energia de anos anteriores, no montante de 385 301,07€, dos quais 275 661,68€ respeitavam a um protocolo de regularização celebrado em 06/01/2000. As prestações do protocolo estão sendo contabilizadas na contabilidade orçamental, à medida que vão sendo pagas, sendo o valor em dívida, a 31/12/2016, de 223 975,04€;

5.4 Em 30/12/2013 foram contabilizados<sup>4</sup>, na conta “22.8 – Fornecedores - Faturas em receção e conferência”, trabalhos alegadamente realizados por diversos fornecedores no âmbito da intempérie de 22/12/2009, no montante global aproximado de 1,2 milhões de euros, que não se encontravam faturados.

6. O MSV ultrapassou, em cerca de 3,5 milhões de euros, o limite de endividamento líquido em 2011 e, embora tenha diminuído o endividamento no ano seguinte<sup>5</sup>, aumentou-o em 2013, em 43,7%.

Em 2014, não foi cumprido o limite de dívida total, embora o excesso tenha sido reduzido em 2015<sup>6</sup> e em 2016 tenha sido observado o referido limite [cfr. o ponto 3.3.2];

7. A CMV elaborou e aprovou o Plano de Prevenção de Riscos e Infrações Conexas, mas não procedeu à sua atualização, nem elaborou os Relatórios de Execução do Plano [cfr. o ponto 3.4].

### 1.3. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

Os factos constantes dos pontos 3, 4, 5.2, 5.3 e 6 supra, seriam suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.º 1, als. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Todavia, os eleitos locais, a quem foi assacada a autoria das infrações assinaladas não podem, hoje, ser responsabilizados por esses factos censuráveis, em virtude de não se verificarem as condições objetivas de punibilidade, dadas as alterações introduzidas ao n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC pelo art.º 248.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

Relativamente ao Chefe da Divisão Financeira, a quem também foi imputada responsabilidade financeira emergente da factualidade enunciada nos pontos 5.2 e 5.3, considerou-se estarem preenchidos os pressupostos cumulativos elencados nas als. a), b) e c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC<sup>7</sup>, situação que levou a que fizesse uso da faculdade de relevação da responsabilidade financeira.

<sup>4</sup> E continuavam a figurar na contabilidade patrimonial do MSV em 31/12/2016.

<sup>5</sup> O MSV reduziu em 36,9% o excesso de endividamento observado em 2011 cumprindo o estabelecido no n.º 2 do art.º 37.º da LFL.

<sup>6</sup> Em 2015 o MSV reduziu a dívida total em 27,8% cumprindo com o estabelecido na al. a) do n.º 3 do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI).

<sup>7</sup> Isto é, porque se evidencia suficientemente que as infrações assinaladas foram cometidas a título de negligência, por não existirem anteriores recomendações do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção das irregularidades em causa e, ser a primeira vez que o seu autor é censurado pela sua prática.



#### 1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda<sup>8</sup> aos membros da Câmara Municipal de São Vicente e, na parte aplicável, ao responsável financeiro do município que:

- a) Deem cumprimento ao PSF e implementem mecanismos de acompanhamento das metas nele definidas, incorporando nos relatórios de execução indicadores que permitam aferir o cumprimento dos objetivos previstos;
- b) Não excedam os limites ao crescimento da despesa corrente, na elaboração e execução do orçamento;
- c) Providenciem pelo registo integral e atempado das dívidas a terceiros da autarquia e dos correlativos compromissos, em obediência ao determinado no ponto 2.6.1. e nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2 do POCAL, nos art.ºs 5.º, n.º 2 e 6.º, n.º 2 da Lei n.º 8/2012, de 21/02 e no art.º 7.º, n.º 4 do DL n.º 127/2012, de 21/06;
- d) Procedam à regularização do montante das dívidas a terceiros contabilizado na conta na 22.8 – *Fornecedores – Faturas em receção e conferência sem fatura*.
- e) Cumpram o limite de endividamento consagrado no art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI);
- f) Diligenciem no sentido de serem efetuadas reconciliações regulares das dívidas do município aos fornecedores;
- g) Providenciem pela atualização do Plano de Prevenção dos Riscos de Gestão e pela elaboração dos correlativos Relatórios de Execução, em cumprimento do estipulado no ponto 1.1. da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de julho de 2009<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Com a redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal*” (al. j) do n.º 1 do art.º 65.º, na redação dada pela Lei n.º 20/2016, de 9 de março). Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º, da mesma Lei, aplicável à responsabilidade financeira sancionatória por força do n.º 3 do art.º 67.º, prevê a responsabilização financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.

<sup>9</sup> Posteriormente complementada pela Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, mais concretamente o ponto 6.

## 2. Introdução

### 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

Dos Programas Anuais de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para os anos 2017<sup>10</sup> e 2018<sup>11</sup>, consta a realização de uma auditoria orientada para o endividamento da Câmara Municipal de São Vicente.

Inserida no âmbito do controlo financeiro sucessivo do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais, a ação incidiu sobre o período de 2009 a 2016, e visou responder aos seguintes objetivos específicos:

- 1) Estudar o quadro legal, a orgânica e os elementos económico-financeiros da CMSV e proceder ao levantamento do Sistema de Controlo Interno (SCI) implementado;
- 2) Determinar o valor da dívida do Município de São Vicente no período de 2009 a 2016, bem como a sua regularidade contabilística e o cumprimento dos limites de endividamento;
- 3) Verificar a utilização do produto do empréstimo de saneamento financeiro contraído, a implementação das medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal constantes do Plano de Saneamento Financeiro (PSF) anexo àquele contrato e dos mecanismos de acompanhamento e controlo da execução ao referido Plano, no período de 2009 a 2016.

Com vista ao cumprimento dos objetivos da auditoria acima definidos, foi selecionada uma amostra de fornecedores a circularizar, constante do Anexo I, representativa de 93% da dívida do Município a 31/12/2016, com base nos seguintes critérios de seleção:

- a) Maiores dívidas em 31/12/2016;
- b) Dívidas contabilizadas em 30/12/2013 diretamente na conta 22.1 – *Fornecedores, c/c*, sem a correspondente contabilização na contabilidade orçamental;
- c) Dívida contabilizada na conta 22.8 - *Fornecedores - Faturas em receção e conferência*, cujas faturas nunca foram emitidas pelos fornecedores<sup>12</sup>.

### 2.2. METODOLOGIA

A presente ação compreende as fases de planeamento, execução, e elaboração do relato, a que se seguirá a fase do contraditório, a análise e apreciação dos comentários apresentados pelos responsáveis da entidade auditada e a elaboração do anteprojecto de relatório, adotando-se para o seu desenvolvimento as normas previstas no *Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais*<sup>13</sup>. No seu desenvolvimento utilizaram-se as seguintes técnicas principais:

<sup>10</sup> Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em 15 de dezembro de 2016, através da Resolução n.º 2/2016-PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 250, de 30 de dezembro.

<sup>11</sup> Aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, em 6 de fevereiro de 2018, através da Resolução n.º 2/2018-PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 37, de 21 de fevereiro.

<sup>12</sup> Foram excecionados da amostra os fornecedores *Caldeira & Santos, Lda.* e *Vieira & Gouveia, Lda.*, devido ao valor reduzido da dívida (7.526,18€ e 4.859,26€, respetivamente).

<sup>13</sup> Aprovado pelo Plenário da 2.ª Secção em 13/10/2016, e adotado pela SRMTC por despacho da Juíza Conselheira de 22/02/2017.

- ✓ Circularização dos principais fornecedores da CMSV.
- ✓ Realização de entrevistas aos responsáveis e aos técnicos que desempenham funções nas áreas selecionadas para análise;
- ✓ Realização de testes de procedimentos, de conformidade, substantivos e analíticos.
- ✓ Conferência e análise dos documentos de suporte envolvidos nas diversas operações.

Considerando a especificidade do trabalho, a fase de planeamento iniciou-se com:

1. O estudo e análise da seguinte documentação:
  - a) Relatórios de anteriores auditorias e das verificações internas de contas realizadas pela SRMTC;
  - b) Prestação de contas e orçamentos relativos ao período de 2008 a 2016;
  - c) Informação constante do site do município na Internet, nomeadamente das Atas das reuniões da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal;
  - d) Relatórios de Acompanhamento do Saneamento Financeiro elaborados pelo Município;
  - e) Informação constante do site da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), relativa aos limites de endividamento e aos prazos médios de pagamento;
  - f) Quadro normativo legal e organizacional da CMSV e do sector autárquico.
2. A solicitação à entidade auditada de um conjunto de elementos informativos com vista ao planeamento da ação, incluindo os balancetes analíticos e os extratos contabilísticos das contas de fornecedores;
3. A realização de uma deslocação à CMSV com o intuito de avaliar o risco da auditoria e o Sistema de Controlo Interno (SCI) instituído na área da despesa visando, designadamente:
  - i. Identificar os pontos chave de controlo e os níveis de intervenção e funções desempenhadas pelos intervenientes;
  - ii. Examinar a adequação do sistema informático ao sistema de controlo interno e ao referencial contabilístico.

Os procedimentos de avaliação do risco e do Sistema de Controlo Interno incluíram:

- a) A realização de **inquéritos** junto dos responsáveis e dos técnicos que desempenham funções nas áreas selecionadas para análise;
  - b) A realização de **procedimentos analíticos** iniciais para compreender a entidade e o meio envolvente;
  - c) O acompanhamento da execução de um determinado procedimento ou processo (**observação**) e dos controlos relevantes;
  - d) O exame de documentos ou exame físico de ativos (**inspeção**);
  - e) **Reexecução** pelo auditor dos controlos mais relevantes.
4. Elaboração do Estudo Preliminar da entidade auditada, em cumprimento do determinado no ponto 8.8.1 do Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais

Os trabalhos da auditoria consubstanciaram-se na conferência dos pagamentos realizados por conta da utilização do empréstimo de Saneamento Financeiro, na avaliação da execução das medidas de recuperação do equilíbrio orçamental e de restabelecimento da estabilidade financeira constantes do Plano de Saneamento Financeiro (PSF), em especial da redução do montante dos pagamentos em atraso, na determinação e confirmação externa do montante da dívida da CMSV, na análise dos processamentos contabilísticos de suporte às operações e na comprovação das situações identificadas na auditoria realizada pela Grant Thornton & Associados, SROC, Lda.

### 2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS

A entidade objeto da auditoria foi a Câmara Municipal de São Vicente (CMSV) que, no período compreendido entre 2009 e 2016, foi gerida pelos seguintes responsáveis:

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
José Humberto de Sousa Vasconcelos	Presidente	01/01/2009 a 01/11/2009
Jorge Orlando César de Jesus Romeira	Presidente	02/11/2009 a 17/10/2013
João António Gonçalves Garcês	Presidente	18/10/2013 a 31/12/2016
João António França Monte	Vereador executivo	01/01/2009 a 17/10/2013
Silvano dos Santos Camacho Ribeiro	Vereador executivo	01/01/2009 a 17/10/2013
Fernando Simão Góis	Vereador executivo	18/10/2013 a 31/12/2016
Rosa Maria Rodrigues Castanho dos Santos	Vereador executivo	18/10/2013 a 31/12/2016
João Ricardo Gonçalves dos Santos	Vereador não executivo	01/01/2009 a 11/11/2009
João Humberto Andrade de Freitas	Vereador não executivo	02/11/2009 a 17/10/2013
João Carlos Justino Mendes Gouveia	Vereador não executivo	01/01/2009 a 17/10/2013
César Gregório Nóbrega Pereira	Vereador não executivo	07/11/2013 a 31/12/2016
Johnny Jesus	Vereador não executivo	18/10/2013 a 31/10/2013
José António Martins Mendonça	Vereador não executivo	18/10/2013 a 31/12/2016

### 2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Regista-se a colaboração prestada pelos responsáveis contactados e pelos demais funcionários da autarquia. Não obstante, salienta-se que as conclusões da auditoria estão afetadas pelas limitações encontradas nas seguintes áreas:

1. Os relatórios semestrais de execução do PSF elaborados pela CMSV não contêm informação sobre a implementação das medidas impossibilitando o acompanhamento de algumas<sup>14</sup> delas;
2. A omissão de passivos na contabilidade da autarquia, no montante de 757 934,51€, no exercício findo em 2008, retira credibilidade aos indicadores de partida e de execução do PSF que foram elaborados com base nas contas do município.

### 2.5. CONTRADITÓRIO

Em cumprimento do princípio do contraditório, consagrado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se à audição individual dos membros da Câmara Municipal de São Vicente

<sup>14</sup> Não foi possível avaliar o cumprimento de 7 das 12 medidas atinentes à redução da despesa, previstas no PSF.



identificados no ponto 2.3, do ex-Chefe da Divisão Financeira<sup>15</sup> e, bem assim, do Diretor Regional do Orçamento e Tesouro, visto que parte dos custos das intempéries referidas no ponto 3.3.1.1. foram financiadas através de um contrato programa celebrado com o governo regional, e da Grant Thornton & Associados – SROC, Lda. atento o conteúdo do ponto 3.3.1.2.

As alegações recebidas<sup>16</sup> foram tidas em consideração ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes.

Cumpre assinalar que o ex-Chefe da Divisão Financeira solicitou<sup>17</sup> a relevação da responsabilidade financeira enunciada no relato, por entender que estavam preenchidas as condições previstas no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, na redação dada pela Lei n.º 20/2015, de 9 de março.

## 2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO E ORGANIZACIONAL

### 2.6.1. O recurso ao crédito pelos Municípios

Até 31/12/2013, o recurso ao crédito pelas autarquias locais encontrava-se regulado pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL), que previa, no seu art.º 38.º, n.º 1, a possibilidade de os municípios contraírem empréstimos e de utilizarem aberturas de créditos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como de emitirem obrigações e celebrarem contratos de locação financeira.

Segundo os n.ºs 3, 4 e 12 da referida norma, os empréstimos municipais podiam ser de curto prazo, para ocorrer a dificuldades de tesouraria, ou de médio e longo prazos, para aplicação em investimentos, ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios, sendo *“vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos”*.

Ainda nos termos do art.º 35.º daquele diploma, o endividamento municipal deveria respeitar os princípios de rigor e eficácia, visando a: *“a) Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; b) Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais; c) Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; d) Não exposição a riscos excessivos”*.

<sup>15</sup> Até 5 de janeiro de 2014, a partir desta data passou a coordenar a atividade dos serviços afetos à Divisão Financeira.

<sup>16</sup> Apresentaram alegações:

- O ex-Presidente da Câmara, Jorge Orlando César Jesus Romeira (a fls. 349 da Pasta do Processo) com o registo de entrada n.º 2645/2018, de 28/09;
- O ex-Chefe da Divisão Financeira, Inácio Tadeu dos Santos Caldeira, com o registo de entrada n.º 2644/2018, de 28/09 (de fls. 346 a fls. 347 da Pasta do Processo);
- O Diretor Regional do Orçamento e Tesouro, Duarte Nuno Nunes de Freitas, com o registo de entrada n.º 2634/2018, de 27/09 (a fls. 345 da Pasta do Processo), que não veio acrescentar matéria relevante à análise constante do presente documento;
- A Grant Thornton & Associados – SROC, Lda, com o registo de entrada n.º 2611/2018, de 26/09 (de fls. 341 a fls. 343 da Pasta do Processo).

Os responsáveis elencados no ponto 2.3. deste documento, à exceção do ex-Presidente Jorge Orlando César Jesus Romeira, não apresentaram alegações.

<sup>17</sup> Dado que *“[t]odas as situações identificadas no relatório como não cumpridas ou com algum peso negativo, serão tidas em conta, porque nunca agi com dolo ou leviandade.*

*Nunca tive qualquer recomendação do Tribunal de Contas sobre irregularidades dos procedimentos auditados.*

*É a primeira vez que sou mencionado em eventual censura ou situação de eventual responsabilidade financeira como consequência da grande “reviravolta” derivada da lei n.º 42/2016, de 28/12, que alterou o artigo 61º da LOPTC.*

*Sempre colaborei e de boa fé tanto com o Tribunal de Contas como com outras entidades.”*

A partir de 1 de janeiro de 2014, passou a vigorar a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RAFL), que manteve, nos seus art.ºs 48.º e 49.º, basicamente o mesmo regime de recurso ao crédito pelos municípios.

### 2.6.2. Os limites de endividamento municipal

Não obstante os municípios estarem sujeitos a regras de equilíbrio financeiro, o art.º 87.º da Lei n.º 91/2001 (LEO) e os art.ºs 35.º e seguintes da Lei n.º 2/2007 (LFL) admitiam, até 31/12/2013, situações de desequilíbrio financeiro, prevendo nestes casos limites específicos de endividamento anual para as autarquias locais compatíveis com as obrigações globais de estabilidade.

No que se refere aos limites quantitativos, a LFL fazia depender o limite dos contratos de empréstimos a curto prazo (cp), da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo (mlp) e de endividamento líquido (EL), de algumas das receitas<sup>18</sup> cobradas no ano anterior:

- O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo (cp) e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma das referidas receitas (cfr. o n.º 1 do art.º 39.º);
- A dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo (mlp) não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante daquelas receitas (cfr. o n.º 2 do art.º 39.º);
- O total de endividamento líquido de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas em causa (cfr. o n.º 1 do art.º 37.º).

Nos termos dos art.ºs 37.º, n.º 2 e 39.º, n.º 3 da LFL, os municípios que não cumprissem os limites do EL ou dos empréstimos a mlp deviam reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do excesso de endividamento, até que os limites fossem observados.

Nessa linha, em desenvolvimento do Programa de Apoio à Economia Local aprovado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, o n.º 3 do art.º 7.º da Portaria n.º 281-A/2012, de 14 de setembro, estabeleceu que “*caso o município aderente se encontre em violação dos limites de endividamento previstos na Lei das Finanças Locais, deve o mesmo apresentar a calendarização da redução anual do endividamento até serem cumpridos aqueles limites num âmbito temporal máximo equivalente ao do Programa*”.

Contudo, as Leis do OE para 2011, 2012 e 2013 vieram definir limites mais restritivos ao endividamento municipal. Assim:

- O art.º 53.º, n.º 1 da Lei n.º 55-A/2010 de 31/12 (LOE para 2011), veio estabelecer que “*[e]m 31 de dezembro de 2011, o valor do endividamento líquido de cada município, calculado nos termos da Lei n.º 2/2007 (...) não pode exceder o que existia em 30 de setembro de 2010*”. Esta norma foi alterada pelo art.º 2.º da Lei n.º 60-A/2011, de 30/11 (2.ª alteração à LOE para 2011), que fixou que o referido valor de endividamento líquido não pode exceder o que existia em 31/12/2010;
- O art.º 66.º, n.º 1 da Lei n.º 64-B/2011 de 30/12 (LOE para 2012), determinou que “*[o] valor do endividamento líquido de cada município em 31 de dezembro de 2012, calculado nos*

---

<sup>18</sup> A saber, os impostos municipais, as participações do município no FEF, a participação no IRS, da derrama e a participação nos resultados das entidades do sector empresarial local.



*termos da Lei n.º 2/2007 (...) não pode ser superior ao observado em 31 de dezembro do ano anterior”;*

- O art.º 98.º, n.º 1 da Lei n.º 66-B/2012 de 31/12 (LOE para 2013), prescreveu que “*nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 2/2007 (...) o limite de endividamento líquido de cada município para 2013, tendo em vista assegurar uma variação global nula do endividamento líquido municipal no seu conjunto, corresponde ao menor dos seguintes valores:*

*a) Limite de endividamento líquido de 2012;*

*b) Limite resultante do disposto no n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 2/2007 (...).”<sup>19</sup>.*

Por seu turno, a Lei n.º 73/2013 (RFALEI), em vigor desde 1 de janeiro de 2014<sup>20</sup>, abandonou o limite de EL tendo adotado (cfr. o seu art.º 52.º) o da dívida total<sup>21</sup>, segundo o qual “*a dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores*”<sup>22</sup>.

Nos termos do art.º 54.º, n.º 1, al.s b) e c) da referida Lei n.º 73/2013, relevam para o limite de dívida total a dívida das associações de municípios, de forma proporcional à participação de cada município, e das empresas públicas municipais, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no art.º 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto<sup>23</sup>.

### 2.6.3. O Regime do Saneamento Financeiro

Verificando-se a persistência de situações de desequilíbrio financeiro de carácter conjuntural ou estrutural, a Lei n.º 2/2007 determinou a necessidade de sujeição a operações específicas de saneamento financeiro (art.º 40.º) ou de reequilíbrio financeiro (art.º 41.º)<sup>24</sup>, cujos regimes jurídicos foram densificados pelo DL n.º 38/2008, de 7 de março<sup>25 e 26</sup>.

<sup>19</sup> De acordo com esta norma, “*o montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior*”.

<sup>20</sup> Que revogou a Lei n.º 2/2007.

<sup>21</sup> Tendo, contudo, salvaguardado as situações em que um município cumpra os limites de endividamento na data de entrada em vigor da RFALEI, mas que passe a registar uma dívida total superior aos limites previstos no art.º 52.º por efeito da existência de dívidas excecionadas constituídas em data anterior à entrada em vigor da presente lei, não deva o município ser sujeito a sanções previstas na lei (cfr. o art.º 84.º).

<sup>22</sup> A forma de cálculo deste indicador foi posteriormente objeto de um conjunto de alterações através da introdução pelas Leis do Orçamento do Estado de 2016, 2017 e 2018 de um conjunto de empréstimos excecionados e da não relevação para o cálculo do limite da contribuição de cada município para o Fundo de Apoio Municipal (Lei do Orçamento do Estado de 2015 a 2018).

<sup>23</sup> De acordo com a referida norma “[a]s empresas locais devem apresentar resultados anuais equilibrados” (n.º 1) e “no caso de o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar os resultados do exercício em causa” (n.º 2).

<sup>24</sup> O Reequilíbrio Financeiro é aplicável a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira. Constitui, comparativamente ao Saneamento Financeiro, um quadro legal de enquadramento de emergência financeira mais gravoso, podendo ser aplicado quer por proposta da Assembleia Municipal, quer por imposição do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, sendo o processo neste caso iniciado pela DGAL.

<sup>25</sup> O Saneamento Financeiro Municipal encontrava-se regulado nos art.ºs 3.º a 7.º e o Reequilíbrio Financeiro Municipal nos art.ºs 8.º a 17.º.

<sup>26</sup> Alterado pelo DL n.º 120/2012, de 19 de junho que foi revogado pelo art.º 91.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, em vigor a 1 de janeiro de 2014),

De acordo com o n.º 1 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007 e o n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, “os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios”<sup>27</sup>.

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

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

Do n.º 2 do art.º 40.º da LFL e do art.º 4.º do DL n.º 38/2008 avulta a exigência expressa de que os pedidos de empréstimo sejam instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira do município e com um plano de saneamento financeiro para o período a que se reporta o empréstimo.

O órgão executivo municipal, nos termos do art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e do art.º 40.º, n.º 4, als. a) a d) da LFL, está obrigado, durante o período de vigência do contrato, não só a cumprir o plano de saneamento financeiro, mas também a determinadas formalidades como a elaboração de relatórios semestrais sobre a sua execução (art.º 6.º do DL n.º 38/2008) e a sua apresentação, para apreciação, aos órgãos deliberativos.

Segundo a al. e) do n.º 1 do art.º 11.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, o plano de reequilíbrio financeiro deve apresentar “(...) medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza”.

Por sua vez, o art.º 7.º do DL n.º 38/2008, conjugado com o n.º 5 do art.º 40.º da LFL vem dispor sobre as consequências do incumprimento do plano de saneamento financeiro, estabelecendo que o referido incumprimento “(...) é comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais e, até à correção das causas que lhe deram origem, determina:

- a) A impossibilidade de contracção de novos empréstimos durante um período de cinco anos;
- b) A impossibilidade de acesso à cooperação técnica e financeira com a administração central.”

---

mas as respetivas normas mantiveram-se em vigor, pelo art.º 86.º, “para os contratos de saneamento e reequilíbrio existentes à data de entrada em vigor da presente lei, bem como para os planos de ajustamento previstos na Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto”.

<sup>27</sup> Ou seja, o empréstimo não deve ser um meio para a obtenção de liquidez, mas sim um meio para alcançar o equilíbrio financeiro, reforçando os princípios de economia, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos do Município.

## 2.7. PROCEDIMENTOS DE CONTROLO INTERNO ASSOCIADOS À CONTABILIZAÇÃO DAS DÍVIDAS A FORNECEDORES

Nos termos do n.º 2 do art.º 10.º do POCAL<sup>28</sup>, tornou-se obrigatória, a partir de 1 de janeiro de 2002, a elaboração e aprovação do sistema de controlo interno<sup>29</sup>, que se concretiza, designadamente, na aprovação da norma de controlo interno (NCI) a que alude o ponto 2.9. do citado Plano de Contabilidade.

Dando cumprimento a esse desígnio, a CMSV aprovou, nesse mesmo ano, a sua NCI. Contudo, a norma não foi sendo adequada às alterações ocorridas na estrutura orgânica dos serviços da CMSV nem no quadro normativo que vigorou nos períodos subsequentes, que vieram a produzir alterações significativas. Embora a CMSV preveja atualizar a referida norma, tal só deverá ocorrer nos próximos meses, pois a sua alteração está dependente da modificação da orgânica da CMSV, que está atualmente em preparação.

Em face da situação realizou-se o levantamento do circuito administrativo e contabilístico e aplicaram-se testes aos controlos, com vista a identificar os pontos chave e os níveis de intervenção e funções desempenhadas pelos técnicos municipais na contabilização das dívidas a fornecedores decorrentes da aquisição de bens e serviços ou de empreitadas<sup>30</sup>, cujos resultados constam dos subpontos seguintes.

### 2.7.1. Descrição do SCI e funções desempenhadas pelos intervenientes

Em virtude dos trabalhos de auditoria estarem orientados para a análise do stock de dívida municipal não foram apreciadas as fases iniciais do circuito da despesa: identificação da necessidade, autorização dos procedimentos pré-contratuais, fundos disponíveis, registo do cabimento orçamental, adjudicação e acompanhamento / controlo da execução do fornecimento / empreitada. Há ainda que ter em conta o facto da auditoria ter um âmbito temporal alargado o que leva a que nesse período tenham ocorrido alterações procedimentais que não é possível relatar em pormenor.

Assim, durante o período auditado o sistema de controlo interno associado à contabilização das dívidas a fornecedores, iniciava-se com a entrada das faturas na CMSV por uma de três vias: por e-mail, dirigido ao Gabinete do Presidente<sup>31</sup>; por carta/ofício<sup>32</sup>; em mão. Contudo, só quando as faturas eram remetidas por carta/ofício é que era atribuído o registo de entrada na CMSV, através da aposição do carimbo com a data no documento. Nos restantes casos não era registada a entrada dos documentos que titulavam as dívidas do município.

Depois de comprovada a receção dos bens e serviços<sup>33</sup>, as faturas eram reunidas pelo Vice-Presidente e entregues à Secção de Contabilidade, a fim de serem contabilizadas. Na Secção de Contabilidade,

<sup>28</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22/02, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99 de 14/9 e pelo DL n.º 315/2000, de 2/12.

<sup>29</sup> O controlo interno é uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade no qual se insere (cfr. *pág. 53 do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas*, aprovado pela Resolução n.º 2/99, da 2.ª Secção, de 28 de janeiro).

<sup>30</sup> Área relevante para a prossecução dos objetivos da auditoria.

<sup>31</sup> Que é o procedimento mais usual.

<sup>32</sup> O que é raro ocorrer.

<sup>33</sup> Como o fornecedor, em regra, não envia as Guias de Remessa, é no momento da receção da fatura que é confirmada a receção dos bens, através da aposição, naquele documento, do carimbo “recebido”, pelo funcionário do serviço a que os bens ou serviços se destinam.

No entanto, no decorrer dos trabalhos de campo, o Vice-Presidente da CMSV revelou o entendimento de que aquele carimbo “recebido” se referia apenas à receção da fatura e não à receção dos bens ou à prestação de serviços. Isto

procede-se à confirmação da correção dos registos contabilísticos e se a fatura está conforme com a requisição externa, sendo colocado o carimbo “*conferido*”.

Quem decide quais as faturas a serem liquidadas e pagas é o Presidente da Câmara, através da emissão de listagem de faturas por liquidar<sup>34</sup>, que é remetida à Secção de Contabilidade. Esta, por sua vez, verifica se o fornecedor possui a situação regularizada perante as finanças e a segurança social<sup>35</sup> e emite a Ordem de Pagamento (OP), dando origem ao correspondente movimento de liquidação na contabilidade orçamental.

Depois de emitida, a OP é autorizada pelo Presidente (ou Vice-Presidente, em sua substituição), sendo o pagamento efetuado<sup>36</sup>, em regra, através de transferência bancária.

### 2.7.2. Deficiências do SCI implementado

Os testes realizados evidenciaram deficiências do sistema de controlo interno implementado no período auditado:

1. Os serviços de contabilidade não tinham conhecimento, oportuna e sistematicamente, das faturas que eram enviadas pelos fornecedores ao MSV colocando a fiabilidade e a oportunidade da informação financeira do município nas mãos do destinatário dos emails (Gabinete do Presidente) a coberto dos quais era remetida a maior parte das faturas dos fornecedores.

A ausência de registos de entrada<sup>37</sup> da maioria das faturas (e a falta de junção da cópia do respetivo e-mail ao processo de despesa) impede que se conheça a data em que as faturas foram efetivamente rececionadas pela CMSV<sup>38</sup>.

2. Não estavam implementados procedimentos de registo contabilístico sistemático das faturas de juros de mora<sup>39</sup> e dos serviços prestados pelas empresas *EEM, S.A.* e *Valor Ambiente, S.A.* relevando-se o facto de muitas das dívidas omissas terem sido contabilizadas nos anos de 2014 e seguintes apenas na contabilidade patrimonial<sup>40</sup>, através de movimentos de regularização, sem o correspondente crédito na contabilidade orçamental (cfr. o ponto 3.3.1);
3. O controlo quantitativo e qualitativo das entregas de materiais e de trabalhos de construção civil não era eficaz, uma vez que o Vice-Presidente, funcionalmente responsável pela receção desses

---

revela que os bens e serviços relacionados com trabalhos de construção, geralmente validados pelo Vice-Presidente, poderão não ter sido alvo da confirmação da respetiva receção.

<sup>34</sup> Esta listagem é extraída diretamente do sistema, com base nas faturas já contabilizadas, mas ainda não liquidadas.

<sup>35</sup> Através da consulta à ficha do contribuinte existente em sistema, que contém a relação das Declarações de Situação Contributiva e de Situação Tributária (DSC e DST) apresentadas pelos fornecedores aquando da apresentação da proposta ou quando solicitadas pela CMSV. Note-se que o sistema emite alerta quando estas Declarações estão desatualizadas.

<sup>36</sup> O documento de pagamento é criado pelo Tesoureiro através do e-banking e autorizado por duas pessoas: o Presidente (ou Vice-Presidente, em substituição), em primeira instância, e o próprio Tesoureiro (ou seu substituto legal).

<sup>37</sup> Pois só era atribuído registo de entrada quando as faturas vinham acompanhadas de ofício.

<sup>38</sup> Esta situação adquiria uma maior relevância, atendendo a que nem sempre os carimbos “recebido” e “conferido” tinham os campos relativos à data preenchidos.

<sup>39</sup> Aquando dos trabalhos de campo da auditoria apurou-se que era prática o Serviço de Contabilidade não contabilizar as faturas de juros de mora, por falta de dotação disponível, ficando a aguardar o final do ano para proceder ao referido registo, através de movimentos de regularização, realizados apenas na contabilidade patrimonial.

<sup>40</sup> Nas contas “22.1 – Fornecedores, c/c”, “26.1 – Fornecedores de imobilizado, c/c” e “22.8 - Faturas em receção e conferência”.

bens, corporizada pela aposição na fatura do carimbo “*recebido*”, considerava que aquele carimbo se referia à receção da fatura.

Saliente-se que durante os trabalhos de campo da auditoria (em fevereiro de 2018), a CMSV passou a registar a entrada de todas as faturas rececionadas, independentemente da forma de envio adotada pelo fornecedor, e estabeleceu que seria apenas o Adjunto da Presidência a confirmar as entregas de materiais e a execução dos trabalhos de construção realizados no Concelho de São Vicente.

A situação descrita permite concluir que, no período em análise, o SCl associado à contabilização da dívida a fornecedores **era deficiente**, não cumprindo com o previsto no ponto 2.9.1 do POCAL nem assegurando os objetivos previstos nas als. a), e) e j) do ponto 2.9.2 daquele Plano de Contas, designadamente:

1. Garantir “*a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável*” (cfr. a parte final do ponto 2.9.1);
2. Assegurar: “*a) A salvaguarda da legalidade e regularidade no que respeita à elaboração, execução e modificação dos documentos previsionais, à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico; (...) e) A exactidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida; (...) j) O registo oportuno das operações pela quantia correcta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais.*” (cfr. as alíneas a), e) e j) do ponto 2.9.2).

### 2.7.3. Omissão da contabilização dos compromissos para exercícios futuros

A análise aos registos contabilísticos da CMSV evidenciou que não estavam a ser utilizadas as contas 04 «*Orçamento – Exercícios futuros*» e 05 «*Compromissos – Exercícios futuros*» e, até 2014 a coluna do Mapa do Controlo Orçamental da Despesa relativa aos *exercícios futuros* não apresentava quaisquer valores.

Só a partir de 2015, é que a CMSV passou a registar os compromissos para exercícios futuros, decorrentes dos contratos e acordos de pagamento celebrados com fornecedores e outros credores pese embora esse registo não decorresse da transição do saldo dos compromissos que não originaram pagamentos no ano, mas do preenchimento de mapas de dívida, nos quais eram identificadas as obrigações futuras nos contratos e acordos celebrados com os fornecedores e outros credores.

Por isso, nem sempre eram cabimentados e comprometidos no início do ano seguinte os compromissos transitados de exercícios anteriores. Estes movimentos só eram realizados quando se tratassem de pagamentos que devessem ocorrer no novo exercício, o que fazia com que não fossem cabimentados e comprometidos no novo ano os compromissos transitados de anos anteriores, que a CMSV não previa que viessem a gerar pagamentos no novo exercício.

Sobre esta matéria o ponto 2.6.1. do POCAL estabelece que, no encerramento das contas da classe 0, os compromissos assumidos no ano e que não foram pagos deverão ser transitados para a conta 05 «*Compromissos – Exercícios futuros*», conta esta que será posteriormente encerrada por contrapartida da 04 «*Orçamento – Exercícios futuros*». O ponto 7.3.1. do POCAL refere, ainda, que a coluna «*Compromissos assumidos*» do Mapa do Controlo Orçamental da Despesa faculta

informação sobre as “importâncias correspondentes às obrigações constituídas, independentemente da concretização do seu pagamento no próprio exercício”.

Esta situação, que só seria possível, caso existissem acordos de pagamento celebrados com os fornecedores ou planos de liquidação de pagamentos em atraso, aprovados pela Assembleia Municipal, por configurar uma omissão da contabilização de compromissos transitados de anos anteriores e subsequente assunção de novos compromissos em montante superior aos fundos disponíveis, resulta ainda no incumprimento dos art.ºs 5.º, n.º 1<sup>41</sup> e 6.º, n.º 2<sup>42</sup> da Lei n.º 8/2012, de 21/02 (LCPA) e dos art.ºs 7.º, n.º 2<sup>43</sup> do DL n.º 127/2012, de 21/06 (diploma que regulamentou a LCPA).

Referir finalmente que a CMSV apresentou um único plano de liquidação de pagamentos em atraso, relativo às faturas em dívida a 31/12/2011<sup>44</sup>, e que, em 31/12/2016, só estavam em vigor<sup>45</sup> dois acordos de pagamento, celebrados com a *Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A. (EEM, S.A.)* e *Edimade - Edificadora da Madeira, S.A.*

---

<sup>41</sup> Que refere que “*Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (...)*”.

<sup>42</sup> Que determina que “*É obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsetores da Administração Pública*”.

<sup>43</sup> Segundo o qual “*Os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis*”.

<sup>44</sup> Aprovado em reunião da Assembleia Municipal de 28/12/2012.

<sup>45</sup> Embora a CMSV tivesse tentado negociar um acordo de pagamento com a empresa *AFAVIAS, S.A.*, que acabou por não se concretizar.

## 3. Resultados da Análise

### 3.1. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

#### 3.1.1. Celebração do contrato

O Município de São Vicente celebrou um empréstimo de saneamento financeiro, em 14 de novembro de 2008, por reunir as condições previstas na al. b) do n.º 4 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, segundo a qual “constituem fundamentos da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro (...) a existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas totais do ano anterior”, com vista à liquidação dos pagamentos em atraso a 31/12/2007.

A proposta de contratação do referido empréstimo e o Plano de Saneamento Financeiro, submetidos pelo Executivo, foram aprovados pela Assembleia Municipal, por maioria absoluta dos seus membros em efetividade de funções, em sessão extraordinária de 11/11/2008<sup>46</sup>, tendo o contrato de empréstimo sido visado pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) em sessão diária de visto de 23 de janeiro de 2009<sup>47</sup>.

De acordo com o clausulado do contrato outorgado, a operação de financiamento apresenta a seguinte ficha técnica:

Ficha técnica do empréstimo	
<b>Mutuante:</b>	Caixa Geral de Depósitos, S.A.
<b>Mutuário:</b>	Município de São Vicente
<b>Montante:</b>	Até 4.000.000,00€
<b>Duração/Prazo:</b>	12 anos com período de carência de 24 meses
<b>Finalidade:</b>	Saneamento financeiro tendo em vista a reprogramação financeira da dívida e a consolidação de passivos financeiros.
<b>Utilização:</b>	Na data de perfeição do contrato seria creditada na conta de Depósitos à ordem n.º 0747/000022/330, em nome do Município de São Vicente, a totalidade do montante do empréstimo. A prova da aplicação da verba utilizada poderia ser feita por iniciativa do Município ou a pedido da Caixa, nos 60 dias subsequentes.
<b>Amortização/Reembolso:</b>	O reembolso do capital seria efetuado em 120 prestações mensais iguais, postecipadas e sucessivas, ocorrendo a primeira 25 meses após a data do Contrato <sup>48</sup> , 23/02/2011, e a última em 23/01/2021. <sup>49</sup>
<b>Juros:</b>	O capital em dívida vence juros mensais, postecipados e sucessivos, calculados diariamente, a pagar em 144 prestações mensais.
<b>Taxa de juro:</b>	A taxa de juro a vencer na data de cada reembolso corresponde à média aritmética simples das taxas “EURIBOR a 6 meses”, na base de 360 dias, apurada com referência ao mês imediatamente anterior ao do início de cada período de contagem de referência, arredondada para a milésima de ponto percentual mais próxima e acrescida de um “spread” de 0,874%.
<b>Mora:</b>	Ao montante em mora, caso se verifique, poderão ser cobrados juros calculados à taxa de juro contratual, que em cada dia em que se verificar a mora esteja em vigor, acrescida de uma sobretaxa de 4% ao ano.

<sup>46</sup> Cfr. a ata n.º 19 da AMSV.

<sup>47</sup> Cfr. o Relatório n.º 4/FP/2009/AM, de 14/01/2009, sobre o qual incidiu o visto.

<sup>48</sup> Data do visto da SRMTC.

<sup>49</sup> Como a totalidade do empréstimo de 4 000 000,00€ foi creditada na conta do Município na data-valor de 11/02/2009, a 1ª amortização só teria de ocorrer em 11/02/2011.

Ficha técnica do empréstimo	
<b>Garantias:</b>	Para assegurar o reembolso do capital e o pagamento dos juros e dos demais encargos do empréstimo, o <b>mutuário</b> dá em garantia à <b>mutuante</b> as receitas municipais, com exceção das correspondentes a subsídios, participações e das que se encontrem consignadas, autorizando o <b>mutuante</b> , nos termos do art.º 34.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, a receber diretamente do Estado, até ao limite das importâncias vencidas e não pagas, as verbas correspondentes ao Fundo de Equilíbrio Financeiro e a uma participação variável de 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial.
<b>Despesas:</b>	Todas as despesas originadas pela celebração do Contrato e outras que venham a ter lugar na vigência do mesmo, nomeadamente eventuais despesas judiciais, são por conta do <b>mutuário</b> .
<b>Informação diversa:</b>	O <b>mutuário</b> disponibiliza-se para fornecer, quando solicitados, quaisquer elementos de informação relativos à sua contabilidade e gestão, bem como quaisquer outros relacionados com o Contrato e o seu cumprimento.

### 3.1.2. Utilização do empréstimo

O financiamento contratado foi prontamente creditado (a 11/02/2009) na conta de depósitos à ordem da CMSV junto da CGD<sup>50</sup>, que é utilizada pelo município para movimentar todos os pagamentos e recebimentos resultantes da sua atividade. A utilização integral do empréstimo de 4 milhões de euros ocorreu durante os meses de fevereiro e março de 2009.

Através da comparação entre a listagem que instruiu o processo de contratação do empréstimo de saneamento financeiro, e as faturas efetivamente pagas apuraram-se as seguintes diferenças:

**Quadro 1 – Diferenças na dívida paga com o produto do empréstimo**

(em euros)

Fornecedor	Valor reportado à SRMTC		Valor Pago pela CMSV	Diferença
	Mapa inicial (1)	Mapa final (2)		
AFA	3 700 875,40	1 674 229,71	1 682 061,45	7 831,74
ZAGOPE	316 107,56	-	-	-
Somague	260 284,24	-	81 609,02	81 609,02
Cabral & Filhos	132 373,23	-	-	-
MAN	181 055,88	181 055,88	181 055,88	-
SENM	174 131,30	174 131,30	226 703,19	52 571,89
Constr. Tâmega	856 595,96	1 610 519,48	1 099 065,57	-511 453,91
Valor Ambiente	292 752,03	292 752,03	531 671,29	238 919,26
Tecnovia	81 037,96	81 037,96	81 037,96	-
Funchalbetão	-	-	81 441,90	81 441,90
Touareg	-	-	35 353,74	35 353,74
<b>Total</b>	<b>5 995 213,56</b>	<b>4 013 726,36</b>	<b>4 000 000,00</b>	<b>- 13 726,36</b>

**Notas:**

1 – Mapa inicialmente remetido à SRMTC no processo de visto, em 28/11/2008.

2 – Mapa remetido pela CMSV, à SRMTC, a 05/01/2009, na sequência de um pedido de informação.

As diferenças identificadas no mapa refletem o facto algumas das faturas que integravam as listagens anexas ao contrato de empréstimo terem sido pagas antes da autarquia ter recebido o financiamento decorrente da operação de saneamento financeiro (com verbas dos contratos-programa ou de fundos comunitários), o que conduziu, à sua substituição por outras (cfr. o Anexo

<sup>50</sup> Em face da consignação do produto deste empréstimo ao pagamento de faturas especificadas num anexo ao contrato de mutuo seria aconselhável a criação de uma conta específica para a operação de saneamento financeiro.

II) que, no global, representam cerca de 26% do empréstimo contratado (pouco mais de 1 milhão de euros).

Pese embora as faturas inicialmente sinalizadas tenham sido substituídas por outras, que também cumpriam os critérios de elegibilidade legalmente definidos, há que ter em atenção que, do ponto de vista formal, o empréstimo não foi utilizado nos fins a que se destinava<sup>51</sup>, ou seja, para pagamento das concretas faturas que titulavam as dívidas a fornecedores incluídas no PSF, em desacato da deliberação da Assembleia Municipal e da Decisão do Tribunal de Contas, que aprovou aquele empréstimo, na condição das verbas serem utilizadas no pagamento das dívidas indicadas na listagem nominativa elaborada pela Câmara Municipal.

A este respeito o Chefe da Divisão Financeira alegou que as *“faturas inicialmente indicadas para pagamento pelo plano de saneamento financeiro incluíam despesas a serem comparticipadas pelo Governo Regional, através de contratos-programa e por fundos comunitários. Com a efetivação dessas transferências, foram sendo pagas e substituídas por outras por orientação do Presidente da Câmara Municipal de então, tendo o processo sido liderado por ele coadjuvado pelo seu chefe de gabinete”*<sup>52</sup>.

A situação em causa aconselha que, de futuro, as alterações supervenientes aos documentos integrantes dos contratos de empréstimo desta natureza sejam submetidas à apreciação prévia de todos os intervenientes na sua celebração (Câmara Municipal, Assembleia Municipal e, finalmente, ao Tribunal de Contas)<sup>53</sup>.

### 3.1.3. Falta de contabilização da dívida da CMSV

A análise aos processos de despesa relativos às faturas financiadas pelo empréstimo de SF, evidenciou que 5 faturas, emitidas pelos fornecedores em 2008, no montante global de 757 934,51€, só foram relevadas na contabilidade orçamental e patrimonial, em fevereiro e março de 2009:

**Quadro 2 – Dívida paga com o SF, por contabilizar em 31/12/2008**

(em euros)

Entidade	Montante	Data das faturas	Cabimento e compromisso	Objeto
Construtora do Tâmega Madeira, S.A.	283 683,70	30/06/2008	12/02/2009	Juros de mora
Construtora do Tâmega, S.A.	101 150,64	30/06/2008	12/02/2009	Juros de mora
Valor Ambiente, S.A.	238 919,26	03/01/2008 a 31/12/2008	12/02/2009	Prestação de serviços
Somague, S.A.	81 609,02	10/10/2008	10/03/2009	Juros de mora
Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, S.A.	52 571,89	10/12/2008	10/03/2009	Juros de mora
<b>Total</b>	<b>757 934,51</b>			

<sup>51</sup> Podendo estar em causa, designadamente, a violação do art.º 40.º, n.º 4, al. a), da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL), segundo o qual, *“os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a: a) Cumprir o plano de saneamento financeiro (...)”*.

<sup>52</sup> Cfr. fls. 346 da Pasta do Processo.

<sup>53</sup> Já que não é indiferente, pagar, mais ou menos, ao fornecedor A ou B ou, substituir um deles pelo fornecedor C

A não contabilização das faturas no exercício a que respeitam configura um desrespeito pelas normas estabelecidas no ponto 2.6.1<sup>54</sup> e pelos princípios da universalidade<sup>55</sup>, da materialidade e da especialização (ou do acréscimo), consagrados nas alíneas d) do ponto 3.1 e d) e g) do ponto 3.2. do POCAL<sup>56</sup>, na medida em que a contabilidade da autarquia não refletia todas as obrigações e compromissos existentes à data do reporte e, conseqüentemente, as contas não evidenciavam todos os elementos relevantes. Anote-se, a este respeito, que os passivos omissos em 2008 (757 934,51€) representavam 2,3% do passivo (32 951 500,54€) acima do limiar de materialidade definido pelo Tribunal de Contas<sup>57</sup>.

A situação acima descrita espelha, ainda, as deficiências do sistema de controlo interno implementado em matéria de registo dos encargos da autarquia, que não cumpre com o previsto no ponto 2.9.1 do POCAL, nem assegura os objetivos previstos nas als. a), e) e j) do ponto 2.9.2 daquele Plano de Contas, designadamente a ausência de procedimentos eficazes de registo contabilístico sistemático de faturas de fornecedores (cfr. o ponto 2.6.2).

Embora a omissão dos deveres de registo contabilístico e, bem assim, as insuficiências do sistema de controlo interno geradoras daquela omissão, fossem suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável aos membros da Câmara Municipal que exerceram funções em 2008<sup>58</sup> e <sup>59</sup> e ao Chefe de Divisão Financeira<sup>60</sup>, o procedimento de efetivação desta responsabilidade encontra-se extinto, por prescrição, nos termos dos art.º 69.º, n.º 2, al. a) e 70.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC.

---

<sup>54</sup> Que dispõe que “(...) No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa). Em termos documentais, na fase de cabimento, dispõem-se de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço.”

<sup>55</sup> Este princípio estabelece que “o orçamento compreende todas as despesas e receitas nele previstas”, o princípio da materialidade que “as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral”, e o princípio da especialização que “os proveitos e os custos devem ser reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem”.

<sup>56</sup> Esta situação também concretiza o desrespeito pelo ponto 11.3 do POCAL, em especial, da nota respeitante à conta 261 «Fornecedores de imobilizado» (que refere que a citada conta “Regista os movimentos com fornecedores de bens e serviços com destino ao activo imobilizado da autarquia local.”) conjugada, quanto ao momento da contabilização, com a nota à conta 221 «Fornecedores», que estabelece que essa conta “Regista aquando da recepção da factura os movimentos com os fornecedores de bens e de serviços, com excepção dos destinados ao imobilizado.” (sublinhado nosso).

<sup>57</sup> Segundo o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas (cfr. ponto 149), “O Tribunal de Contas considera ser geralmente adequado um limiar de materialidade situado entre 0,5% e 2% do referencial”.

<sup>58</sup> Nomeadamente: José Humberto de Sousa Vasconcelos (Presidente), João Carlos Justino Mendes Gouveia, Silvano dos Santos Camacho Ribeiro, João Ricardo Gonçalves dos Santos e João António França Monte (Vereadores).

<sup>59</sup> Na medida em que o POCAL comete ao órgão executivo a responsabilidade por aprovar e manter “em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às actividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente” (cfr. o ponto 2.9.3.) por forma a garantir, designadamente, “[o] registo oportuno das operações pela quantia correcta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais” (cfr. a al. j) do ponto 2.9.2).

<sup>60</sup> Inácio Tadeu Santos Caldeira, por ter a responsabilidade de assegurar os registos e procedimentos contabilísticos.

### 3.1.4. O Plano de Saneamento Financeiro

Os n.ºs 2 e 3 do art.º 40.º da LFL, conjugados com o art.º 4.º do DL n.º 38/2008<sup>61</sup>, de 7/03, determinam expressamente que os pedidos de empréstimo sejam instruídos com um estudo fundamentado sobre a situação financeira do município e um plano de saneamento financeiro para o período a que reporta o empréstimo, elaborado pela câmara municipal e sujeito à aprovação da assembleia municipal.

Quanto ao conteúdo do PSF, embora a legislação tenha deixado aos órgãos autárquicos a competência para definir as concretas medidas para a recuperação da situação financeira municipal, decorre do art.º 4.º, n.º 2 do citado DL, que o PSF “(...) inclui designadamente<sup>62</sup>:

- a) *A previsão do período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município, com respeito pelas regras presentes na LFL;*
- b) *A apresentação das medidas específicas necessárias para atingir uma situação financeira equilibrada, nomeadamente no que respeita à contenção da despesa com o pessoal durante o período de saneamento financeiro, respeitando o princípio da optimização na afectação dos recursos humanos do município;*
- c) *A apresentação de medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza;*
- d) *Um plano com a calendarização anual da redução dos níveis de endividamento até serem cumpridos os limites previstos nos artigos 37.º e 39.º da LFL;*
- e) *A informação referente à despesa de investimento prevista, bem como as respectivas fontes de financiamento;*
- f) *Um plano de maximização de receitas, designadamente em matéria de impostos locais, taxas e operações de alienação de património;*
- g) *A previsão de impacto orçamental, por classificação económica, das medidas referidas nas alíneas anteriores, para o período de vigência do plano de saneamento financeiro.”*

Da análise ao PSF elaborado pela CMSV<sup>63</sup>, anexo ao contrato de empréstimo para saneamento financeiro, verificou-se que:

1. O documento não foi elaborado de forma detalhada e quantificável, não estabelecendo metas temporais para a trajetória de recuperação da situação financeira do município;
2. A maioria<sup>64</sup> das medidas de redução da despesa apresentadas não eram específicas, concretas e mensuráveis;

<sup>61</sup> Diploma que sancionava as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstas nos art.ºs 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL), e regulamentava o Fundo de Regularização Municipal, consagrado no art.º 42.º da LFL.

<sup>62</sup> Esta norma estabelece apenas o conteúdo mínimo do plano (a este respeito, ver o Acórdão deste Tribunal n.º 18/08 – 16.dez -1ªS/PL).

<sup>63</sup> Cfr. o anexo III, no qual se apresentam as medidas incluídas no PSF.

<sup>64</sup> É o caso das medidas de contenção da despesa com o pessoal n.ºs 2 e 5, e das medidas de contenção da despesa corrente n.ºs 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 e 12).

3. Não foram efetuadas projeções financeiras demonstrativas de que as medidas preconizadas eram suficientes para o município atingir uma situação equilibrada.
4. O PSF continha os objetivos e as medidas a serem implementadas pela CMSV, com vista ao restabelecimento da sua situação financeira, e incluía as estimativas da receita e da despesa no período de vigência do empréstimo.

### 3.2. EXECUÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

Nos subpontos seguintes apresenta-se a análise da execução do plano de saneamento financeiro no período de 2009/2016.

#### 3.2.1. Objetivos e medidas de redução da despesa

##### 3.2.1.1 – Medidas de redução da despesa com o pessoal

#### 1. Suspender as alterações ao quadro de pessoal

Com vista à contenção da despesa com o pessoal a CMSV propôs-se suspender as alterações ao quadro de pessoal até 31/12/2009<sup>65</sup>, “*de harmonia com o art.º 14.º da LOE para 2008 (...), com exceção das que resultem da aplicação da lei que, na sequência da RCM n.º 109/2005, de 30 de junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, das que sejam indispensáveis para o cumprimento da lei ou de norma regulamentar que a concretize, ou para a execução de sentenças judiciais, bem como daquelas de que resulte diminuição da despesa*”<sup>66</sup>.

A 31 de dezembro de 2009, a autarquia registava, no seu quadro de pessoal, 75 colaboradores e, em 2016, apresentava 63.

O decréscimo de 12 trabalhadores face à situação de partida evidencia que, até 31 de dezembro de 2016, o MSV tinha dado cumprimento ao compromisso estabelecido no PSF.

#### 2. Reafectar o pessoal excedentário a outras unidades orgânicas onde se denote falta de recursos humanos, para o exercício de funções compatíveis

A segunda medida do PSF visava reafectar o pessoal excedentário a outras unidades orgânicas, onde se denotasse falta de recursos humanos para o exercício de funções compatíveis.

Embora a aferição do grau de concretização seja difícil, considerou-se que a CMSV deu cumprimento à medida atentos os fundamentos do Despacho n.º 458/2014, do Presidente da

<sup>65</sup> O PSF referia “até 31 de dezembro do corrente ano” tendo-se imputado essa referência a 31/12/2009, já que o PSF foi aprovado no ano de 2009, apesar da medida mencionar a LOE para 2008.

<sup>66</sup> As medidas previstas na referida RCM n.º 109/2005 constam da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, segundo a qual (cfr. o n.º 6 do seu art.º 6.º) um órgão ou serviço da administração direta ou indireta só pode proceder ao recrutamento de trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável, ou sem relação jurídica de emprego público previamente estabelecida, em casos excecionais, precedendo de parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela Administração Pública.

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

CMSV<sup>67</sup>, que determinou a afetação dos trabalhadores, em exercício de funções públicas, do mapa de pessoal do MSV “*com vista assegurar o desenvolvimento das atribuições municipais, segundo critérios de unidade e eficácia de ação, racionalização de meios e eficiência na afetação de recursos públicos, no sentido da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço a prestar à população.*”.

### 3. Alterar o posicionamento remuneratório nas respetivas categorias apenas quando legalmente obrigatório

De acordo com a informação recolhida, as alterações verificadas ao nível do posicionamento remuneratório verificaram-se por ingresso na carreira ou por reposicionamento de dirigentes, finda a respetiva comissão de serviço, conforme previsto no respetivo estatuto. Por esse motivo considera-se que a autarquia cumpriu com a medida prevista no PSF.

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

Para apuramento da redução das prestações de serviços para a elaboração de estudos, pareceres e consultadoria, analisou-se a evolução dos compromissos assumidos e dos pagamentos efetuados na rubrica “02.02.14 - Estudos, Pareceres, Projetos e Consultadoria”, entre 2009 e 2016:

Quadro 3 – Evolução da rubrica 02.02.14 – 2009 a 2016

Ano	Situação de partida	Compromissos Assumidos	Variação total Ano n/Ano n-1	(em euros)
				Variação face à situação de partida
2009	50.121,60	50.121,60	-	0,00
2010	50.121,60	37.009,00	-13 112,60	-13 112,60
2011	50.121,60	50.253,99	13 244,99	132,39
2012	50.121,60	53.153,06	2 899,07	3 031,46
2013 (1)	50.121,60	700,28	-52 452,78	-49 421,32
2014	50.121,60	12.950,37	12 250,09	-37 171,23
2015	50.121,60	39.236,86	26 286,49	-10 884,74
2016	50.121,60	39.894,00	657,14	-10 227,60
<b>Total</b>	<b>400.972,60</b>	<b>283.319,16</b>	<b>- 10.227,60</b>	<b>-117 786,03</b>

Fonte: Mapas do controlo orçamental da despesa, por classificação económica.

(1) Verifica-se uma situação irregular em 2013, em que ocorreram pagamentos nesta rubrica de 700,00 euros sem o registo do respetivo compromisso<sup>68</sup>. Por conseguinte, no quadro, foram considerados compromissos assumidos neste montante.

Com base na evolução dos compromissos assumidos da rubrica “02.02.14 - Estudos, Pareceres, Projetos e Consultadoria”, conclui-se, face ao nível de compromissos de 2009, que houve uma significativa diminuição das prestações de serviços contratadas pela CMSV no período 2009-2016, ou seja, que a medida foi cumprida.

### 5. Optar pela flexibilidade, dinamismo e inovação

<sup>67</sup> Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 6, de 9 de janeiro de 2014.

<sup>68</sup> Situação que foi analisada no ponto 3.3.1. deste documento.

A quinta medida do PSF visava alterar o modelo orgânico do município optando pela flexibilidade, dinamismo e inovação, adaptando-o às novas competências em constante mudança. Esse desiderato foi concretizado pelo Despacho n.º 16242/2013, do Presidente da CMSV<sup>69</sup>, que aprovou o Regulamento da Estrutura Flexível, Organização e Funcionamento dos Serviços Municipais de São Vicente, segundo os princípios estabelecidos no Regime Jurídico de Organização dos Serviços das Autarquias Locais<sup>70</sup>. Em face do que antecede concluiu-se pelo cumprimento da medida.

## 6. Reduzir, já em 2010, as despesas com utilização de viaturas, horas extraordinárias e ajudas de custo

A sexta medida de contenção da despesa visava a redução, a partir de 2010, das despesas com viaturas, horas extraordinárias e ajudas de custo.

### A. Despesa com viaturas

Com base na informação fornecida pela contabilidade analítica, apresentam-se seguidamente as despesas com as 30 viaturas ao serviço da CMSV que incluem, essencialmente, combustíveis, seguros e conservação e reparação, no período 2009-2016:

**Quadro 4 – Despesa com viaturas - 2009 a 2016**

(em euros)

Ano	Situação de partida	Despesa paga	Varição Ano n/Ano n-1	Varição face à situação de partida
2009	167.099,56	167.099,56	-	-
2010	167.099,56	243.062,80	75.963,24	75 963,24
2011	167.099,56	224.734,15	- 18.328,65	57 634,59
2012	167.099,56	229.177,96	4.443,81	62 078,40
2013	167.099,56	251.566,05	22.388,09	84 466,49
2014	167.099,56	178.216,61	- 73.349,44	11 117,05
2015	167.099,56	185.763,56	7.546,95	18 664,00
2016	167.099,56	150.774,98	- 34.988,58	- 16 324,58
<b>Total</b>	<b>1.336.796,48</b>	<b>1.630.395,67</b>	<b>- 16.324,58</b>	<b>293 599,19</b>

Fonte: Resposta da CMSV de 03/01/2018 – ponto 4.

Entre 2009 e 2016, a CMSV despendeu com o seu parque automóvel cerca de 1,6 milhões de euros, uma média de, aproximadamente, 204 mil euros por ano. Com exceção de 2016, verificou-se que a despesa com viaturas foi sempre superior à do ano de referência, verificando-se, no final do período, que a despesa acumulada (1,63 milhões de euros) ultrapassou em 293 mil euros a meta definida, pelo que se conclui pelo incumprimento da medida.

### B. Despesa com horas extraordinárias

A CMSV comprometeu-se a reduzir as despesas na rubrica “01.02.02 - Horas extraordinárias” na

<sup>69</sup> Publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 242, de 13 de dezembro de 2013. Note-se que este regulamento é o que se encontra atualmente em vigor, pois o primeiro Regulamento da Estrutura Flexível, Organização e Funcionamento dos Serviços Municipais de São Vicente foi o Regulamento n.º 896/2010, publicado no DR, 2.ª série, n.º 245, de 21 de dezembro de 2010, revogado pelo Despacho n.º 1908/2013, de 24/01/2013, publicado DR 2.ª série, n.º 22, de 31 de janeiro de 2013.

<sup>70</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro.

proporção de 1% por ano<sup>71</sup>, constando do quadro seguinte a despesa anual desta rubrica, entre 2009 e 2016:

**Quadro 5 – Despesa com horas extraordinárias - 2009 a 2016**

(em euros)

Ano	Execução		Previsão no PSF	
	Compromissos Assumidos	Varição Ano n/Ano n-1	Compromissos Assumidos	Varição Ano n/Ano n-1
2009	28.443,33	-	28.443,33	-
2010	32.715,75	4.272,42	28.158,90	- 284,43
2011	31.928,31	- 787,44	27.877,31	- 281,59
2012	20.991,99	- 10.936,32	27.598,53	- 278,77
2013	4.157,07	- 16.834,92	27.322,55	- 275,99
2014	12.150,72	7.993,65	27.049,32	- 273,23
2015	16.442,69	4.291,97	26.778,83	- 270,49
2016	14.592,20	- 1.850,49	26.511,04	- 267,79
<b>Total</b>	<b>161 422,06</b>	<b>-13 851,13</b>	<b>219.739,82</b>	<b>- 1 932,29</b>

**Fonte:** Mapas do controlo orçamental da despesa, por classificação económica (rubrica 01.02.02) e Plano de Saneamento Financeiro.

A despesa com horas extraordinárias, para o período 2009/2016, rondou os 161 mil euros a que corresponde uma média anual de cerca de 20 mil euros. A redução prevista no PSF, partindo do montante de 2009 e calculada até 2016, seria de cerca de 280€ anuais, ou seja, aproximadamente 1,960€.

Considerando que a previsão do PSF apontava para uma despesa, no período, de 219,7 mil e que os compromissos assumidos rondaram os 161,4 mil euros, conclui-se que a meta de redução da despesa foi claramente cumprida (-58.317,76 euros que o previsto), apesar de nos anos de 2010 e 2011 se ter verificado um aumento da despesa com horas extraordinárias.

**C. Despesa com ajudas de custo**

À semelhança da despesa com horas extraordinárias, o compromisso de redução da despesa com ajudas de custo foi estabelecido na proporção de 1% por ano<sup>72</sup>, tendo-se utilizado como indicador de desempenho o comportamento da rubrica “01.02.04 – Ajudas de custo”, cuja evolução entre 2009 e 2016 consta do quadro seguinte:

<sup>71</sup> Cfr. o ofício da CMSV n.º 1, de 5 de janeiro de 2009, em resposta à solicitação de esclarecimentos no âmbito do processo de visto n.º 115/2008, constante do ofício da SRMTC n.º UAT 1/428/08, de 16 de dezembro de 2008.

<sup>72</sup> Cfr. o ofício da CMSV n.º 1, de 5 de janeiro de 2009, em resposta à solicitação de esclarecimentos no âmbito do processo de visto n.º 115/2008, constante do ofício da SRMTC n.º UAT 1/428/08, de 16 de dezembro de 2008.

### Quadro 6 – Despesa com ajudas de custo - 2009 a 2016

(em euros)

Ano	Execução		Previsão no PSF	
	Compromissos Assumidos	Varição Ano n/Ano n-1	Compromissos Assumidos	Varição Ano n/Ano n-1
2009	5.165,57	-	5.165,57	-
2010	9.253,71	4.088,14	5.113,91	-51,66
2011	4.806,03	-4.447,68	5.062,78	-51,14
2012	3.112,91	-1.693,12	5.012,15	-50,63
2013	319,53	-2.793,38	4.962,03	-50,12
2014	914,96	595,43	4.912,41	-49,62
2015	1.434,14	519,18	4.863,28	-49,12
2016	634,23	-799,91	4.814,65	-48,63
<b>Total</b>	<b>25.641,08</b>	<b>-4.531,34</b>	<b>39.906,77</b>	<b>-350,92</b>

Fonte: Mapas do controlo orçamental da despesa, por classificação económica (rubrica 01.02.04) e Plano de Saneamento Financeiro.

A despesa com ajudas de custo, entre 2009 e 2016, atingiu aproximadamente 26 mil euros, verificando-se uma média anual de cerca de 3 mil euros. A redução total, entre 2009 e 2016, prevista no PSF ascendia a cerca de 350 euros.

Uma vez que a redução efetiva se fixou nos 14,3 mil euros (39.906,77€ - 25.641,08€), conclui-se que a meta de redução da despesa foi claramente cumprida, pese embora o aumento verificado em 2010.

A avaliação conjunta das três metas que a CMSV se propôs atingir permite concluir que a medida não foi cumprida já que, no conjunto, se observa um aumento da despesa de cerca de 221 mil euros<sup>73</sup>.

#### 3.2.1.2 – Medidas de redução da despesa corrente

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

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

A análise realizada permitiu concluir que, em 2009, a CMSV era titular de um contrato de arrendamento de um prédio no Sítio da Igreja – Boaventura, onde funcionavam os serviços da Junta de Freguesia da Boaventura. Considerando que esse contrato foi denunciado pela CMSV no final de 2014, e que não há notícia da celebração de novos contratos de arrendamento, conclui-se que a medida foi cumprida.

<sup>73</sup> Resultante da adição da variação dos custos com viaturas face à meta (293.599,19) com a redução dos gastos com as horas extraordinárias (sensivelmente -58.317,76 euros) e ajudas de custo (cerca de -14.265,69 euros).



2. Reforçar as condições de base para a inovação e o empreendedorismo
3. Minimizar custos uniformizando documentos existentes

A aferição do cumprimento da segunda e terceira medidas<sup>74</sup> de contenção da despesa corrente não se realizou por serem medidas indefinidas e indeterminadas.

#### 4. Elaborar orçamentos anuais detalhados e realistas

A assertividade das estimativas de receita e despesa do Município de São Vicente, no período 2009-2016, foi medida com base nas taxas de execução da receita e da despesa e, bem assim, pelo grau de cobertura das despesas assumidas pela receita cobrada:

**Quadro 7 – Execução orçamental - 2009 a 2016**

		(em euros)			
Designação		2009	2010	2011	2012
Receita	Orçamentada	19.109.023,00	17.226.834,00	14.429.059,00	13.451.331,00
	Cobrada	10.104.416,88	5.769.083,19	5.714.181,79	6.766.456,38
	<b>% Execução</b>	<b>53%</b>	<b>33%</b>	<b>40%</b>	<b>50%</b>
Despesa	Orçamentada	19.109.023,00	17.226.834,00	14.429.059,00	13.451.331,00
	Paga	10.164.425,27	5.833.511,33	5.688.135,14	6.610.178,31
	<b>% Execução</b>	<b>53%</b>	<b>34%</b>	<b>39%</b>	<b>49%</b>
Grau de cobertura das despesas <sup>75</sup>	Rec. Cobrada	10.104.416,88	5.769.083,19	5.714.181,79	6.766.456,38
	Desp. Assumida	13.775.952,87	9.096.593,81	10.567.848,88	9.789.421,39
	<b>% Cobertura</b>	<b>73%</b>	<b>63%</b>	<b>54%</b>	<b>69%</b>
Designação		2013	2014	2015	2016
Receita	Orçamentada	9.605.297,00	7.601.561,00	6.460.295,00	5.611.739,00
	Cobrada	5.432.328,94	5.361.290,02	6.081.231,45	5.353.157,58
	<b>% Execução</b>	<b>57%</b>	<b>71%</b>	<b>94%</b>	<b>95%</b>
Despesa	Orçamentada	9.605.297,00	7.601.561,00	6.460.295,00	5.611.739,00
	Paga	5.527.174,15	5.314.665,18	6.213.136,15	5.330.529,60
	<b>% Execução</b>	<b>58%</b>	<b>70%</b>	<b>96%</b>	<b>95%</b>
Grau de cobertura das despesas	Rec. Cobrada	5.432.328,94	5.361.290,02	6.081.231,45	5.353.157,58
	Desp. Assumida	7.996.045,75	5.928.386,96	6.392.401,90	5.674.824,12
	<b>% Cobertura</b>	<b>68%</b>	<b>90%</b>	<b>95%</b>	<b>94%</b>

**Fonte:** Mapas do controlo orçamental da receita e da despesa, constantes da prestação de contas do período de 2009 a 2016.

Os dados coligidos evidenciam que as previsões orçamentais de 2009 a 2013 conduziram a uma elevada sobreavaliação orçamental, em particular em 2010 e 2011, uma vez que as previsões não encontram sustentação nos elementos históricos, nem em qualquer outra informação credível que permita fundamentar tais expectativas, tanto no orçamento da receita, como da despesa.

<sup>74</sup> As mencionadas medidas visavam (cfr. o anexo IV-A):

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

<sup>75</sup> Grau de cobertura das despesas = Receita cobrada / Despesa Assumida.

Todavia, quer na receita, quer na despesa, verificou-se uma melhoria significativa a partir de 2014 no grau de execução orçamental, em particular em 2015 e 2016, com níveis de execução próximos dos 100%, permitindo concluir pelo cumprimento da presente medida.

Apesar da medida não referir o equilíbrio orçamental, não é despidendo salientar que, entre 2009 e 2016, verificou-se uma situação de desequilíbrio orçamental persistente, com melhorias significativas entre 2014 e 2016. Neste particular, cumpre referir que, com a Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA)<sup>76</sup>, a assunção de compromissos pelas entidades públicas, em particular pelos Municípios, passou a estar sujeita à prévia existência de fundos disponíveis para garantir a capacidade de efetuar o respetivo pagamento, e não apenas de cabimento orçamental prévio.

A evolução do nível de detalhe dos orçamentos não foi analisada, por se considerar que os quadros e códigos de contas de classificação orçamental e patrimonial contantes do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)<sup>77</sup> são suficientemente pormenorizados.

## 5. Restringir novos contratos de prestação de serviços individuais/avenças

A medida tendente à restrição de novos contratos de prestação de serviços individuais/avenças não foi avaliada dada a falta de indicadores e de calendarização.

Ao nível das avenças verificou-se que à data de implementação do PSF, a CMSV não tinha nenhuma. A 18/05/2015 celebrou um contrato de aquisição de serviços de consultoria técnica jurídica e de advocacia, no montante de 24 mil euros por ano, ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor, pelo prazo de um ano, com possibilidade de renovação por mais dois anos. A despesa efetuada em 2015 e 2016, foi de 16,6 mil euros e de 25,8 mil euros, respetivamente.

Em termos de prestações de serviços, foram contratados no primeiro ano de vigência do PSF encargos com prestações de serviços, cuja despesa totalizou 29,7 mil euros<sup>78</sup>, não havendo registo da assunção de despesas com este tipo de aquisições nos anos seguintes.

<sup>76</sup> Aprovada pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 22/2015, de 17 de março.

<sup>77</sup> Aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, alterado pelas Leis n.ºs 162/99, de 14 de setembro, e 60-A/2005, de 30 de dezembro, e pelos DL n.ºs 315/2000, de 2 de dezembro e 84-A/2002, de 5 de abril.

<sup>78</sup> Com base nos contratos publicados no site [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt), e nas contas correntes da rubrica da despesa 02.02.14 e 02.02.25.

Prestação de Serviços	Data do contrato	Despesa		
		2009	2010	Total
Formação sobre código da contratação pública	04/03/2009	9.000,00	0,00	9.000,00
Consultadoria jurídica para acompanhamento da revisão do PDM	26/02/2009	10.800,00	1.200,00	12.000,00
Consultadoria para implementação do SIADAL	16/02/2009	8.700,00	0,00	8.700,00
<b>Total</b>		<b>28.500,00</b>	<b>1.200,00</b>	<b>29.700,00</b>

6. Planear os recursos humanos de acordo com as necessidades efetivas
7. Reforçar a função de controlo financeiro ao nível orçamental
8. Garantir a satisfação do princípio da economia, eficácia e eficiência na aquisição de bens
9. Utilizar viaturas para o serviço estritamente necessário

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

Relativamente à nona medida, importa referir que a intenção de só admitir a utilização dos veículos da CMSV para o serviço estritamente necessário não foi concretizada (como devia) através de um instrumento normativo que estabelecesse as regras e prioridades de utilização dos veículos e que concorresse, designadamente, para o cumprimento da meta relativa à diminuição das despesas com viaturas.

#### 10. Reduzir os prazos de pagamento

A evolução do prazo médio de pagamento (PMP) a fornecedores, no período 2009-2016, consta do quadro seguinte:

**Quadro 8 – Prazo médio de pagamento - de 2009 a 2016**

(em dias)

Designação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 09/16
PMP	87	81	230	647	436	1088	351	436	349
Δ (%)	-	-6,90	183,95	181,30	-32,61	149,54	-67,74	24,22	401,15

**Fonte:** Mapas do Prazo Médio de Pagamentos por município, publicados no site [www.portalautarquico.dgal.gov.pt](http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt).

A informação espelhada no quadro permite concluir que o prazo médio de pagamento a fornecedores aumentou, de 2009 para 2016, em 349 dias e que, conseqüentemente, o compromisso assumido no PSF não foi cumprido.

Regista-se, ainda, o aumento das dívidas de curto prazo em 1,7 milhões de euros (85,6%), entre 2009 e 2016, com particular relevo para o aumento verificado em 2013, conforme exposto no ponto 3.3.1.

**Quadro 9 – Dívidas a terceiros de curto prazo - 2009 a 2016**

(milhares de euros)

Designação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 09/16
Dívidas a terceiros - cp	2 041,68	2 975,12	4 780,77	3 212,17	6 180,63	4 483,24	3 757,92	3 795,29	1 753,61
Δ (%)	-	45,72	60,69	-32,81	92,41	-27,46	-16,18	0,99	85,89

**Fonte:** Balanços reportados a 31 de dezembro, constantes da prestação de contas do período de 2009 a 2016.

Esta situação traduz a inobservância dos propósitos subjacentes ao PSF, cuja finalidade era reprogramar a dívida de curto prazo e, conseqüentemente, obter o equilíbrio financeiro da autarquia.

## 11. Reduzir o ciclo de caixa com a antecipação de receitas

Na décima primeira medida do PSF, a CMSV propôs-se antecipar os recebimentos relativamente à situação de partida.

Para avaliar o cumprimento da medida, elaborou-se o quadro seguinte que evidencia a evolução das dívidas de terceiros de curto prazo entre 2009 e 2016:

**Quadro 10 – Dívidas de terceiros de curto prazo - 2009 a 2016**

(milhares de euros)

Designação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 09/16
Clientes	5,02	2,65	5,79	4,90	9,92	12,35	14,34	7,22	2,20
Utentes	9,06	9,50	10,29	10,40	10,59	50,61	21,86	92,98	83,92
IVA a recuperar	15,96	7,03	30,99	33,70	33,70	31,54	39,85	66,83	50,87
Estado	-	-	133,18	133,18	133,18	133,18	133,18	133,18	133,18
Fundos Comunitários	3 587,49	4 183,87	3 249,67	989,85	1 161,76	1 015,79	60,16	-	-3 587,49
Contratos-Programa	2 710,85	2 710,85	1 147,99	538,46	215,51	-	-	-	-2 710,85
Outros	2,88	2,88	2,88	2,88	2,88	3,57	3,57	2,46	-0,42
<b>Total</b>	<b>6 331,25</b>	<b>6 916,77</b>	<b>4 580,79</b>	<b>1 713,36</b>	<b>1 567,54</b>	<b>1 247,05</b>	<b>272,96</b>	<b>302,67</b>	<b>- 6 028,58</b>
Δ (%)	-	9,25	-33,77	-62,60	-8,51	-20,45	-78,11	10,89	<b>-95,22</b>

Fonte: Balancete analítico acumulado da CMSV a 31/12 de cada ano, do período de 2009 a 2016.

Apesar de se verificar que as dívidas de terceiros de curto prazo aumentaram de 2009 para 2010, essa tendência inverteu-se em 2011, sendo que a diminuição de 2009 para 2016 atingiu cerca de 6 028,58 mil euros (- 95%), o que traduz o cumprimento da medida em análise.

Se se tiver em consideração a evolução do prazo médio de recebimento (PMR) de clientes, verifica-se que o mesmo sofreu um aumento de 12 para 37 dias, de 2009 para 2016, concluindo-se que o cumprimento da medida em apreço verificou-se por força de um recebimento mais célere dos créditos sobre Entidades Públicas.

**Quadro 11 – Prazo médio de recebimento - 2009 a 2016**

(milhares de euros)

Designação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ 09/16
Clientes <sup>79</sup>	16,96	15,02	18,96	18,18	23,38	66,54	39,77	102,66	<b>85,7</b>
Vendas <sup>80</sup>	519,45	649,01	714,45	713,94	933,87	999,01	1.001,73	1.011,13	<b>491,68</b>
PMR(dias) <sup>81</sup>	12	8	10	9	9	24	14	37	<b>25</b>
Δ (%)	-	<b>-29,12</b>	<b>14,67</b>	<b>-4,05</b>	<b>-1,68</b>	<b>166,04</b>	<b>-40,39</b>	<b>155,73</b>	<b>210,97</b>

Fonte: Balancete analítico acumulado da CMSV a 31/12 de cada ano, do período de 2009 a 2016.

## 12. Negociar com fornecedores visando obter melhores prazos de pagamento

Esta medida não foi avaliada por estar em contradição com a medida 10 (que visava a redução dos prazos de pagamento) e com o próprio propósito do PSF.

<sup>79</sup> Valores constantes das contas POCP 21.2, 21.3 e 26.8.8.

<sup>80</sup> Valores constantes das contas POCP 71 e 72.

<sup>81</sup> PMR = 365 x (Clientes: Vendas).

### 3.2.1.3 – Metas de variação da despesa corrente

A al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008<sup>82</sup>, de 07/03 estabelece que os PSF devem apresentar “(...) medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza”.

Por outro lado, nos termos do art.º 59.º, n.º 5, al. a) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI)<sup>83</sup>, e do art.º 40.º, n.º 4, al. a) da LFL (Lei n.º 2/2007, que vigorou até 31/12/2013), os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a cumprir o PSF, e a respeitar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas municipais, as quais terão de respeitar as despesas já comprometidas e conter a despesa corrente.

Nesta sequência, o PSF estipulou que “[a]s medidas a serem tomadas deverão permitir que a despesa corrente não cresça de forma superior à taxa de inflação prevista para cada ano”<sup>84</sup>.

Para avaliar o grau de cumprimento dessas metas analisou-se a evolução dos orçamentos da CMSV entre 2008<sup>85</sup> e 2016 e procedeu-se à sua comparação com as taxas globais de crescimento da despesa corrente implícitas no OE<sup>86 e 87</sup> e com as taxas de inflação.

<sup>82</sup> Este diploma densificou as regras do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previsto nos art.ºs 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais (LFL), aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro.

<sup>83</sup> Que revogou a anterior Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (LFL).

<sup>84</sup> Cfr. a pág.47 do Estudo sobre a situação financeira e plano de saneamento financeiro do Município de São Vicente.

<sup>85</sup> Foi necessário considerar o orçamento de 2008 para calcular a taxa de variação da despesa corrente de 2009.

<sup>86</sup> Leis n.ºs 64-A/2008, de 31/12 (LOE para 2009), 3-B/2010, de 28/04 (LOE para 2010), 55-A/2010, de 31/12 (LOE para 2011), 64-B/2011, de 30/12 (LOE para 2012), 66-B/2012, de 31/12 (LOE para 2013), 83-C/2013, de 31/12 (LOE para 2014), 82-B/2014, de 31/12 (LOE para 2015) e 7-A/2016, de 30/03 (LOE para 2006).

<sup>87</sup> Cfr. os seguintes documentos:

- Relatório OE2009, Situação Financeira das Administrações Públicas, IV.1.4.1. Despesa do Estado, IV.1.4.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.15. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 138.
- Relatório OE2010, Situação Financeira das Administrações Públicas, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.17. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 138.
- Relatório OE2011, Situação Financeira das Administrações Públicas, IV.1.5.1. Despesa do Estado, IV.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.1.16. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 110.
- Relatório OE2012, Situação Financeira das Administrações Públicas, III.3.1.2. Despesa do Estado, III.3.1.2.1. Classificação Económica, Quadro III.3.15. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 72.
- Relatório OE2013, Situação Financeira das Administrações Públicas 2012 e 2013 (Contabilidade Pública e Nacional), III.1.1.2. Despesa do Estado, III.1.1.2.1. Classificação Económica, Quadro III.1.8. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 105.
- Relatório OE 2014, Situação Financeira das Administrações Públicas 2013 e 2014 (Contabilidade Pública e Nacional), III.1.1.2. Despesa da Administração Central, Quadro III.1.8. Evolução da Despesa Efetiva da Administração Central, pg. 104.
- Relatório OE 2015, Situação Financeira das Administrações Públicas 2014 e 2015 (Contabilidade Pública e Nacional), III.1.1.2. Despesa da Administração Central, Quadro III.1.5. Evolução da Despesa Efetiva Consolidada da Administração Central, pg. 84.
- Relatório OE 2016, Situação Financeira das Administrações Públicas 2015 e 2016 (Contabilidade Pública e Nacional), III.1.1.2. Despesa da Administração Central, Quadro III.3. Receitas e Despesas das Administrações Públicas (contabilidade nacional), Quadro III.1.5. Evolução da Despesa Efetiva Consolidada da Administração Central, pg. 77.

### Quadro 12 – Metas de variação da despesa corrente - 2009 a 2016

(milhares de euros)

Designação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesa orçamentada									
Orçamento inicial	5.296,80	7.333,82	5.086,40	4.743,97	4.182,69	3.698,68	3.768,73	3.848,58	3.879,88
Orçamento final	5.345,00	6.674,52	5.008,68	4.749,97	4.182,69	3.698,68	3.768,73	3.681,59	3.967,59
Variação anual (%)									
Orçamento inicial	-	37,21%	-23,79%	-5,29%	-11,94%	-11,57%	1,89%	2,12%	5,39%
Orçamento final	-	24,87%	-24,96%	-5,17%	-11,94%	-11,57%	1,89%	-2,31%	7,77%
<b>Variação OE (em %)</b>	-	<b>2,3%</b>	<b>3,7%</b>	<b>-3,6%</b>	<b>-4,7%</b>	<b>0,2%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>4,8%</b>
<b>Taxa de inflação prevista (%)<sup>88</sup></b>	-	<b>2,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,0%</b>

Fonte: Mapas do controlo orçamental da despesa, constantes da prestação de contas do período de 2008 a 2016.

Em conformidade com a informação constante do quadro supra, em 2009, 2014 e 2016<sup>89</sup>, a despesa corrente orçamentada evidenciou uma taxa de crescimento superior à implícita no OE, contrariando o disposto na al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03, na al. a) do n.º 4 do art.º 40.º da LFL e na al. a) do n.º 5 do art.º 59.º do RFALEI, bem como o determinado no PSF, que vinculava o município a observar no período considerado, como limite para a evolução das despesas, as taxas globais fixadas no OE e a taxa de inflação prevista.

Verifica-se ainda que, durante a execução do orçamento daqueles exercícios, o executivo municipal não adequou, como era seu dever, o orçamento da despesa às taxas de variação dos indexantes legais.

Nesta medida, o incumprimento da meta geral estabelecida para a orçamentação da despesa corrente seria gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista nas alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, imputável aos membros do órgão executivo que elaboraram as propostas de orçamento para 2009, 2014 e 2016 e a quem competia promover as respetivas revisões<sup>90</sup>, sendo o caso<sup>91</sup>.

Contudo, o procedimento para efetivação da eventual responsabilidade financeira sancionatória emergente do incumprimento das taxas de crescimento da despesa corrente de 2009 já se encontrava extinta à data de aprovação do PGA (21/12/2017), nos termos dos art.º 69.º, n.º 2, al. a)

<sup>88</sup> Fonte: Banco de Portugal - Índice Harmonizado de Preços do Consumidor (IHPC) in Boletim Económico – Inverno 2007, volume 13, n.º 4, pág. 9; Boletim Económico – Inverno 2008, volume 14, n.º 4, pág. 9; Boletim Económico – Inverno 2009, volume 15, n.º 4, pág. 9; Boletim Económico – Inverno 2010, volume 16, n.º 4, pág. 9; Boletim Económico – Inverno 2011, volume 17, n.º 4, pág. 7; Boletim Económico – Inverno 2012, volume 18, n.º 4, pág. 7; Boletim Económico – Inverno 2013, volume 19, n.º 4, pág. 7; Boletim Económico – Inverno 2014, pág. 7.

<sup>89</sup> Note-se que, embora, o orçamento inicial de 2015 ultrapassasse a taxa de variação da despesa corrente prevista no OE, durante a execução do referido orçamento, o executivo municipal adequou-o àquela taxa.

<sup>90</sup> O orçamento de 2009 foi aprovado em reunião de câmara, com os votos a favor de José Humberto de Sousa Vasconcelos, João António França Monte e Silvano dos Santos Camacho Ribeiro, e com os votos contra, com declaração de voto vencido, de João Carlos Justino Mendes de Gouveia e João Ricardo Gonçalves dos Santos (cfr. a Ata n.º 25/08, de 18/12/2008).

Os orçamentos de 2014 e 2016 foram aprovados em reunião de câmara, com os votos a favor de José António, Gonçalves Garcês, Fernando Simão de Góis, Rosa Maria Rodrigues Castanho dos Santos e César Gregório Nóbrega Pereira, e com o voto contra, relativamente a 2014, e com abstenção, relativa a 2016, de José António Martins (cfr., respetivamente, as Atas n.ºs 6/2013, de 16/12, e 23/2015, de 29/10).

<sup>91</sup> Nos termos da al. c) do n.º 2 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09, e da alínea c) do n.º 1 do art.º 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12/09.



e 70.º, n.º 2 da LOPTC. Ressalva-se ainda que as condições objetivas de punibilidade das restantes situações geradoras de responsabilidade financeira sancionatória foram modificadas com a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12<sup>92</sup>, que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem “*ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente*”<sup>93</sup>, não sendo assim possível responsabilizar os autarcas que elaboraram as propostas de orçamento para 2014 e 2016, atento o princípio da aplicação da lei penal mais favorável consagrado nos art.ºs 29.º, n.º 4 da CRP e 2.º do Código Penal.

### 3.2.2. Medidas relativas à maximização da receita

A CMSV previa, no período de 2009 a 2020, a manutenção das taxas do IMI<sup>94</sup> e o aumento das taxas e tarifas municipais em função da previsão da taxa de inflação anual de 2,5%, tendo calculado as projeções financeiras<sup>95</sup> do PSF com base na receita média arrecadada no período de 2005 a 2007 (cfr. o Anexo III-C). Previu-se ainda arrecadar, até 31/12/2021, 777 000,00€ através da alienação de património, fazendo elevar para 4 972 376,00€ o valor global estimado da receita para os 12 anos da vigência do contrato de empréstimo, considerando o ano 2009 como referência.

Relativamente à implementação das medidas de maximização da receita, apurou-se o seguinte:

- a) As taxas de IMI em vigor no período de 2009 a 2016 não sofreram qualquer aumento, mantendo-se nos 0,3% para os Prédios Urbanos avaliados nos termos do CIMI, 0,6 % para os restantes Prédios Urbanos e 0,8% para os Prédios Rústicos<sup>96</sup>.
- b) Em 08/02/2011<sup>97</sup> foi aprovado um novo “*Regulamento Municipal de Taxas e Compensações associadas à realização de operações urbanísticas*”<sup>98</sup>, elaborado de acordo com a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro<sup>99</sup>, cujo art.º 67.º determina que “[c]ompete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara, aquando da aprovação do Orçamento, proceder à actualização do valor das taxas que constam da tabela anexa ao presente Regulamento, de acordo com a taxa de inflação.”.

<sup>92</sup> Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: “*A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933*”.

<sup>93</sup> Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

<sup>94</sup> Taxas de IMI propostas para 2009-2020:

- Prédios urbanos – 0,6%;
- Prédios urbanos avaliados nos termos do CIMI – 0,3%;
- Prédios rústicos – 0,8%.

Note-se que, embora a CMSV se propusesse manter a taxa mínima de IMI em todo o período do empréstimo, atendendo à previsão de que “[a] receita deste imposto terá tendência a subir substancialmente, devido ao grande número de edificações que têm vindo a ser construídas no concelho e atendendo a que muitas delas está a terminar o prazo de isenção”, projetou uma atualização da receita deste imposto em 2,5%, com base na taxa de inflação.

<sup>95</sup> A previsão foi apresentada para 2008 a 2020, mas o PSF foi visado pela SRMTC apenas em 2009, pelo que se ajustou a previsão para 2009 a 2021.

<sup>96</sup> Cfr. as Atas das reuniões da AMSV n.ºs 17, de 10/10/2008, 6/2009, de 16/11, 4/2010, de 23/09, 6/2011, de 27/09, 4/2012, de 27/09, 4/2013, de 23/09, 7/2014, de 31/10, e 5/2015, de 28/09.

<sup>97</sup> Cfr. a Ata da reunião da AMSV n.º 1/2011.

<sup>98</sup> Cfr. o Regulamento n.º 121/2011, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 34, de 17/02/2011.

<sup>99</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31/12, e 117/2009, de 29/12.

Também nos termos da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro<sup>100</sup>, foi aprovado, em 28/02/2011<sup>101</sup>, um novo “Regulamento de Taxas do Município de São Vicente”<sup>102</sup>, cujo n.º 1 do art.º 26.º determina que “[o] valor das taxas municipais, previstas na tabela anexa, é actualizado anualmente, aquando da aprovação do orçamento, em função dos índices de inflação publicados pelo Instituto Nacional de Estatística.”.

Verificou-se, contudo, que a mencionada atualização não foi observada.

- c) O Município de São Vicente não procedeu à venda dos prédios rústicos e urbanos previstos no PSF<sup>103</sup>.

Não obstante a falta de calendarização da alienação do património da autarquia no PSF, a falta de implementação desta medida consubstancia, por ora, um incumprimento daquele plano, situação que poderá ser revertida até ao termo do mesmo.

No seguimento das medidas implementadas verificou-se que a receita arrecadada entre 2009 e 2016 superou a previsão contemplada no PSF em cerca de 2 milhões de euros<sup>104</sup> sobretudo em razão das cobranças provenientes do IMI (que, de per si, são responsáveis por um aumento da execução face ao previsto de 1,5 milhões de euros) e da recolha de resíduos sólidos (0,5 milhões de euros). As únicas receitas que registaram uma evolução inferior à previsão respeitam a “Loteamento e Obras” e à “Publicidade”.

**Quadro 13 – Execução das medidas de maximização da receita – 2009 a 2016**

(em euros)

Designação	Previsão de cobranças do PSF		Cobranças 2009-2016	Grau de execução
	Σ 2009-2021	Σ 2009-2016		
IMI	1.848.082,43	1.066.353,45	2.552.287,95	239,3%
Consumo de água	1.702.989,63	982.634,12	1.080.116,17	109,9%
Ligações de água	9.526,22	5.496,68	82.602,55	1502,8%
Recolha de resíduos sólidos	161.293,26	93.067,08	542.412,90	582,8%
Loteamentos e Obras	345.251,58	199.212,01	97.145,22	48,8%
Publicidade	97.853,44	56.461,97	22.167,74	39,3%
Cemitérios	30.379,44	17.529,10	21.994,24	125,5%
Alienação de património*	777.000,00	-	0,00	0,0%
<b>Total</b>	<b>4.972.376,00</b>	<b>2.420.754,41</b>	<b>4.398.726,77</b>	<b>181,71%</b>

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

<sup>100</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31/12, e 117/2009, de 29/12.

<sup>101</sup> Cfr. a Ata da reunião extraordinária da AMSV n.º 2/2011.

<sup>102</sup> Cfr. o Edital n.º 273/2011, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 54, de 17/03/2011, conjugado com o Boletim Municipal n.º 2/2011, de 28 de fevereiro.

<sup>103</sup> Terreno das Ginjas, no montante de 252 000,00€, um terreno fronteiro aos Paços do Município, no valor de 250 000,00€, e dois prédios urbanos onde funcionaram o Centro da Juventude e o Centro de Promoção Cultural, nos montantes de 170 000,00€ e 105 000,00€, respetivamente.

<sup>104</sup> Cfr. o anexo IV, que espelha a variação da receita arrecadada decorrente das medidas de maximização da receita.

### 3.2.3. Previsão das despesas de investimento

O PSF da CMSV estimava<sup>105</sup>, para o horizonte temporal de 2009 a 2021<sup>106</sup>, a realização de obras estruturantes com um custo global de 7,5 milhões de euros (cfr. o Anexo III-B)<sup>107</sup>, bem como o financiamento do referido investimento por receitas de capital, oriundas do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e de contratos programa (CP) a celebrar com o Governo Regional (no montante de 25,3 e de 42,1 milhões de euros, respetivamente).

A execução das referidas obras, em 31/12/2016, era a espelhada no quadro seguinte:

**Quadro 14 – Execução das obras estruturantes previstas no PSF - Situação em 31/12/2016**

(em euros)

Designação da Obra	Previsão no PSF	Adjudicação		Pagamentos (c/IVA) 2009-2016	Financiamento p/ CP 2009-2016	Receção da obra
		Data	Valor (s/IVA)			
Transferência do Armazém da CMSV para o Parque Empresarial e requalificação do antigo local e Frente Mar - São Vicente	695.000,00	n.r.	-	68 786,00	-	-
Construção da Estrada Municipal entre Feiteiras e Levada do Poio - São Vicente	660.000,00	29/01/2009	694.384,17	690 923,22	622.174,58	29/02/2012
Requalificação e Pavimentação da Estrada João Abel de Freitas, entre edifício dos bombeiros e rotunda do Laranjal - São Vicente	1.426.000,00	27/08/2009	5.124.981,00	2 932 454,66	402.448,08	01/09/2011
Requalificação da Vila de São Vicente	500.000,00	25/05/2009	716 962,54	793 062,15	-	28/01/2010
Edifício multiusos	2.000.000,00	n.r.	-	-	-	-
Jardim das Artes	1.000.000,00	n.r.	-	-	-	-
Melhoramento das acessibilidades nas três freguesias	1.000.000,00	Diversos	-	-	-	-
Requalificação da frente mar	200.000,00	n.r.	-	27 360,00	-	-
<b>Total</b>	<b>7.481.000,00</b>	-	<b>6.536.327,71</b>	<b>4.512.586,03</b>	<b>1.024.622,66</b>	-

n.r. - não realizado

De notar que, em 31/12/2016, três das oito obras estruturantes previstas no PSF já se encontravam concluídas, enquanto as restantes não haviam sido iniciadas<sup>108</sup>.

Não obstante, resulta das demonstrações financeiras do município que as despesas de investimento assumidas, no período 2009-2016 (17,2 milhões de euros), foram superiores (em 9,7 milhões de euros) à totalidade da verba que o PSF previa que fosse gasta até 2021 (7,5 milhões de euros).

Ao invés, as receitas estiveram 29,2 milhões de euros abaixo do previsto devido à sobreavaliação das transferências que se previa viessem a ser atribuídas, sobretudo, pelo GR no âmbito da cooperação financeira com os municípios (- 23,3 milhões de euros), bem como do FEF Capital (- 5,9 milhões de euros):

<sup>105</sup> Em conformidade com a alínea e) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

<sup>106</sup> A previsão foi apresentada para 2008 a 2020, mas o PSF foi visado pela SRMTC apenas em 2009, pelo que se ajustou a previsão para 2009 a 2021.

<sup>107</sup> Note-se que a despesa de investimento prevista no PSF não foi calendarizada, impedindo a sua anualização.

<sup>108</sup> Dado o caráter generalista das obras de “Melhoramento das Acessibilidades nas Três Freguesias”, não foi possível aferir o seu nível de execução.

**Quadro 15 – Execução das despesas de investimento e das fontes de financiamento – 2009 - 2016**

(em euros)

Anos	Despesas de Investimento			Fontes de Financiamento	
	Despesa paga	Compromissos por pagar em 31/12	Despesa realizada	FEF	Contrato programa
2009	(1) 4.996.813,38	2.267.208,05	7.264.021,43	1.715.871,00	0,00
2010	1.538.677,61	2.749.113,43	4.287.791,04	1.742.242,00	0,00
2011	1.405.935,81	4.235.309,63	5.641.245,44	1.653.709,00	242.008,94
2012	2.958.684,63	2.649.952,69	5.608.637,32	1.569.112,00	281.647,29
2013	1.787.487,84	2.109.281,09	3.896.768,93	784.556,00	285.456,08
2014	1.417.862,88	398.136,77	1.815.999,65	381.172,00	215.510,35
2015	2.066.234,98	40.001,78	2.106.236,76	398.130,00	0,00
2016	963.121,14	39.937,35	1.003.058,49	403.498,00	0,00
<b>Total</b>	<b>17.134.818,27</b>	<b>14.488.940,79</b>	<b>31.623.759,06</b>	<b>8.648.290,00</b>	<b>1.024.622,66</b>
<b>Despesa de 2009 a 2016<sup>109</sup></b>			<b>17.174.755,62</b>		
PSF			7.481.000,00	14.587.408,52	24.286.402,21
<b>Desvio</b>			<b>9.693.755,62</b>	<b>-5.939.118,52</b>	<b>-23.261.779,55</b>

**Fonte:** Mapas de controlo orçamental da despesa (rubrica “07 – Aquisição de bens de capital”) e da receita (rubricas “10.03.01.01 – Fundo de Equilíbrio Financeiro” e “10.04.02.01 – Contratos Programa”).

**Nota:** 1 - Deste valor, cerca de 3,5 milhões foram pagos com recurso ao empréstimo de saneamento financeiro.

De tudo o que foi dito resulta que os compromissos assumidos pelo município no âmbito do PSF não impediram os membros do executivo de menosprezar os objetivos de saneamento financeiro municipal, sobretudo entre 2010 e 2013, em detrimento das despesas de investimento apesar da redução do financiamento disponível decorrente, sobretudo, da inversão da política de apoio ao investimento municipal seguida pelo Governo Regional.

### 3.2.4. Acompanhamento da execução do Plano de Saneamento Financeiro

Durante a vigência do PSF, o executivo municipal, para além de estar obrigado a não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro e a cumprir o PSF<sup>110</sup>, está sujeito a um conjunto alargado de deveres de prestação de informação<sup>111</sup>, designadamente:

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

A lei prevê ainda que o incumprimento do PSF seja “(...) comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais” e determina, até à correção

<sup>109</sup> Corresponde à soma da despesa paga entre 2009 e 2016, e dos compromissos por pagar a 31/12/2016.

<sup>110</sup> Nos termos do art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e do art.º 40.º, n.º 4, als. a) a d) da LFL.

<sup>111</sup> Nos termos do art.º 6.º do citado DL n.º 38/2008, conjugado com os n.ºs 4, 5 e 7 do art. 40.º da LFL.

das causas que lhe deram origem, a impossibilidade do município contrair novos empréstimos, durante um período de 5 anos, e de aceder à cooperação técnica e financeira com a Administração Central (cfr. as als. a) e b) do n.º 5 do art.º 40.º da LFL e o art.º 7.º do DL n.º 38/2008).

Apesar da legislação não tipificar o modelo de relatório de acompanhamento, considera-se que tal documento não pode deixar de conter informação sobre a implementação de cada medida (incluindo as justificações para os desvios ocorridos e/ou a necessidade de introdução de medidas alternativas ou compensatórias) e de espelhar, semestralmente, a evolução da situação financeira da autarquia. De outro modo, a Assembleia Municipal não ficará habilitada, em caso de incumprimento do plano, a efetuar a comunicação a que se refere as normas acima indicadas.

A análise à documentação fornecida pelo município, evidenciou que o órgão executivo não cumpriu integralmente as obrigações acima referidas, pois os relatórios semestrais elaborados<sup>112</sup> limitavam-se a evidenciar a evolução do plano de reembolso do empréstimo, contendo apenas uma breve conclusão, com a indicação do cumprimento de algumas das medidas implementadas, sem apresentar os cálculos numéricos demonstrativos do cumprimento das referidas medidas nem os consequentes impactos na situação financeira da autarquia. Observou-se ainda que estes relatórios semestrais foram aprovados nas reuniões do executivo e submetidos à AMSV, mas só foram remetidos à DGAL em 2017<sup>113</sup>.

Os relatórios anuais com a demonstração do cumprimento do PSF, que deveriam integrar os processos de prestação de contas referentes aos exercícios de 2009 a 2016, também não foram elaborados pelo executivo municipal<sup>114</sup> nem apresentados à AMSV<sup>115</sup>.

A ausência de implementação, por parte do órgão executivo e do órgão deliberativo, de um sistema de acompanhamento periódico do cumprimento das medidas previstas no PSF e de reporte sistemático dos resultados aos seus destinatários legais, e bem assim, a inobservância de algumas das metas fixadas evidenciam a falta de cuidado dos órgãos máximos do MSV relativamente ao cumprimento das obrigações legais que decorrem da adesão a mecanismos de saneamento financeiro, como aquele a que livremente aderiram em 2009.

Neste contexto é imperativo que enquanto durar o PSF, a CMSV e a AMSV definam e implementem procedimentos de controlo efetivo e reporte periódico da execução das medidas previstas no PSF, tendentes à prevenção eficaz e atempada de eventuais desvios e ao cumprimento das normas acima referidas.

### 3.2.5. Avaliação global do cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro

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

Ao nível do acompanhamento do Plano, ficou evidente a falta de um sistema de controlo e de reporte

---

<sup>112</sup> A elaboração dos relatórios semestrais iniciou-se no 1.º semestre de 2009.

<sup>113</sup> O Relatório relativo ao 2.º semestre de 2016 foi remetido em 17/02/2017, enquanto que os restantes só foram enviados e 06/11/2017.

<sup>114</sup> Consequentemente, também não foram divulgados no sítio do município na internet.

<sup>115</sup> Nem, em abono da verdade, se verificou que a AMS tivesse requerido à CMSV a sua apresentação como era sua obrigação.

sistemático da execução, que desse conta aos interessados (em primeira análise, aos membros da CMSV e da AMSV, e ulteriormente aos munícipes) do desempenho do município face às metas a que se comprometeu.

Em síntese, a auditoria permitiu aferir que das 22 recomendações formuladas no PSF, o Município de São Vicente tinha cumprido 9 medidas, 5 não foram executadas e 8 não eram passíveis de avaliação:

**Quadro 16 – Resumo da avaliação do cumprimento das medidas do PSF da CMSV**

**Medidas do PSF**

Áreas	Aprovadas	Sem Avaliação	Avaliadas	Cumpridas	Não cumpridas
Despesa com o pessoal	6	0	6	5	1
Despesa corrente	12	8	4	3	1
Receita	3	-	3	1	2
Despesas de investimento	1	-	1	0	1
	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

No respeitante às medidas cujo cumprimento foi possível aferir, por se encontrarem quantificadas ou calendarizadas, verifica-se que passados sete dos doze anos de vigência do PSF há um razoável cumprimento (cfr. os pontos 3.2.1 a 3.2.3), sendo de destacar que:

1. Das seis medidas avaliadas atinentes à contenção da despesa com o pessoal, cinco delas foram cumpridas;
2. Das quatro medidas de contenção da despesa corrente avaliadas, três foram concretizadas;
3. Não obstante a CMSV tenha diligenciado pela implementação das três medidas de maximização da receita, apenas uma considera-se concretizada na medida em que não iniciou a venda de património do município, nem procedeu à atualização anual das taxas municipais, de acordo com a taxa de inflação;
4. Até 31/12/2016, o Município de São Vicente cumpriu parcialmente com as metas de investimento (mas não com as de financiamento) estabelecidas no PSF;
5. A 31/12/2016, oito anos após a contração do empréstimo para saneamento financeiro, o MSV cumpre o critério legal de equilíbrio orçamental, uma vez que a receita corrente bruta (4 875 377,36€) é superior à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos (4 193 574,28€)<sup>116</sup>.

<sup>116</sup> A média das amortizações dos Empréstimos de médio e longo prazo (cfr. o n.º 4 do art.º 40.º, conjugado com o art.º 83.º da citada Lei n.º 73/2013) é igual ao "(...) montante correspondente à divisão do capital em dívida à data da entrada em vigor da presente lei pelo número de anos de vida útil remanescente do contrato."

(em euros)

Empréstimos M/L Prazo	Dívida em 01/01/2016	Anos contratados	Anos decorridos	Anos remanescentes	Média anual
Banif de 14/02/2000	157 149,00	15	14	1	157 149,00
CGD de 22/02/2004	234 598,00	15	9	6	39 099,67
CGD de 14/11/2008	2 046 368,00	12	6	6	341 061,33
<b>Total</b>	<b>2 438 115,00</b>				<b>537 310,00</b>

Não obstante regista-se que o PMP assentava em 2016 nos 436 dias, que a omissão de passivos na contabilidade da autarquia retira credibilidade aos indicadores de partida e de execução do PSF e, ainda, que a falta de informação semestral sobre a implementação das medidas não permite avaliar uma parte do PSF.

Note-se que, atento o disposto na al. a) do n.º 4 do art.º 40.º da LFL, durante a vigência do empréstimo, os órgãos executivos estão obrigados a cumprir o respetivo PSF, sendo entendimento do Tribunal (cfr. o Acórdão n.º 18/08, de 16 de dezembro, da 1.ª Secção do TC) que o plano de saneamento financeiro: a) “é um instrumento legalmente obrigatório”; b) “faz parte do próprio empréstimo”; c) “é um documento vinculativo para o município, ou pelo menos, para a atuação do executivo municipal”.

Sobre as medidas previstas no plano de saneamento financeiro o coordenador da Divisão Financeira, comprometeu-se, no contraditório, a futuramente, tomar em *“conta as chamadas de atenção inscritas no relatório, em consonância com os serviços da presidência, na perspetiva de identificá-las individualmente e ser[em] o mais objetivos possível, no caminho da melhoria do serviço que pretendemos mostrar tanto interna como externamente.”*<sup>117</sup>.

### 3.3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL NO TRIÉNIO 2013/2016

A evolução da dívida da CMSV, de 2009 a 2016 consta do quadro seguinte:

**Quadro 17 – Evolução da dívida da CMSV entre 2009 e 2016**

(em euros)

Ano	Empréstimos MLP	Fornecedores	Outros	Total	Variação anual	
					Valor	%
2009	6 539 051,89	1 980 280,68	461,56	<b>8 519 794,13</b>	-	-
2010	6 038 706,18	2 914 539,01	60 585,77	<b>9 013 830,96</b>	494 036,83	5,8
2011	5 174 752,42	4 713 629,82	67 142,10	<b>9 955 524,34</b>	941 693,38	10,4
2012	4 277 991,46	3 093 517,81	118 651,10	<b>7 490 160,37</b>	-2 465 363,97	- 24,8
2013	3 654 768,33	6 113 097,61	67 533,09	<b>9 835 399,03</b>	2 345 238,66	31,3
2014	3 042 677,58	4 412 690,35	70 552,84	<b>7 525 920,77</b>	-2 309 478,26	- 23,5
2015	2 438 114,86	3 396 792,29	361 128,05	<b>6 196 035,20</b>	-1 329 885,57	- 17,7
2016	1 834 588,76	3 501 184,49	294 104,78	<b>5 629 878,03</b>	-566 157,17	- 9,1
<b>Variação global</b>					<b>- 2 889 916,10</b>	<b>-33,9</b>

Fonte: Balanços da CMSV reportados a 31 de dezembro, constantes da prestação de contas do período de 2009 a 2016.

Em 31/12/2016, a dívida a terceiros da CMSV ascendia a 5,6 milhões de euros, menos 2,9 milhões de euros (-33,9%) do que em 2009. A evolução verificada espelha uma acentuada diminuição do prazo de exigibilidade das dívidas da autarquia já que a redução foi efetuada apenas à custa dos créditos de médio e longo prazo (-4,7 milhões de euros) tendo as dívidas a fornecedores e a outros credores, apresentado aumentos de 1,5 milhões de euros e de 293,6 milhares de euros, respetivamente.

<sup>117</sup> Cfr. fls. 346 da Pasta do Processo.

Não obstante há que atender ao facto de o comportamento do endividamento estar relacionado com ocorrências contabilísticas insuficientemente explicadas, relacionadas com o reconhecimento, em 30/12/2013, de dívidas no montante global de 1 159 691,30€, para as quais não existiam faturas emitidas, bem como à contabilização nessa mesma data de dívidas de anos anteriores que não se encontravam contabilizadas.

No que concerne a este assunto a Grant Thornton & Associados – SROC chamou à atenção para o conteúdo dos *Relatórios de Auditoria às Contas* que anualmente emite “*como complemento da CLC, (...) onde são reportados assuntos de interesse que, pela sua natureza e/ou montante, não foram incluídos na Certificação, mas que, em nossa opinião, deveriam ser comunicados à CMSV*” os quais, entre 2013 e 2016, incluíram “*(...) sempre a análise e conclusões sobre as Regras do Endividamento Municipal*”<sup>118</sup>.

### 3.3.1. Dívida a fornecedores

Durante a verificação interna à conta (VIC) de gerência de 2013<sup>119</sup> constatou-se, após a comparação do Mapa do Controlo Orçamental da Despesa (que evidencia o montante dos compromissos assumidos) com as rubricas do Balanço (nas quais estão reconhecidas as dívidas a fornecedores), a existência de encargos sem o correspondente crédito orçamental, tendo os responsáveis referido que a situação se prendia com o facto de ter sido assumida despesa que não foi registada a nível orçamental. Como o processo de verificação interna não é adequado para a apreciação da referida irregularidade financeira, ficou estipulado que esta situação seria analisada em sede de auditoria.

Assim, análise aos extratos contabilísticos das contas de fornecedores e às respetivas notas de lançamento evidenciou que:

1. Em 31/12/2013, foram registadas na contabilidade patrimonial dívidas a diversos fornecedores<sup>120</sup> (algumas delas pela primeira vez), sem relevação na contabilidade orçamental, no montante de 1,7 milhões de euros, das quais 995 346,81€ eram referentes a anos anteriores (cfr. o anexo V-A).

#### Quadro 18 – Dívida a fornecedores contabilizada em 31/12/2013

(em euros)

Fornecedor	Descrição	Data / ano das faturas	Dívida anterior a 01/01/2013	Dívida a 31/12/2013
Valor Ambiente, S.A.	Serviços de incineração	2011 e 2013	17 015,67	108 717,45
Luís A. Canha, Unip., Lda.	Fiscalização de obra	03/05/2013	-	4 880,00
EDIMADE - Edificadora da Madeira, S.A.	Juros de mora	03/06/2011 2011 e 2012	128 869,99	69 693,79 59 176,20
Construtora do Tâmega Madeira, S.A	Materiais de construção	2006, 2008 e 2012	6 579,38	6 579,38
	Juros de mora	2013	-	120 169,97
Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda.	Juros de mora	2012 e 2013	90 377,03	100 675,31
JAP - Construção, Engenharia, S.A.	Empreitada	09/08/2013	-	237 691,76
		26/09/2013	-	93 808,42

<sup>118</sup> Cfr. fls. 342 da Pasta do Processo.

<sup>119</sup> Cfr. o ponto 8.5 das Conclusões do Relatório n.º 49/2016/VIC/SRMTC, aprovado por despacho da Juíza Conselheira da SRMTC, de 21 de setembro de 2016, proferido na Informação n.º 65/2016-UATIII/NVIC.

<sup>120</sup> Contabilizadas diretamente nas contas “22.1 – Fornecedores, c/c” e “26.1 – Fornecedores de imobilizado, c/c”, sem passarem pela contabilidade orçamental, através de movimentos de regularização reportados à data de 30/12/2013.



Fornecedor	Descrição	Data / ano das faturas	Dívida anterior a 01/01/2013	Dívida a 31/12/2013
AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.	Empreitada (1)	2011	214 313,82	214 313,82
	Indemnização danos	2013	-	28 750,00
	Juros de mora (2)	2010 a 2013	520 414,00	644 934,34
SESARAM, E.P.E.	Serviços de saúde	2011, 2012 e 2013	17 776,92	36 253,92
<b>TOTAL</b>			<b>995 346,81</b>	<b>1 725 644,36</b>

1 - Havia uma provisão constituída em 2012, na conta "29.2.8 – Provisões – Para riscos e encargos - Outros riscos e encargos", no montante de 214 313,82€.

2 - Havia uma provisão constituída em 2012, na conta 29.2.8 acima referida, no montante de 550 132,51€, para fazer face a estes juros de mora.

Como o reflexo orçamental destas dívidas só é reconhecido pelo MSV aquando do seu pagamento, em 31/12/2016 ainda se encontravam omissos compromissos assumidos pelo município de cerca de 1,4 milhões de euros<sup>121</sup>.

2. A dívida à Empresa de Eletricidade da Madeira<sup>122</sup>, S.A. (EEM), de anos anteriores a 2013, no montante global de 385 301,07€, dos quais 275 661,68€ respeitavam a um protocolo celebrado em 06/01/2000<sup>123</sup>.

As prestações do protocolo têm vindo a ser relevadas anualmente na contabilidade orçamental, à medida que vão sendo pagas<sup>124</sup>, mas o montante Protocolado ainda em dívida, que ascendia, em 31/12/2016, a 223 975,04€, não constava da contabilidade de compromissos.

3. Os encargos relacionados com alegados trabalhos de limpeza no âmbito da intempérie de 20/02/2010, no montante global aproximado de 1,2 milhões de euros<sup>125</sup> (constantes do anexo V-B), que foram contabilizados em 30/12/2013 na conta "22.8 – Fornecedores - Faturas

<sup>121</sup> Este montante inclui 36 440,67€, relativo a juros de mora de uma indemnização por danos emergentes da resolução de um contrato de empreitada celebrado com a AFAVIAS, S.A., que haviam sido contabilizados em 30/12/2010 na conta 22.1, mas que foram transferidos em 30/12/2014 para a conta de provisões (conta 29.2.8), pela NTL n.º 472.

Na conta de provisões já existiam 230 078,41€ relativos à própria indemnização cobrada pela AFAVIAS, S.A., através da ND n.º 28, de 03/07/2012, e que foi contabilizada em provisões a 28/12/2012. Em 2016 esta conta de provisões foi reforçada em 20 295,43€, pela contabilização dos juros de mora do pedido de indemnização cobrados naquele ano, passando a conter um saldo de 286 814,51€, que correspondia exatamente à diferença entre o montante indicado pela CMSV e o indicado pela AFAVIAS, S.A., na circularização a este fornecedor, como estando em dívida.

Contudo, no âmbito de um contrato de factoring celebrado pelo fornecedor, a CMSV veio reconhecer, em 18/07/2017, perante o banco *Millenium BCP, S.A.*, que esta indemnização era devida, assumindo que iria pagar os valores em dívida e renunciando a "quaisquer direitos sobre a empresa cedente que pudessem levar a que tais créditos não fossem, total ou parcialmente devidos". Por isso, em 20/07/2017 procedeu à reversão da provisão, transitando esses valores para a conta do fornecedor.

<sup>122</sup> Contabilizada em 30/12/2013 na conta "22.8 – Fornecedores - Faturas em receção e conferência". De acordo com a nota à conta 22.8, constante do ponto "11.3 - Classificação orçamental e patrimonial" do POCAL, esta conta "[r]espeita às compras cujas facturas recebidas ou não estão por lançar na conta 221 «Fornecedores — Fornecedores, c/c» por não terem chegado à entidade até essa data ou não terem sido ainda conferidas. Será debitada por crédito da conta 221 aquando da contabilização definitiva da factura."

<sup>123</sup> Em 30/12/2014, este valor foi reduzido em 109 639,39€, através da NTL n.º 455, por contrapartida do movimento a crédito na conta 22.1, passando a conta 22.8 a apresentar apenas a dívida protocolada.

<sup>124</sup> Aquando do seu pagamento, as prestações são transferidas para as contas de fornecedores c/c. Até 2015 estes valores eram transferidos para a conta 22.1, mas em 2016 foram-no para a conta 26.1.

<sup>125</sup> Este montante foi corrigido em 30/12/2014 pela NTL n.º 463, que reduziu a dívida ao fornecedor *Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda.*, em 87 065,42€, passando o valor acumulado a ser de 1 072 625,88€, a partir de 31/12/2014.

em receção e conferência”, não titulados por faturas<sup>126</sup> ou por qualquer outro documento que fundamente o direito do credor ao pagamento.

4. A análise aos extratos das contas dos fornecedores, permitiu observar que no encerramento dos exercícios de 2014, 2015 e 2016, a CMSV tornou a realizar movimentos de regularização de dívidas diretamente na conta 22.1 - *Fornecedores, c/c*, sem reflexo na contabilidade orçamental, no montante acumulado de 500 410,21€, decorrentes de juros de mora que não foram contabilizados ao longo do ano <sup>127</sup> e de correções aos saldos de fornecedores no âmbito da revisão anual das contas.

**Quadro 19 – Lançamentos de regularização em 2014, 2015 e 2016**

(em euros)

N.º doc.	Data	Descrição	Conta movimentada		Valor
			D	C	
<b>AFAVIAS, S.A.</b>					
NTL 439	30/12/2014	Juros de mora de 2014	68.1.2	22.1	119 947,67
NTL 462	30/12/2014	Correção a saldo	69.7.2	22.1	30 031,37
NTL 508	30/12/2015	Juros de mora de 2015	68.1.2	22.1	76 654,32
NTL 536	27/12/2016	Juros de mora de 2016	68.1.2	22.1	24 917,02
NTL 545	29/12/2016	Juros de mora de 2016	68.1.2	22.1	2 851,55
<b>EEM, S.A.</b>					
NTL 455	30/12/2014	Correção a saldo	69.7.2	22.1	85 069,72
NTL 455	30/12/2014	Correção a saldo	62.2	22.1	20 324,66
NTL 527	30/12/2015	Correção a saldo	22.1.002	62.2	-14 396,18
<b>Valor Ambiente, S.A.</b>					
NTL 461	30/12/2014	Correção a saldo	22.1.002	69.7.2	-32 357,88
NTL 525	30/12/2015	Correção a saldo	69.7.2	22.1	150 097,46
<b>SENM, Lda.</b>					
NTL 473	30/12/2014	Juros de mora de 2014	69.7.2	22.1	19 494,93
NTL 475	30/12/2014	Correção a saldo	69.7.2	22.1	2 317,01
<b>SESARAM, EPE</b>					
NTL 460	30/12/2014	Correção a saldo	69.7.2	22.1	15 458,56
<b>TOTAL</b>					<b>500 410,21</b>

5. O confronto entre os Fundos Disponíveis e Compromissos Assumidos comunicados pelo MSV à DGAL e os compromissos assumidos que estavam omissos da contabilidade orçamental, evidencia que os fundos disponíveis no final de 2013, 2014 e 2015, eram insuficientes para acomodar os compromissos não registados (cfr. o anexo V-A):

<sup>126</sup> Em 30/12/2014 foi realizado um movimento (através da NTL n.º 463), reduzindo o saldo da conta 22.8 em 87 065,42€.

<sup>127</sup> As faturas de juros de mora emitidas ao longo do ano pela *AFAVIAS, S.A.*, só eram contabilizadas pela CMSV no final do ano atenta a expectativa de sucesso das negociações com vista a que a empresa cessasse a cobrança dos juros de mora. Todavia só a partir de 03/07/2018 é que a CMSV foi notificada, pelo fornecedor, da celebração de um contrato de *factoring*, que fez cessar a cobrança de juros de mora.

## Quadro 20 – Situação dos fundos disponíveis e dos compromissos em 2014, 2015 e 2016

(em euros)

	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
Fundos disponíveis (a)	6.264.553,90	6.176.694,25	6.996.659,38	7.495.961,38
Compromissos assumidos (b)	5.600.351,90	5.666.583,57	6.526.733,15	5.639.347,12
<b>Compromissos por contabilizar (c)</b>	<b>1 852 512,63</b>	<b>2 107 738,25</b>	<b>1 866 305,94</b>	<b>1 802 485,05</b>
- Dívida contabilizada em 31/12/2013 na 22.1 e 26.1	1 725 644,36	1 688 226,06	1 450 534,30	1 358 944,84
- Dívida à EEM protocolo de 2000	17 228,88	17 228,88	17 228,88	17 228,88
- Dívida à EEM não protocolada	109 639,39	215 033,77	-	-
- Outras dívidas contabilizadas em 30/12/2014, 2015 e 2016 <sup>128</sup>	-	187 249,54	398 542,76	426 311,33
<b>Margem/ excesso (a-b-c)</b>	<b>- 1 188 310,63</b>	<b>- 1 597 627,57</b>	<b>- 1 396 379,71</b>	<b>54 129,21</b>

**Nota:** Foi considerada a dívida de juros de mora cobrados pela *EDIMADE, S.A.*, pois o acordo de pagamento celebrado em 31/12/2012, não foi cumprido na íntegra. Foram também consideradas as indemnizações cobradas pela *AFAVIAS, S.A.*, uma vez que a CMSV nunca as impugnou judicialmente tendo acabado por assumi-las no âmbito de um contrato de *factoring* celebrado pelo fornecedor em julho de 2017 (cfr. o art.º 4.º do DL n.º 127/2012, de 21/06) fornecedores.

A factualidade enunciada anteriormente, associada à relevação no balanço do Município de um conjunto de dívidas a terceiros, encerra um conjunto de irregularidades interrelacionadas que remontam, pelo menos a 2011, e que se analisam, seguidamente. Assim:

- Os registos realizados pela Secção de Contabilidade da CMSV com reporte à data de 30/12/2013 (à exceção dos relativos a alegados trabalhos de limpeza que, se entende, não deveriam ter sido contabilizados) evidenciam que, em 2011 e em 2012, não foram relevados (na contabilidade patrimonial e orçamental) passivos que ascendem a 230,9 mil euros (995,3 mil euros - 764,4 mil euros de provisões), o que configura, nesses anos um desrespeito pelas normas estabelecidas no ponto 2.6.1<sup>129</sup> e pelos princípios da universalidade<sup>130</sup>, da materialidade e da especialização (ou do acréscimo), consagrados nas alíneas d) do ponto 3.1 e d) e g) do ponto 3.2. do POCAL<sup>131</sup>;

A este respeito veio o ex-Chefe da Divisão Financeira aduzir que as *“faturas não contabilizadas na orçamental, na sua grande maioria já vinham de situação anterior a 21/12/2012, tendo (...) a sua situação sido reconhecida na patrimonial em 2013, dando também origem a alguns acordos*

<sup>128</sup> Cfr. os montantes indicados no quadro 19, referentes aos fornecedores AFAVIAS, S.A., SENM, Lda., SESARAM, EPE e Valor Ambiente, S.A.

<sup>129</sup> Que dispõe que *“(...) No decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (ativação de determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa). Em termos documentais, na fase de cabimento, dispor-se-á de uma proposta para realizar determinada despesa, eventualmente ainda de um montante estimado, enquanto na fase de compromisso haverá, por exemplo, uma requisição, uma nota de encomenda ou um contrato ou equivalente para aquisição de determinado bem ou serviço.”*

<sup>130</sup> Este princípio estabelece que *“o orçamento compreende todas as despesas e receitas nele previstas”*. O princípio da materialidade refere que *“as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral”*. O princípio da especialização estabelece que *“os proveitos e os custos devem ser reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem”*.

<sup>131</sup> Esta situação também concretiza o desrespeito pelo ponto 11.3 do POCAL, em especial, da nota respeitante à conta 261 «Fornecedores de imobilizado» (que refere que a citada conta *“Regista os movimentos com fornecedores de bens e serviços com destino ao activo imobilizado da autarquia local.”*) conjugada, quanto ao momento da contabilização, com a nota à conta 221 «Fornecedores», que estabelece que essa conta *“Regista aquando da recepção da factura os movimentos com os fornecedores de bens e de serviços, com excepção dos destinados ao imobilizado.”* (sublinhado nosso).

*de pagamento que estão a ser cumpridos com a respetiva contabilização orçamental nos períodos acordados” e que, atualmente, “o reconhecimento de encargos em exercícios futuros (...) estão a ser contabilizados, tendo os serviços procedido à sua regularização a partir de 2015, altura em que os serviços tomaram por norma a sua necessidade e obrigatoriedade”<sup>132</sup>.*

- 2) Tais registos ficaram incompletos ao não terem assegurado o reflexo orçamental (1,7 M€) das obrigações registadas na contabilidade patrimonial contrariando os princípios e as regras consagrados nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2<sup>133</sup> do POCAL.

Essa deficiência não só se manteve ao longo dos exercícios de 2014, 2015 e 2016, como foi agravada pelo registo na contabilidade patrimonial de um total de mais 0,5 M€ decorrentes de regularizações de fim de exercício, levando a que os fundos disponíveis da autarquia estivessem sobreavaliados durante todo esse tempo.

- 3) Os fundos disponíveis no final de 2013, 2014 e de 2015, eram insuficientes para acomodar os compromissos que não foram registados concretizando o incumprimento dos art.ºs 5.º, n.º 1<sup>134</sup> e 6.º, n.º 2<sup>135</sup> da Lei n.º 8/2012, de 21/02 (LCPA) e dos art.ºs 7.º, n.º 2<sup>136</sup> do DL n.º 127/2012, de 21/06 (diploma que regulamentou a LCPA).

Em contraditório e no que a esta matéria diz respeito o ex-Chefe da Divisão Financeira esclareceu que *“[a]s despesas da conta 22.8 foram assumidas para esta classificação por orientação do Revisor Oficial de Contas e aceite pelo Sr. Presidente da Câmara, sem que eu tivesse intervenção, exceto na elaboração das respetivas notas de lançamento nos termos indicados. e que “[o]s fundos disponíveis têm sido calculados pela aplicação da contabilidade/POCAL pelos dados que se encontram lançados na contabilidade orçamental e não na patrimonial pelo que julgo que os valores assumidos apenas na patrimonial não se fazem incidir para os cálculos dos fundos disponíveis, funcionando o mesmo princípio para a assunção dos compromissos (orçamental)”<sup>137</sup>.*

A situação descrita anteriormente evidencia uma continuada (de 2011 a 2016) omissão ilegal da obrigação de registo contabilístico (atempado, integral e de acordo com as regras apropriadas) de um conjunto passivos do MSV, a qual seria suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável<sup>138</sup> ao

<sup>132</sup> Cfr. fls. 346 da Pasta do Processo.

<sup>133</sup> Que determinam que “as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respectivamente” e que “as dotações orçamentais da despesa constituem o limite máximo a utilizar na sua realização”.

<sup>134</sup> Que refere que “Os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (...)”.

<sup>135</sup> Que determina que “É obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública”.

<sup>136</sup> Segundo o qual “Os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis”.

<sup>137</sup> Cfr. fls. 346 da Pasta do Processo.

<sup>138</sup> De acordo com os n.ºs 1 e 2, respetivamente, dos art.ºs 61.º e 62.º da Lei n.º 98/97 (ex vi do n.º 3 do seu art.º 67.º), a responsabilidade financeira sancionatória também “recai sobre o agente ou agentes da acção”.

Atente-se, neste contexto, ao entendimento do Juiz Conselheiro Amável Raposo segundo o qual “[p]erante um facto previsto na lei como dando lugar a responsabilidade financeira importa, então, analisar quem o praticou, ou, havendo omissão ilícita, quem tinha o dever funcional de o praticar. Esse será o autor material do facto e, em razão disso, em primeira linha, responsável”. Na sua intervenção (cfr. o ponto 2.4.1.) num Seminário organizado pela Inspeção-geral da Administração do Território, intitulada “A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira” (Lisboa, 26 de Abril de 1999), aquele magistrado defendeu que são “(...) sujeitos de responsabilidade financeira directa e, portanto submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas, quantos, tendo praticado o facto ilícito, tenham



ex-Chefe da Divisão Financeira, Inácio Tadeu dos Santos Caldeira<sup>139</sup>, que exerceu essas funções até 05/01/2014, passando, a partir de então, a coordenar a atividade dos serviços afetos à Divisão Financeira<sup>140</sup> e aos membros da Câmara Municipal<sup>141</sup>, em especial aos Presidentes da CMSV no período auditado, por serem os responsáveis pela área financeira do município.

No respeitante à responsabilidade imputada ao Chefe da Divisão Financeira tomou-se em linha de conta o alegado no contraditório, em especial a informação de que a sua conduta foi determinada pela orientação do Revisor que foi secundada pelo Presidente da Câmara, o que aliado ao facto de se considerar que se encontram preenchidos os pressupostos cumulativos elencados nas als. a), b) e c) do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC,<sup>142</sup> leva a que o Tribunal decida relevar a responsabilidade financeira sancionatória.

Já no que se refere aos membros da Câmara Municipal assinala-se que as condições objetivas de punibilidade da responsabilidade financeira sancionatória foram modificadas com a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12<sup>143</sup>, que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem *“ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente”*<sup>144</sup>, não sendo assim possível responsabilizar os autarcas em causa, atento o princípio da aplicação da lei penal mais favorável consagrado nos art.ºs 29.º, n.º 4 da CRP e 2.º do Código Penal. Sublinha-se, neste particular, que se levou em consideração que o registo contabilístico das dívidas a terceiros na contabilidade orçamental é uma competência funcional da Divisão Financeira (a estação competente) que seguiu, sem manifestar discordância, a orientação que o Revisor Oficial de Contas do Município sugeriu ao Presidente da Câmara.

---

*responsabilidades no manejo, na arrecadação, na guarda, ou na gestão dos dinheiros públicos, com a extensão que emerge dos factos que a lei tipifica como infracções financeiras”.*

<sup>139</sup> Cfr. os despachos de nomeação em comissão de serviço constantes dos Avisos (extratos) n.ºs 19 111/2007, 17511/2010 e 12585/2013, publicados no DR, 2.ª série, n.ºs 192, de 04/10/2007, 172, de 03/09/2010 e 197, de 11/10/2013.

<sup>140</sup> Competia a este responsável, quer enquanto Chefe da Divisão Financeira (até 05/01/2014) quer enquanto coordenador da atividade dos serviços afetos à Divisão Administrativa e Financeira (a partir de 06/01/2014), designadamente, *“coordenar e assegurar a elaboração técnica dos instrumentos previsionais e a sua execução”, “coordenar e controlar toda a actividade financeira, designadamente através do cabimento de verbas e verificação de fundos disponíveis” e “assegurar os registos e procedimentos contabilísticos, de acordo com a legislação em vigor e com os requisitos do modelo de gestão estabelecido pelos órgãos competentes”*

Cfr. o art.º 18.º, n.ºs 2, al.s a) e b) e 3, al. a) do atual *“Regulamento da estrutura flexível, organização e funcionamento dos serviços municipais de São Vicente”*, aprovado em reunião da CMSV de 29/11/2013. As anteriores orgânicas da CMSV continham disposições idênticas (cfr. o art.º 22.º, n.º 1, al. e) e art.º 23.º, n.º 1, al.s a) e c) do Aviso n.º 2133/2008, publicado no DR 2.ª série, n.º 18, de 25/01; art.º 19.º, n.º 1, al.s a) e b) e n.º 2, al. a) do Regulamento n.º 896/2010, publicado no DR 2.ª série, n.º 245, de 21/12 e do Despacho n.º 1908/2013, publicado no DR 2.ª série, n.º 22, de 31/01).

<sup>141</sup> Na medida em que o POCAL comete ao órgão executivo a responsabilidade por aprovar e manter *“em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às actividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente”* (cfr. o ponto 2.9.3.).

<sup>142</sup> Uma vez que a falta só pode ser imputada ao responsável a título de negligência, inexistindo recomendações anteriores por parte do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção das irregularidades apreciadas, e ainda por ser a primeira vez que o autor é censurado pela sua prática.

<sup>143</sup> Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: *“A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”*.

<sup>144</sup> Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

### 3.3.1.1 – Dívida contabilizada na conta “22.8 - Fornecedores - Faturas em receção e conferência” sem estar titulada por faturas

Segundo o resultado da circularização de fornecedores realizada durante os trabalhos preparatórios desta auditoria, não existiram ordens emitidas pelo Município<sup>145</sup> nem documentos que permitam comprovar a execução<sup>146</sup> dos trabalhos correspondentes à dívida indicada no quadro seguinte.

**Quadro 21 – Dívida contabilizada na conta “22.8 - Fornecedores - Faturas em receção e conferência” sem fatura**

(em euros)

Fornecedor	Montante
Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda. (1)	416 271,87
Ferreira & Brum, Lda.	364 475,00
Faria & Mendes-Construções e O.P., Lda.	84 508,18
Celeiro Agrícola Trevo Amarelo, Lda.	69 163,25
Matéria Premiável, Lda.	60 908,50
Johnny Agustin Neves Santos	41 370,20
Serração António & Silva, Lda.	32 220,20
Eduardo & Vítor Constrói, Lda.	26 871,72
Campânula Real -Construção e OP, Unip., Lda..	25 779,82
Agostinho Simão da Silva	25 737,12
Caldeira & Santos, Lda.	7 526,18
Vieira & Gouveia, Lda.	4 859,26
<b>Total</b>	<b>1 159 691,30</b>

(1) Em 30/12/2014 foi realizado um movimento de correção (através da NTL n.º 463), reduzindo o saldo em dívida (416 271,87€) para 329 206,45€ (menos 87 065,42€).

As respostas dos fornecedores também não sugeriram a intenção de faturar os trabalhos em questão ou de reclamar as eventuais responsabilidades da CMSV junto de qualquer tribunal situação que suscita fundadas dúvidas sobre a razoabilidade<sup>147</sup> dos registos contabilísticos sugeridos pela SROC responsável pela certificação das contas de 2013.

<sup>145</sup> Um dos fornecedores (*Eduardo & Vítor Constrói, Lda.*) remeteu 3 propostas de preços que, embora não estivessem datadas, sugeriam ter sido realizadas em 2010 (o número dos documentos era 4/10, 5/10 e 8/10), que perfaziam o valor total que a CMSV tem registado na conta 22.8 (26 871,72€). Mas, na informação remetida, não figuravam evidências que tais trabalhos tivessem sido solicitados pela CMSV ou de que as referidas propostas tivessem sido comunicadas e autorizadas pela CMSV. O fornecedor *Serração António & Silva, Lda.* remeteu cálculos escritos à mão em folhas timbradas da empresa, relativos a serviços de limpeza, que não estão datados, e sem ter comprovado que esses trabalhos foram solicitados e aceites pela CMSV.

<sup>146</sup> Esses documentos foram solicitados pela equipa de auditoria à CMSV, por diversas vezes, quer verbalmente quer por requisição (cfr. a requisição n.º 6 de 08/02/2018), sem que tenham sido apresentados.

<sup>147</sup> O fornecedor *Campânula Real -Construção e OP, Unip., Lda.* não identificou quaisquer trabalhos por faturar, tendo remetido um extrato da conta corrente (alegadamente idêntico ao enviado à *Grant Thornton, SROC, Lda.*, no âmbito da circularização realizada por aquela empresa), com referência a 31/12/2013, segundo o qual não existia nenhum saldo em dívida a 31/12/2013. Quando confrontado com o valor de 25 779,82€, que a SROC solicitou à CMSV que contabilizasse na conta 22.8, o fornecedor alegou não perceber o apuramento dessa dívida.

Nessa sequência, solicitou-se à *Grant Thornton, Sroc, Lda.* que enviasse à SRMTC cópia da informação obtida junto dos fornecedores, que originou o seu pedido à CMSV para que contabilizasse aqueles montantes na conta 22.8, mesmo sem existirem faturas. A SROC alegou segredo profissional mas remeteu um mapa denominado “*Análise de Fornecedores e outros credores*”, com a reconciliação dos saldos a 31/12/2013, que serviu de base ao apuramento das divergências entre os saldos em dívida constantes das contas da CMSV e os indicados pelos fornecedores.

Analisando o mapa remetido pela SROC, observa-se que algumas empresas não confirmaram os valores em dívida (*Caldeira & Santos, Lda.*, *Vieira & Gouveia, Lda.*, *Celeiro Agrícola Trevo Amarelo, Lda.*, *Campânula Real -Construção e OP, Unip., Lda.*, *Johnny Agustin Neves Santos* e *Eduardo & Vítor Constrói, Lda.*) e, no caso das que confirmaram, apuravam-se divergências (algumas delas significativas) entre os valores que foram contabilizados na conta 22.8 e os confirmados pelo fornecedor. É o caso das divergências apuradas na circularização aos fornecedores *Sociedade de*

De todo o modo, na tentativa de apurar a origem daqueles montantes, verificou-se, através da análise aos extratos das contas correntes dos fornecedores envolvidos, que estas empresas tinham faturado em 2010 trabalhos no montante global de 159 282,37€ que foram pagos pela CMSV no final do mês de dezembro de 2010, com recurso a um contrato-programa (CP) celebrado com o Governo Regional em 23/09/2010 que previa uma comparticipação global máxima de 158 000,00€.

Os procedimentos de contratação que foram iniciados em 17 de novembro de 2010<sup>148</sup> estavam autonomizados por fornecedor, tendo sido adotado o procedimento de ajuste direto com consulta a apenas uma entidade. A faturação respeitava a trabalhos de limpeza imputados à intempérie de 20/02/2010<sup>149</sup>, não existindo indícios de que houvessem trabalhos por faturar.

#### Quadro 22 – Trabalhos de limpeza faturados e pagos em 2010

(em euros)

Fornecedor	Faturado e pago	
	OP	Valor
Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda.	2883	49 079,82
Ferreira & Brum, Lda.	2877 e 2884	48 041,25
Faria & Mendes-Construções e O.P., Lda.	2893	10 062,50
Celeiro Agrícola Trevo Amarelo, Lda.	2882	10 269,50
Matéria Premiável, Lda.	2888	7 475,00
Johnny Agustin Neves Santos	2889	5 347,50
Serração António & Silva, Lda.	2885	6 681,50
Eduardo & Vítor Constrói, Lda.	2894	3 111,90
Campânula Real -Construção e OP, Unip., Lda..	2907	4 686,25
Agostinho Simão da Silva	2880 e 2886	10 617,72
Caldeira & Santos, Lda.	2887	1 408,18
Vieira & Gouveia, Lda.	2875	2 501,25
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>159 282,37</b>

Confrontado com esta situação, o atual Presidente da edilidade referiu que os trabalhos pagos em 2010 rondavam os 10% do custo total dos trabalhos realizados e que os fornecedores tinham acordado faturar o valor restante quando houvesse margem financeira para a CMSV proceder ao seu pagamento. Afirmou, ainda, que os trabalhos foram realizados no âmbito da intempérie de 22/12/2009 e que os fornecedores o têm contactado para saber quando ficará “*resolvida a situação*”<sup>150</sup>. Quanto aos motivos que levaram os fornecedores a sustentar a emissão das faturas no montante global de 1,1 milhões de euros, por mais de 8 anos, sem intentarem nenhuma ação em tribunal contra o Município, o atual Presidente referiu que tal deveu-se à CMSV não ter como pagar esse valor, mas haver uma abertura por parte da autarquia para que esses pagamentos se concretizem.

*Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda. e Ferreira & Brum, Lda., nos montantes de 696 241,54€ e 786 208,68€, e que a empresa Grant Thornton, Sroc, Lda. diz que “referem-se a trabalhos e/ou fornecimentos de mandatos anteriores, relativamente aos quais não há evidências de terem sido realizados ou fornecidos” (cfr. e-mail de 08/02/2018).*

<sup>148</sup> Cfr. os despachos de abertura dos procedimentos publicados na base.gov (147 195,86€, incluindo IVA) cujo montante ficou, não obstante, abaixo do faturado pelos fornecedores em 12 086,50€.

<sup>149</sup> Apesar da costa norte da Ilha da Madeira ter sido mais seriamente afetada pela intempérie de 22/12/2009 do que pela de 20/02/2010. Independentemente disso algumas das faturas emitidas pelos fornecedores faziam referência a trabalhos realizados por ocasião da tempestade de 20/02/2010.

<sup>150</sup> Esta afirmação contradiz a informação prestada pelo Vice-Presidente, que detém o pelouro das obras municipais, que referiu que, desde a sua tomada de posse em 18/10/2013, os fornecedores nunca o contactaram para reclamar os referidos créditos e que, por esse motivo, a CMSV estava a ponderar anular aquelas importâncias da sua contabilidade.

A contradição entre, por um lado, as declarações do Presidente da autarquia e os registos contabilísticos e, por outro lado, os resultados da circularização e a falta de suporte documental das alegadas obrigações, sugerem fortemente que:

- a) não havia fundamento para a manutenção, entre 2013 e 2016, desses saldos nas contas da autarquia o que constitui uma irregularidade contabilística geradora de eventual responsabilidade financeira;
- b) o Município deveria ter anulado os saldos da conta “22.8 – Faturas em receção e conferência” e, caso considerasse que existia o risco de natureza específica e provável<sup>151</sup> de poderem advir responsabilidades, decorrentes de eventuais processos jurídicos movidos por estes fornecedores, deveria ter procedido à relevação contabilística dessas importâncias na conta de provisões “29.2 – Provisões para riscos e encargos”<sup>152</sup>.

Note-se que a ausência de suporte documental comprovativo da realização dos alegados trabalhos obsta a que o Município possa realizar quaisquer pagamentos sem correr o risco de incorrer em responsabilidade financeira já que não parece existirem de provas suficientes da contraprestação efetiva de tais pagamentos (autos de medição, guias de transporte, registo de horas máquina / horas trabalho, comprovativos da execução dos trabalhos, etc.) que terão ocorrido há cerca de 8 anos.

Para melhor documentar a execução de trabalhos em situação de emergência os serviços municipais deveriam ter elaborado mapas com a descrição exaustiva dos serviços de limpeza, dos equipamentos (incluindo as matrículas e/ou números de série de outros equipamentos, capacidade de carga, etc.) e da mão de obra (contendo a categoria do trabalhador e o horário de trabalho) utilizada por cada fornecedor e dos locais datas e horas das prestações de serviços, com vista a uma adequada documentação e fundamentação dos trabalhos a faturar pelos fornecedores. Idealmente esses trabalhos deveriam ter sido acompanhados e fiscalizados por representantes do município nos locais de execução.

### 3.3.1.2 –Falta de qualificação da opinião do Revisor sobre as Contas do MSV em 2013,2014,2015 e 2016

As evidencias recolhidas na auditoria evidenciam que a sociedade de revisores oficiais de contas acompanhou de perto a contabilização das operações apreciadas nos pontos anteriores. Assim:

1. Todos os registos contabilísticos realizados em 31/12/2013 foram efetuados na sequência da auditoria para Certificação Legal da Conta da segunda gerência de 2013, estando suportados por ordens de lançamento do Presidente da Câmara, datadas de 07/04/2014, exaradas em mapas produzido pelo Revisor Oficial de Contas (*Grant Thornton, Sroc, Lda.*), onde não figuravam quaisquer lançamentos na contabilidade orçamental.

A análise aos extratos das contas dos fornecedores, permitiu observar que no encerramento das gerências de 2014, 2015 e de 2016, a CMSV tornou a realizar movimentos de regularização diretamente na conta 22.1 - *Fornecedores, c/c*, sem reflexo na contabilidade orçamental, no montante acumulado de 500 410,21€ (cfr. o ponto 3.3.1) em resultado das reconciliações de saldos de fornecedores realizadas pela empresa *Grant Thornton, SROC, Lda.*

<sup>151</sup> Cfr. a nota à conta 29.2, constante do ponto 11.3 do POCAL.

<sup>152</sup> O ponto 2.7.1 do POCAL refere que a constituição de provisões “*deve respeitar apenas às situações a que estejam associados riscos e em que não se trate de uma simples estimativa de um passivo certo, não devendo a sua importância ser superior às necessidades*”.



Inicialmente a SROC (cfr. o e-mail de 04/01/2018), referiu desconhecer os motivos para a não relevação na contabilidade orçamental das importâncias contabilizadas diretamente na conta “22 – Fornecedores”. Mais tarde, durante os trabalhos de campo da auditoria, a SROC informou, por e-mail de 08/02/2018, embora por alusão apenas à conta “22.8 – Fornecedores - Faturas em receção e conferência” explicou que, “de acordo com a informação obtida, não havia disponibilidade orçamental”.

A fundamentação para o registo, em 31/12/2013, de dívidas a fornecedores, no montante de 1 159 691,30€, promovido pela SROC não se afigura apta para justificar aquela contabilização atenta a fragilidade dos direitos dos alegados credores e a insuficiente prova documental produzida para a justificar (cfr. o ponto 3.3.1.1).

Em face da materialidade das situações identificadas e, bem assim, da importância conferida pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das entidades públicas) à contabilidade orçamental e de compromissos e à necessidade dos sistemas de informação estarem permanentemente atualizados (cfr. o art.º 5.º da referida Lei), censura-se o facto das Certificações Legais de Contas, Relatórios e Pareceres do Fiscal Único, produzidos na 2.ª gerência de 2013<sup>153</sup> e no ano de 2014, não referirem que existiam valores por relevar na contabilidade orçamental.

No âmbito do contraditório, a Grant Thornton & Associados – SROC, Ld.ª, entendeu informar o seguinte: “(...)

*O exercício findo em 31 de dezembro de 2013, correspondeu ao primeiro período cujas contas foram objeto de Certificação Legal (CLC) pela nossa Sociedade. Entre outras situações, o trabalho então realizado permitiu tomar conhecimento da existência de responsabilidades omitidas, nomeadamente no que dizia respeito a trabalhos realizados por terceiros no contexto dos estragos causados pelas intempéries ocorridas em anos anteriores, e ainda não contratados e faturados.*

*A nossa solicitação, os Serviços da CMSV prepararam uma lista das responsabilidades existentes e não registadas, que então considerámos como input para o trabalho de circularização de terceiros.*

*Paralelamente, e depois de apreciação conjunta, decidiu a CMSV proceder ao reconhecimento de tais responsabilidades e custos relacionados, na sua contabilidade patrimonial, o que considerámos adequado. Dada a “informalidade” de que se revestiu o suporte para aqueles registos contabilísticos, a CLC que emitimos em 14 de abril de 2014, sobre as contas do exercício findo em 31 de dezembro de 2013, contém uma Ênfase no seu Ponto 12.3, em se refere – “Algumas responsabilidades reconhecidas no exercício não se encontram suportadas em procedimentos adequados”.*

*A CLC que emitimos em 7 de abril de 2015, sobre as contas do exercício findo em 31 de dezembro de 2014, contém uma Ênfase idêntica sobre a mesma matéria, no seu Ponto 12.1 – “Algumas responsabilidades reconhecidas no exercício não se encontram suportadas em procedimentos orçamentais adequados.”<sup>154</sup>*

<sup>153</sup> A apreciação da contabilidade orçamental por parte do revisor decorre do contrato firmado com a CMSV em 28/03/2014, respetiva proposta e caderno de encargos, bem como do regime financeiro das autarquias locais (mais precisamente do art.º 77.º da Lei n.º 73/2013, em vigor desde 1 de janeiro de 2014) e das Normas Técnicas e Diretrizes de Revisão / Auditoria aprovadas pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas.

<sup>154</sup> Em abono da exatidão há que referir que a mencionada CLC dispõe o seguinte: “Algumas responsabilidades reconhecidas no exercício não se encontram suportadas em procedimentos adequados”. Ou seja, não contempla a palavra “orçamentais”.

*“No que diz respeito ao exercício de 2015, e como refere o Ponto 1. da CLC que emitimos em 11 de abril de 2016, o nosso exame passou a incluir os Mapas de Execução Orçamental, pelo que, a matéria em apreço passou a ser objeto de uma Reserva, a que corresponde o Ponto 10 daquela CLC – “Algumas responsabilidades reconhecidas no exercício não se encontram suportadas em procedimentos orçamentais adequados.”.*

*Como resultado das alterações entretanto verificadas no referencial técnico do nosso trabalho, que passou a ser realizado de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria (ISA), o modelo de reporte foi também reformulado, tendo a situação sido inserida na CLC emitida em 19 de abril de 2017 sobre as contas do exercício de 2016, na secção “Bases para a opinião com reservas”, no seu Ponto 5., com a seguinte redação “A rubrica de Fornecedores – Faturas em receção e conferência, no montante de 1.339.144 euros, refere-se, exclusivamente, a serviços prestados por diversos empreiteiros no âmbito da intempérie de 20 de fevereiro de 2010, cujo valor não se contra registado na contabilidade orçamental, pelo que contraria as regras da despesa pública.”.*

*Assim, a matéria relacionada com a dívida a Fornecedores foi sistematicamente objeto de reporte nas CLC’s emitidas sobre as contas dos exercícios de 2013 a 2016. (...)<sup>155</sup>.*

### 3.3.2. Limites de endividamento

#### 3.3.2.1 - Período de 2008 a 2013

Nos termos da LFL o montante do endividamento<sup>156</sup> de cada município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder determinados limites sendo que, em caso de incumprimento, os municípios devem reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante em excesso até que os mesmos sejam observados.

**Quadro 23 – Níveis de endividamento do MSV – 2008 a 2013**

Endividamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013
(em euros)						
<b>EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO</b>						
Limite (1)	460.675,00	470.742,00	490.115,00	0,00	0,00	0,00
Capital em dívida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Margem</b>	460.675,00	470.742,00	490.115,00	0,00	0,00	0,00
<b>Taxa de utilização</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO</b>						
Limite (1)	4.606.752,00	4.707.415,00	4.901.146,00	5.467.371,00	5.120.578,00	4.378.166,00
Capital em dívida	1.830.571,50	5.658.086,65	5.446.379,61	4.875.318,18	4.277.991,46	3.654.768,33
<b>Margem /Excesso<sup>157</sup></b>	-2.776.180,50	950.671,65	545.233,61	-592.052,82	-842.586,54	-723.397,67
<b>Varição<sup>158</sup></b>	-	-	-42,6%	-208,6%	42,3%	-14,1%

<sup>155</sup> Cfr. de fls. 341 a fls.342 da Pasta do Processo.

<sup>156</sup> O MSV não contratou empréstimos de curto prazo, entre 2008 e 2013, cumprindo o respetivo limite.

<sup>157</sup> Se o valor for negativo significa que o município ainda tem “margem” para se endividar. Se for positivo significa que o município se endividou em “excesso”.

<sup>158</sup> Esta linha evidencia o cumprimento (ou não) da obrigação de diminuir anualmente, em pelo menos 10%, o montante em que o endividamento foi ultrapassado (cfr. o n.º 2 do art.º 37.º e n.º 3 do art.º 39.º da LFL).



Endividamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO</b>						
Limite (1)	5.758.441,00	5.884.269,00	6.126.433,00	1.225.298,00	4.399.560,20	4.399.560,20
Endividamento líquido da CMSV (2)	2.287.113,49	1.023.735,62	1.225.297,59	4.752.255,40	5.232.761,19	7.598.311,76
Contributo das ent. participadas <sup>159</sup>	16.044,65	44.119,36	40.412,92	0,00	11.565,78	0,00
Dívida a contabilizar na patrimonial (+)	757.934,51	-	-	-	1.380.647,88	-
Valor não faturado (-)	-	-	-	-	-	1.159.691,3
Valor a considerar	3.061.092,65	1.067.854,98	1.265.710,51	4.752.255,40	6.624.974,85	6.438.620,70
<b>Margem /Excesso</b>	<b>-2.697.348,35</b>	<b>-4.816.414,02</b>	<b>-4.860.722,49</b>	<b>3.526.957,40</b>	<b>2.225.414,65</b>	<b>2.039.060,26</b>
<b>Varição</b>	-	-	-	-	-36,9%	-8,4%

**Notas:**

1 - Os limites de endividamento são os definidos pela DGAL<sup>160</sup>.

2 - Cfr. o anexo Vo..I.

Conforme cálculos apresentados no quadro supra, verifica-se que:

- Em 2008 (ano de referência considerado no PSF), o MSV cumpriu o limite para os empréstimos de médio e longo prazo, mas ultrapassou-o em 2009, em virtude da contração do empréstimo para saneamento financeiro<sup>161</sup>. Apesar de em 2010 ter reduzido o montante em excesso em 42,6%<sup>162</sup>, ainda assim, continuou a ultrapassar o referido limite. Porém, reduziu aquele excesso em 2011 (-208,6%), cumprindo o limite a partir de então;
- De 2008 a 2010, o MSV cumpriu o limite de endividamento líquido<sup>163</sup>, tendo, no entanto, ultrapassado aquela baliza em 2011, 2012 e 2013. Já quanto ao cumprimento da obrigação de reduzir o excesso de endividamento em 10% ao ano (cfr. o n.º 2 do art.º 37.º da LFL), verificou-se que, em 2012, o excedente foi reduzido em -36,9% (ou seja, 1,3 milhões de euros)

<sup>159</sup> As Associações de Municípios (AM) e entidades que integram o SEL relevam, nos termos do art.º 36.º, n.º 2, als. a) e b) da LFL e do art.º 32.º da Lei n.º 53-F/2006 que definiu o RJSEL, para o cálculo dos limites de endividamento do município. Essa relevação é feita na proporção da respetiva participação social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no art.º 31.º do RJSEL.

Segundo estas regras, “as empresas devem apresentar resultados anuais equilibrados” (n.º 1) e “no caso de o resultado de exploração anual operacional, acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração do exercício em causa.” (n.º 2), a qual deverá ocorrer até 30/04 ou 30/06, quando se trate de sociedades comerciais que devam apresentar contas consolidadas ou apliquem o método da equivalência patrimonial (n.º 4 do art.º 31.º do RJSEL, em conjugação com o n.º 5 do art.º 65.º do CSC).

<sup>160</sup> Cfr. os mapas da DGAL “Limites ao Endividamento de Curto Prazo, Médio e Longo Prazos e Endividamento Líquido, por Município” (relativos a 2008, 2009 e 2010) e “Evolução do Endividamento Líquido, Por Município (2010 a 2013)” (para 2011), pese embora os limites de endividamento líquido de 2012 e 2013 tivessem sido recalculados para os adequar aos comandos legais aplicáveis (art.º 66.º, n.º 1 da LOE para 2012 e art.º 98.º, n.º 1 da LOE para 2013).

<sup>161</sup> Segundo o n.º 3 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, o cumprimento dos limites de endividamento não constitui pressuposto da contratação dos empréstimos para saneamento financeiro. No entanto, depois de contratados, estes empréstimos relevam para aquele efeito, nos termos do n.º 3 do art.º 39.º da LFL, segundo o qual um município que não cumpra o limite de endividamento dos empréstimos de médio e longo prazos, deve reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede aquele limite.

<sup>162</sup> Cumprindo a obrigação de diminuir anualmente, em pelo menos 10%, o montante em que o endividamento de médio e longo prazo foi ultrapassado (cfr. o n.º 3 do art.º 39.º da LFL).

<sup>163</sup> Segundo o n.º 3 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, “O limite geral de empréstimos de médio e longo prazos previsto no n.º 2 do artigo 39.º da LFL e o limite previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL não prejudicam a contração de empréstimos para saneamento financeiro”.

enquanto, em 2013, essa redução foi de apenas -8,4% (186,4 milhares de euros), não cumprindo a referida obrigação legal.

O incumprimento do limite de endividamento líquido em 2011<sup>164</sup> e da taxa de redução do excesso de endividamento em 2013, contraria o disposto nos art.ºs 4.º, n.º 1 e 37.º, n.ºs 1<sup>165</sup> e 2 da LFL, configurando uma situação geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. f) *in fine* da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputável aos membros do executivo camarário que participaram na gestão do município, sem acautelarem adequadamente o cumprimento dos referidos limites.

Contudo, o procedimento de efetivação da responsabilidade financeira sancionatória decorrente do incumprimento dos limites de endividamento:

- a) em 2011, já se encontrava extinto à data de aprovação do PGA (21/12/2017), em virtude do decurso do prazo prescricional de 5 anos estabelecido nos termos conjugados dos art.º 69.º, n.º 2, al. a) e 70.º, n.º 2 da LOPTC.
- b) em 2013, foi afetado pela modificação das condições objetivas de punibilidade da responsabilidade financeira sancionatória, decorrente da publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12<sup>166</sup>, que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem *“ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente”*<sup>167</sup>, não sendo assim possível responsabilizar os autarcas responsáveis, atento o princípio da aplicação da lei penal mais favorável consagrado nos art.ºs 29.º, n.º 4 da CRP e 2.º do Código Penal.

### 3.3.2.2 - Período de 2014 a 2016

No ano 2014 o MSV não cumpriu o limite de dívida total, previsto no n.º 1 do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>168</sup>, pese embora, nos anos seguintes (2015 e 2016) tenha dado cumprimento àquela regra.

<sup>164</sup> Neste particular defende-se o entendimento que o n.º 2 do art.º 37 da LFL impõe, aos municípios que violem o limite fixado no número anterior, o cumprimento de uma trajetória de convergência do limite de endividamento. Dito de outro modo, considera-se a ultrapassagem do limite de endividamento deve ser sancionada financeiramente, mas que os subsequentes desvios, decorrentes do desvio inicial, só devem ser sancionados caso os executivos não cumpram a trajetória de convergência (redução de pelo menos 10% ao ano do montante em que os limites tenham sido excedidos).

<sup>165</sup> Que dispõe o seguinte: “1 - O montante do endividamento líquido total de cada município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.”.

<sup>166</sup> Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: “A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933”.

<sup>167</sup> Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

<sup>168</sup> Segundo o qual, “A dívida total de operações orçamentais do município, incluindo a das entidades previstas no artigo 54.º, não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores”. Por sua vez “A dívida total de operações orçamentais do município engloba os empréstimos, tal como definidos no n.º 1 do artigo 49.º, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais” (n.º 2).

#### Quadro 24 – Limite de dívida total – 2014-2016

(em euros)

Ano	Limite	Dívida total <sup>169</sup>	Diferença
2014	5.495.973,00	7.466.843,00	1.970.870,00
2015	6.087.712,00	5.840.336,00	- 247.376,00
2016	6.842.439,00	5.328.346,00	- 1.514.093,00

Fonte: Mapas “Evolução do endividamento total, por município - prestação de contas” de 2014, 2015 e 2016, constantes do site da DGAL a 21/02/2018.

Note-se que, mesmo que não fosse considerado na dívida total o montante que se considera indevidamente contabilizado na conta “22.8 – Fornecedores - Faturas em receção e conferência” (1 072 625,88€<sup>170</sup>), o limite de dívida total continuaria a ser excedido em 2014.

O incumprimento do limite da dívida total em 2014, por contrariar o n.º 1 do art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, configura uma situação geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. f) *in fine* da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputável aos membros do executivo camarário que exerceram funções naquele exercício.

Ressalva-se, todavia, que as condições objetivas de punibilidade da responsabilidade financeira sancionatória, foram modificadas com a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12<sup>171</sup>, que alterou o art.º 61.º da LOPTC, estendendo aos membros dos órgãos executivos das autarquias locais a regra de que só lhes poderão ser imputadas responsabilidades financeiras se não tiverem “*ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adoptado resolução diferente*”<sup>172</sup>, não sendo assim possível responsabilizar os autarcas responsáveis, atento o princípio da aplicação da lei penal mais favorável consagrado nos art.ºs 29.º, n.º 4 da CRP e 2.º do Código Penal.

### 3.4. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS

Em conformidade com a Recomendação do Conselho da Prevenção da Corrupção de 1 de julho de 2009, a CMSV elaborou o *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*, o qual foi aprovado na reunião da Câmara Municipal de 12/03/2010. Contudo, nunca procedeu à sua atualização, nem elaborou anualmente os Relatórios de Execução.

<sup>169</sup> Exclui operações não orçamentais e inclui dívidas das Associações de Municípios, na proporção da sua quota anual e do Sector Empresarial Local, em caso de incumprimento da regra de equilíbrio. A dívida relativa ao FAM também não releva para o limite da dívida total, em conformidade com o art.º 98.º, n.º 8 da Lei do Orçamento do Estado para 2015 (Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro). Note-se, ainda, que as dívidas que se considera que não deveriam ter sido reconhecidas (cfr. o ponto 3.3.1.1), no montante de 1 072 625,88€, também estão consideradas no quadro.

Como o montante da dívida total indicado pela DGAL divergia do apurado por esta Secção Regional (embora com diferenças irrelevantes e cuja origem não se conseguiu dirimir) considerou-se o valor calculado pela DGAL.

<sup>170</sup> Em 30/12/2014 foi realizado um movimento (NTL n.º 463), reduzindo o saldo da conta 22.8 em 87 065,42€, passando dos 1 159 691,30€ para os 1 072 625,88€.

<sup>171</sup> Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, cujo art.º 248.º determinou que o n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC passasse a ter a seguinte redação: “*A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933*”.

<sup>172</sup> Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

## 4. Emolumentos

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio<sup>173</sup>, serão devidos emolumentos pela Câmara Municipal de São Vicente, relativos à presente auditoria, no montante de 17 164,00 € (cfr. o Anexo VIII).

## 5. Determinações Finais

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

1. Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
2. Relevar a responsabilidade financeira atinente à factualidade abordada no ponto 3.3.1.;
3. Remeter um exemplar deste relatório:
  - 3.1 Ao Ministro das Finanças, ao Ministro da Administração Interna e ao Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira nos termos do art.º 80.º da Lei n.º 73/2013, de 3/09;
  - 3.2 Ao Presidente e aos Vereadores da Câmara Municipal de São Vicente identificados no ponto 2.3;
  - 3.3 Ao ex-Chefe da Divisão Financeira até 05/01/2014;
  - 3.4 À Grant Thornton & Associados – SROC, Lda.;
  - 3.5 À Direção Regional do Orçamento e Tesouro.
4. Solicitar que o Tribunal de Contas seja informado sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes do presente Relatório, no prazo de seis meses;
5. Fixar os emolumentos devidos pela CMSV em 17 164,00 €, conforme o quadro constante do Anexo VIII;
6. Expressar à CMSV o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação;
7. Mandar divulgar o presente Relatório na Intranet e no sítio do Tribunal de Contas na Internet, depois de ter sido notificado aos responsáveis;
8. Entregar um exemplar deste relatório à Excelentíssima Magistrada do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, e no art.º 55.º, n.º 2, ambos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 22 de novembro de 2018.

---

<sup>173</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.



A Juíza Conselheira,

*(Laura Tavares da Silva)*

A Assessora,

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

O Assessor,

*(Alberto Miguel Faria Pestana)*

Assistiu, por videoconferência  
A Procuradora-Geral Adjunta,

*(Teresa de Almeida)*



## ANEXOS



## I. Fornecedores circularizados

(em euros)

Fornecedores	Conta patrimonial	Dívida a 31/12/2016
AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.	22.1	891.645,60
	26.1	214.313,82
Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.	22.1	141.359,72
	22.8	233.163,78
Valor Ambiente, S.A /	22.1	226.457,03
ARM-Aguas e Resíduos da Madeira, S.A.	22.1	50.369,67
Construtora do Tâmega Madeira, S.A.	22.1	125.584,97
Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda.	22.1	122.487,25
	22.8	329.206,45
José Avelino Pinto - Construção e Engenharia, S.A.	26.1	93.808,42
EDIMADE - Edificadora da Madeira, S.A.	22.1	59.176,20
Serviço de Saúde da RAM, E.P.E	22.1	39.710,77
Ferreira & Brum, Lda.	22.8	364.475,00
Faria & Mendes-Construções e Obras Publicas Lda.	22.8	84.508,18
Celeiro Agrícola Trevo Amarelo, Lda.	22.8	69.163,25
Matéria Premiável, Lda.	22.8	60.908,50
Johnny Agustin Neves Santos	22.8	41.370,20
Serração António & Silva, Lda.	22.8	32.220,20
Eduardo & Vítor Constrói, Lda.	22.8	26.871,72
Campânula Real - Construção e Obras Públicas, Unip., Lda.	22.8	25.779,82
AS - Simão, Unipessoal, Lda.	22.8	25.737,12
	22.1	3.660,00
<b>Total da Amostra</b>		<b>3.261.977,67</b>
<b>Dívida Global de Fornecedores</b>		<b>3.501.185,79</b>
<b>Representatividade da Amostra</b>		<b>93%</b>

## II. Alteração dos documentos de despesa pagos na operação de Saneamento Financeiro

### A) FATURAS SUBSTITUÍDAS

(em euros)

Entidade	Fatura		
	N.º	Data	Valor
Construtora Tâmega Madeira S.A.	Fo/70072	24/09/2007	326 640,94
	Fo/70080	02/11/2007	252 309,87
Avelino Farinha & Agrela, S.A.	92/2006	08/05/2006	106 536,93
	126/2006	19/06/2006	129 220,30
	39/2007	30/11/2007	239 526,67
<b>TOTAL</b>			<b>1 054 234,71</b>

### B) FATURAS NOVAS

(em euros)

Entidade	Fatura		
	N.º	Data	Valor
Valor Ambiente, S.A.	200810070	03/01/2008	17 526,55
	200810115	04/02/2008	18 594,34
	200810223	04/03/2008	17 742,76
	200810324	31/03/2008	16 924,87
	200810421	30/04/2008	19 444,94
	200810532	31/05/2008	17 810,80
	200810628	30/06/2008	17 629,28
	200810720	31/07/2008	18 524,28
	200810817	31/08/2008	19 954,15
	200810910	30/09/2008	21 169,40
	200811011	31/10/2008	18 437,36
	200811105	30/11/2008	16 430,75
	200811202	31/12/2008	18 729,78
Construtora do Tâmega-Madeira, S.A.	ND/80411	31/12/2008	917,99
	ND/80412	31/12/2008	3 226,84
	ND/80413	31/12/2008	43 625,61
	ND/80414	31/12/2008	253,59
Avelino Farinha & Agrela, S.A.	041/2008	31/03/2008	11 390,15
	042/2008	31/03/2008	83,29
	179/2008	17/11/2008	1 307,32
	180/2008	17/11/2008	240,02
	181/2008	17/11/2008	384,62
	182/2008	17/11/2008	94,2
	183/2008	17/11/2008	57 178,90
	184/2008	17/11/2008	48 704,32
	185/2008	17/11/2008	3 064,27
	186/2008	17/11/2008	14 623,91
	187/2008	17/11/2008	7 411,91
	188/2008	17/11/2008	504,74
	189/2008	17/11/2008	2 360,09
190/2008	17/11/2008	5 592,95	



Entidade	Fatura		
	N.º	Data	Valor
	191/2008	17/11/2008	7 661,27
	192/2008	17/11/2008	7 955,27
	193/2008	17/11/2008	1 323,78
	38/2008	31/03/2008	871,11
	39/2008	31/03/2008	256,28
	40/2008	31/03/2008	52 810,05
	43/2008	31/03/2008	8 501,53
	249/2008	31/12/2008	435,56
	250/2008	31/12/2008	128,14
	251/2008	31/12/2008	1 432,98
	252/2008	31/12/2008	1 020,91
	253/2008	31/12/2008	168,16
	254/2008	31/12/2008	4 401,73
	255/2008	31/12/2008	4 980,07
	256/2008	31/12/2008	4 927,26
	257/2008	31/12/2008	4 773,90
	1/2009	02/01/2009	123 045,97
	2/2009	02/01/2009	105 480,98
Construtora do Tâmega, S.A.	10/D/07	28/02/2007	19 472,87
Soc. Empreiteiros Norte Madeira, Lda.	5517	10/12/2008	52 571,89
Somague, Engenharia Madeira S.A.	ND1110/600939	10/10/2008	81 609,02
Funchalbetão, Lda.	2/2009	02/01/2009	81 441,90
Touareg, Lda.	1/2009	09/01/2009	35 353,74
<b>TOTAL</b>			<b>1 040 508,35</b>

TOTAL POR ENTIDADE	
Valor Ambiente, S.A.	238 919,26
Construtora Tâmega Madeira S.A.	48 024,03
Construtora Tâmega S.A.	19 472,87
Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda.	52 571,89
Avelino Farinha & Agrela, S.A.	483 115,64
Somague, S.A.	81 609,02
Funchalbetão, Lda.	81 441,90
Touareg, Lda.	35 353,74
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1 040 508,35</b>

### III. Previsões do PSF

#### A - MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA DESPESA<sup>174</sup>

##### I. Contenção da despesa com o pessoal

- “1) De harmonia com o artigo 14.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008, até 31 de Dezembro do corrente ano, ficam suspensas as alterações ao quadro de pessoal, com excepção das que resultem da aplicação da lei que, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, das que sejam indispensáveis para o cumprimento da lei ou de norma regulamentar que a concretize, ou para a execução de sentenças judiciais, bem como daquelas de que resulte diminuição da despesa.*
- 2) Reafectar o pessoal excedentário a outras unidades orgânicas onde se denote falta de recursos humanos, para o exercício de funções compatíveis.*
- 3) Neste período admitir-se-á alteração do posicionamento remuneratório nas respectivas categorias que, nos termos da legislação e nos casos decorrentes da avaliação feita de acordo com o SIADAP devam acontecer obrigatoriamente.*
- 4) Recorrer o menos possível às prestações de serviços para elaboração de estudos, pareceres e consultadoria, passando essas tarefas a serem desempenhadas por pessoal interno, dando-lhe a formação profissional para o efeito.*
- 5) Optar pela flexibilidade, dinamismo e inovação, deixando para trás estruturas fortemente hierarquizadas e burocráticas sendo fundamental a adaptação às novas competências em constante mudança.*
- 6) Tomar medidas necessárias à contenção, já no próximo exercício, das despesas com utilização de viaturas, horas extraordinárias e ajudas de custo.”*

*Essa redução seria realizada na proporção de 1% por ano<sup>175</sup>:*

---

<sup>174</sup> Cfr. as págs. 43 a 48 do PSF.

<sup>175</sup> Cfr. o ofício da CMSV n.º 1, de 5 de janeiro de 2009, em resposta à solicitação de esclarecimentos no âmbito do processo de visto n.º 115/2008, constante do ofício da SRMTC n.º UAT 1/428/08, de 16 de dezembro de 2008 e as págs. 90 e 91 do PSF.



Ano <sup>176</sup>	01.02.02 – Horas extraordinárias		01.02.04 – Ajudas de custo	
	Valor previsto (€)	Poupança <sup>1</sup> (€)	Valor previsto (€)	Poupança <sup>1</sup> (€)
2009	39.184,79	0,00	8.555,31	0,00
2010	38.792,94	391,85	8.469,76	85,55
2011	38.405,01	387,93	8.385,06	84,70
2012	38.020,96	384,05	8.301,21	83,85
2013	37.640,75	380,21	8.218,20	83,01
2014	37.264,35	376,41	8.136,01	82,18
2015	36.891,70	372,64	8.054,65	81,36
2016	36.522,78	368,92	7.974,11	80,55
2017	36.157,56	365,23	7.894,37	79,74
2018	35.795,98	361,58	7.815,42	78,94
2019	35.438,02	357,96	7.737,27	78,15
2020	35.083,64	354,38	7.659,90	77,37
2021	34.732,81	350,84	7.583,30	76,60
<b>Total</b>	<b>479.931,30</b>	<b>4.451,98</b>	<b>104.784,56</b>	<b>972,01</b>

1 – Diferença entre o ano N e o ano N-1.

## II. Contenção da despesa corrente

- Não arrendar mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos, mantendo apenas os contratos existentes;
- Reforço das condições de base para a inovação e o empreendedorismo com a prossecução de medidas de promoção e valorização dos recursos humanos;
- Minimizar custos uniformizando documentos existentes e dispersos pelas várias secções, procedendo à sua normalização, racionalização, automatização;
- Elaboração de orçamentos anuais detalhados e realistas;
- Restringir a celebração de novos contratos de prestação de serviços individuais/avenças;
- Planeamento dos recursos humanos de acordo com as necessidades efetivas;
- Reforço da função de controlo financeiro ao nível da preparação, execução e avaliação orçamental;
- Garantir a satisfação do princípio da economia, eficiência e eficácia na realização de despesas correntes com aquisição de bens e ao alargamento do âmbito da central de compras;
- Utilização de viaturas para o serviço estritamente necessário;
- Redução dos prazos de pagamento que afetam negativamente os custos administrativos e financeiros, nomeadamente os associados à necessidade de financiamento da tesouraria;
- Redução do ciclo de caixa com a antecipação de receitas;
- Negociação com fornecedores visando obter melhores prazos de pagamento.”

<sup>176</sup> A previsão foi apresentada para 2008 a 2020, mas o PSF foi visado pela SRMTC apenas em 2009, pelo que se ajustou a previsão para 2009 a 2021.

## B - DESPESAS DE INVESTIMENTO E FONTES DE FINANCIAMENTO<sup>177</sup>

### I. Despesas de Investimento

1. Execução/conclusão das seguintes obras estruturantes, nos 12 anos de vigência do empréstimo:

Designação da Obra	(em euros)	
	Valor	
Transferência do Armazém da C.M. para o Parque Empresarial e requalificação do antigo local e Frente Mar - São Vicente	695.000,00	
Construção da E.M. entre Feiteiras e Levada do Poio - São Vicente	660.000,00	
Requalificação e Pavimentação da Estrada João Abel de Freitas, entre edifício dos Bombeiros e rotunda do Laranjal - São Vicente	1.426.000,00	
Requalificação da Vila de São Vicente	500.000,00	
Edifício multiusos	2.000.000,00	
Jardim das Artes	1.000.000,00	
Melhoramento das acessibilidades nas três freguesias	1.000.000,00	
Requalificação da frente mar	200.000,00	
<b>Total</b>	<b>7.481.000,00</b>	

### II. Fontes de Financiamento

2. Financiamento do investimento por receitas de capital:

Ano <sup>178</sup>	(em euros)	
	FEF Capital	Contratos Programa
2009	1.636.992,00	2.780.000,00
2010	1.715.871,00	2.849.500,00
2011	1.758.767,78	2.920.737,50
2012	1.802.736,97	2.993.755,94
2013	1.847.805,39	3.068.599,84
2014	1.894.000,53	3.145.314,83
2015	1.941.350,54	3.223.947,70
2016	1.989.884,31	3.304.546,40
2017	2.039.631,41	3.387.160,06
2018	2.090.622,20	3.471.839,06
2019	2.142.887,75	3.558.635,03
2020	2.196.459,95	3.647.600,91
2021	2.251.371,45	3.738.790,93
<b>Total</b>	<b>25.308.381,28</b>	<b>42.090.428,20</b>

<sup>177</sup> Cfr. as págs. 51 a 54 do PSF.

<sup>178</sup> A previsão foi apresentada para 2008 a 2020, mas o PSF foi visado pela SRMTC apenas em 2009, pelo que se ajustou a previsão para 2009 a 2021.



### C - MEDIDAS DE MAXIMIZAÇÃO DA RECEITA<sup>179</sup>

1. Manutenção das taxas mínimas do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), no período de 2009 a 2020:

Código Município	Município	Prédios Urbanos	Prédios Urbanos avaliados nos termos do CIMI	Prédios Rústicos
2211	São Vicente	0,600%	0,300%	0,80%

2. Atualização anual das taxas e licenças municipais em função da variação homóloga da taxa de inflação, no período de 2009 a 2021, de acordo com as seguintes projeções financeiras:

(em euros)

Ano <sup>180</sup>	IMI <sup>181</sup>	Água		Resíduos Sólidos	Loteamentos e Obras	I.U. Circulação	Outras taxas	Total
		Consumo	Ligações					
2009	122.062,65	112.479,52	629,19	10.653,14	22.803,27	6.463,05	2.006,51	277.097,33
2010	125.114,22	115.291,51	644,92	10.919,47	23.373,35	6.624,63	2.056,67	284.024,77
2011	128.242,07	118.173,80	661,04	11.192,46	23.957,69	6.790,24	2.108,09	291.125,39
2012	131.448,12	121.128,14	677,57	11.472,27	24.556,63	6.960,00	2.160,79	298.403,52
2013	134.734,33	124.156,34	694,51	11.759,07	25.170,54	7.134,00	2.214,81	305.863,60
2014	138.102,68	127.260,25	711,87	12.053,05	25.799,81	7.312,35	2.270,18	313.510,19
2015	141.555,25	130.441,76	729,67	12.354,38	26.444,80	7.495,16	2.326,94	321.347,96
2016	145.094,13	133.702,80	747,91	12.663,24	27.105,92	7.682,54	2.385,11	329.381,65
2017	148.721,49	137.045,37	766,61	12.979,82	27.783,57	7.874,60	2.444,74	337.616,20
2018	152.439,52	140.471,51	785,77	13.304,31	28.478,16	8.071,46	2.505,86	346.056,59
2019	156.250,51	143.983,30	805,42	13.636,92	29.190,11	8.273,25	2.568,50	354.708,01
2020	160.156,77	147.582,88	825,55	13.977,84	29.919,87	8.480,08	2.632,71	363.575,70
2021	164.160,69	151.272,45	846,19	14.327,29	30.667,86	8.692,08	2.698,53	372.665,09
<b>Total</b>	<b>1.848.082,43</b>	<b>1.702.989,63</b>	<b>9.526,22</b>	<b>161.293,26</b>	<b>345.251,58</b>	<b>97.853,44</b>	<b>30.379,44</b>	<b>4.195.376,00</b>

3. Alienação de património da autarquia, proporcionando um encaixe de 770.000,00 € até 2021:

(em euros)

Prédios	Valor Patrimonial
Terreno das Ginjas	252.000,00
Terreno Fronteiro aos Paços do Município	250.000,00
Centro da Juventude	170.000,00
Centro de Promoção Cultural	105.000,00
<b>Total</b>	<b>777.000,00</b>

<sup>179</sup> Cfr. as págs. 55 a 89 do PSF.

<sup>180</sup> A previsão foi apresentada para 2008 a 2020, mas o PSF foi visado pela SRMTC apenas em 200,9 pelo que se ajustou a previsão para 2009 a 2021.

<sup>181</sup> Note-se que, embora a CMSV se propusesse manter a taxa mínima de IMI em todo o período do empréstimo, atendendo à previsão de que “a receita deste imposto terá tendência a subir substancialmente, devido ao grande número de edificações que têm vindo a ser construídas no concelho e atendendo a que muitas delas está a terminar o prazo de isenção”, projetou uma atualização da receita deste imposto em 2,5%, com base numa taxa previsível de inflação.

#### IV. Variação da receita no período de 2009 a 2016

(em euros)

Designação	Receita cobrada <sup>182</sup>							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IMI	175.855,14	182.912,01	208.131,61	239.631,05	360.920,98	473.984,62	486.038,48	424.814,06
Consumo de água	71.340,45	140.796,83	161.930,72	85.876,08	168.977,71	144.156,98	157.980,49	149.056,91
Ligações de água	1.348,57	3.360,13	4.454,32	58.354,66	4.125,61	2.566,80	3.907,09	4.485,37
Recolha de resíduos sólidos	11.879,01	42.454,67	72.013,82	67.738,78	78.516,96	94.755,30	73.690,94	101.363,42
Loteamentos e Obras	10.111,43	11.646,26	17.889,29	18.367,94	11.507,05	11.510,74	9.525,56	6.586,95
Publicidade	5.030,90	6.848,66	5.735,20	4.087,98	465,00	0,00	0,00	0,00
Cemitérios	2.112,90	2.247,60	3.853,74	3.305,00	2.600,00	3.210,00	2.360,00	2.305,00
Alienação de património	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>277.678,40</b>	<b>390.266,16</b>	<b>474.008,70</b>	<b>477.361,49</b>	<b>627.113,31</b>	<b>730.184,44</b>	<b>733.502,56</b>	<b>688.611,71</b>

Designação	Variação da receita cobrada							
	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	09/16
IMI	7.056,87	25.219,60	31.499,44	121.289,93	113.063,64	12.053,86	-61.224,42	248.958,92
Consumo de água	69.456,38	21.133,89	-76.054,64	83.101,63	-24.820,73	13.823,51	-8.923,58	77.716,46
Ligações de água	2.011,56	1.094,19	53.900,34	-54.229,05	-1.558,81	1.340,29	578,28	3.136,80
Recolha de resíduos sólidos	30.575,66	29.559,15	-4.275,04	10.778,18	16.238,34	-21.064,36	27.672,48	89.484,41
Loteamentos e Obras	1.534,83	6.243,03	478,65	-6.860,89	3,69	-1.985,18	-2.938,61	-3.524,48
Publicidade	1.817,76	-1.113,46	-1.647,22	-3.622,98	-465,00	0,00	0,00	-5.030,90
Cemitérios	134,70	1.606,14	-548,74	-705,00	610,00	-850,00	-55,00	192,10
Alienação de património*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>112.587,76</b>	<b>83.742,54</b>	<b>3.352,79</b>	<b>149.751,82</b>	<b>103.071,13</b>	<b>3.318,12</b>	<b>-44.890,85</b>	<b>410.933,31</b>

<sup>182</sup> Os montantes considerados neste quadro correspondem à receita cobrada nas rubricas “01.02.02 – Imposto Municipal sobre Imóveis”, “02.02.06.05 – Publicidade”, “04.01.23.02 – Loteamento e obras”, “07.01.11.01 – Água”, “07.02.09.01 – Saneamento”, “07.02.09.02 – Resíduos Sólidos” e “07.02.09.05 – Cemitérios” (cfr. os Mapas de Controlo Orçamental da Receita de 2009 a 2016).

## V. Dívida a fornecedores cujos compromissos não foram contabilizados

### A) DÍVIDA CONTABILIZADA NAS CONTAS 22.1 E 26.1, COM REPORTE A 30/12/2013

(em euros)

Fornecedor	Descrição	Datas das Faturas	Dívida a 31/12/2012	Dívida a 31/12/2013	Dívida a 31/12/2014	Dívida a 31/12/2015	Dívida a 31/12/2016
Valor Ambiente, S.A.	Serviços de incineração	2011 e 2013	17 015,67	108 717,45	108 717,45	108 717,45	91 701,78
Luís A. Canha, Unip., Lda.	Fiscalização de obra	03/05/2013	-	4 880,00	4 880,00	4 880,00	-
EDIMADE - Edificadora da Madeira, S.A.	Juros de mora	03/06/2011 2011 e 2012	128 869,99	69 693,79 59 176,20	69 693,79 59 176,20	69 693,79 59 176,20	- 59 176,20
Construtora do Tâmega Madeira, S.A.	Materiais de construção	2006, 2008 e 2012	6 579,38	6 579,38	5 415,00	5 415,00	5 415,00
	Juros de mora	2013	-	120 169,97	120 169,97	120 169,97	120 169,97
Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda.	Juros de mora	2012 e 2013	90 377,03	100 675,31	100 675,31	100 675,31	100 675,31
JAP - Construção, Engenharia, S.A.	Empreitada	09/08/2013	-	237 691,76	237 691,76	-	-
		26/09/2013	-	93 808,42	93 808,42	93 808,42	93 808,42
AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.	Empreitada (1)	2011	214 313,82	214 313,82	214 313,82	214 313,82	214 313,82
	Indemnização danos	2013	-	28 750,00	28 750,00	28 750,00	28 750,00
	Juros de mora (2)	2010 a 2013	520 414,00	644 934,34	644 934,34	644 934,34	644 934,34
SESARAM, E.P.E.	Serviços de saúde	2011, 2012 e 2013	17 776,92	36 253,92	-	-	-
<b>TOTAL</b>			<b>995 346,81</b>	<b>1 725 644,36</b>	<b>1 688 226,06</b>	<b>1 450 534,30</b>	<b>1 358 944,84</b>

#### Notas:

- 1 - Havia uma provisão constituída em 2012, na conta "29.2.8 – Provisões – Para riscos e encargos - Outros riscos e encargos", no montante de 214 313,82€ para fazer face às responsabilidades decorrentes do Auto de Medição desta empreitada, cuja reversão para a conta de proveitos ocorreu na data do movimento de regularização.
- 2 - Havia uma provisão constituída em 2012, na conta 29.2.8 acima referida, no montante de 550 132,51€, para fazer face a estes juros de mora, cuja reversão para a conta de proveitos ocorreu em 28/10/2014.

**B) DÍVIDA CONTABILIZADA NA CONTA 22.8, COM REPORTE A 30/12/2013, SEM FATURA**

Fornecedor	(em euros)
	Valor contabilizado na 22.8
Sociedade de Empreiteiros do Norte da Madeira, Lda. (1)	416 271,87
Ferreira & Brum, Lda.	364 475,00
Faria & Mendes-Construções e O.P., Lda.	84 508,18
Celeiro Agrícola Trevo Amarelo, Lda.	69 163,25
Matéria Premiável, Lda.	60 908,50
Johnny Agustin Neves Santos	41 370,20
Serração António & Silva, Lda.	32 220,20
Eduardo & Vítor Constrói, Lda.	26 871,72
Campânula Real -Construção e OP, Unip., Lda..	25 779,82
Agostinho Simão da Silva	25 737,12
Caldeira & Santos, Lda.	7 526,18
Vieira & Gouveia, Lda.	4 859,26
<b>TOTAL</b>	<b>1 159 691,30</b>

1 – Em 30/12/2014 foi realizado um movimento de correção (através da NTL n.º 463), reduzindo o saldo em dívida naquela data (416 271,87€) para os 329 206,45€ (menos 87 065,42€).

**C) DÍVIDA CONTABILIZADA DIRETAMENTE NA CONTA 22.1 EM 2014, 2015 E 2016**

N.º doc.	Data	Descrição	Conta movimentada		Valor
			D	C	
<b>AFAVIAS, S.A.</b>					
NTL 439	30/12/2014	Juros de mora de 2014	68.1.2	22.1	119 947,67
NTL 462	30/12/2014	Correção a saldo	69.7.2	22.1	30 031,37
NTL 508	30/12/2015	Juros de mora de 2015	68.1.2	22.1	76 654,32
NTL 536	27/12/2016	Juros de mora de 2016	68.1.2	22.1	24 917,02
NTL 545	29/12/2016	Juros de mora de 2016	68.1.2	22.1	2 851,55
<b>EEM, S.A.</b>					
NTL 455	30/12/2014	Correção a saldo	69.7.2	22.1	85 069,72
NTL 455	30/12/2014	Correção a saldo	62.2	22.1	20 324,66
NTL 527	30/12/2015	Correção a saldo	22.1.002	62.2	-14 396,18
<b>Valor Ambiente, S.A.</b>					
NTL 461	30/12/2014	Correção a saldo	22.1.002	69.7.2	-32 357,88
NTL 525	30/12/2015	Correção a saldo	69.7.2	22.1	150 097,46
<b>SENM, Lda.</b>					
NTL 473	30/12/2014	Juros de mora de 2014	69.7.2	22.1	19 494,93
NTL 475	30/12/2014	Correção a saldo	69.7.2	22.1	2 317,01
<b>SESARAM, EPE</b>					
NTL 460	30/12/2014	Correção a saldo	69.7.2	22.1	15 458,56
<b>TOTAL</b>					<b>500 410,21</b>

## VI Níveis de endividamento líquido da CMSV - 2008 a 2013

(em euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Disponibilidades	195.201,47	137.258,26	72.015,70	104.618,68	325.611,91	179.594,96
Dívidas de terceiros	2.572.388,94	6.308.971,19	6.901.458,45	4.540.190,63	1.618.024,96	1.522.936,95
Acréscimos e diferimentos	56.937,46	50.747,77	50.654,41	62.257,54	62.257,54	387.729,40
Investimentos financeiros	257.301,65	257.301,65	257.301,65	257.301,65	257.301,65	257.301,65
<b>Ativos Financeiros</b>	<b>3.081.829,52</b>	<b>6.754.278,87</b>	<b>7.281.430,21</b>	<b>4.964.368,50</b>	<b>2.263.196,06</b>	<b>2.347.562,96</b>
<b>Valores excecionados:</b>						
<i>Créditos sobre entidades do SEL - art.º 36.º, n.º 3</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total Geral Ativo (A)</b>	<b>3.081.829,52</b>	<b>6.754.278,87</b>	<b>7.281.430,21</b>	<b>4.964.368,50</b>	<b>2.263.196,06</b>	<b>2.347.562,96</b>
Dívidas a terceiros	6.291.049,88	8.536.936,16	8.977.010,80	9.888.382,24	7.371.509,27	9.767.865,94
Acréscimos e diferimentos	26.588.719,65	30.015.582,58	30.928.863,02	29.085.900,94	28.124.187,88	28.373.629,72
Clientes com cauções (conta 217)	25.580,56	21.513,00	21.513,00	26.542,71	23.314,79	22.933,75
<b>Passivos Financeiros</b>	<b>32.905.350,09</b>	<b>38.574.031,74</b>	<b>39.927.386,82</b>	<b>39.000.825,89</b>	<b>35.519.011,94</b>	<b>38.164.429,41</b>
<b>Valores excecionados:</b>						
<i>Empréstimos excecionados - art.º 33.º, n.ºs 5, 6 e 7</i>	1.155.207,68	880.965,24	592.326,57	299.434,24	0,00	0,00
Dívida à EDP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contas 2745 e 2749 (subsídios para investimentos)	26.381.199,40	29.915.052,01	30.828.332,45	28.984.767,75	28.023.054,69	28.218.554,69
<b>Total Geral Passivo (P)</b>	<b>5.368.943,01</b>	<b>7.778.014,49</b>	<b>8.506.727,80</b>	<b>9.716.623,90</b>	<b>7.495.957,25</b>	<b>9.945.874,72</b>
<b>Endividamento Líquido (P-A)</b>	<b>2.287.113,49</b>	<b>1.023.735,62</b>	<b>1.225.297,59</b>	<b>4.752.255,40</b>	<b>5.232.761,19</b>	<b>7.598.311,76</b>
<b>Limite</b>	5.758.441,00	5.884.269,00	6.126.433,00	1.225.298,00	4.399.560,20	4.399.560,20
<b>Margem</b>	-3.471.327,51	-4.860.533,38	-4.901.135,41	3.526.957,40	833.200,99	3.198.751,56
<b>Taxa de utilização</b>	39,7%	17,4%	20,0%	387,8%	118,9%	172,7%

### Notas:

Os limites de endividamento líquido constam dos mapas da DGAL “*Limites ao Endividamento de Curto Prazo, Médio e Longo Prazos e Endividamento Líquido, por Município*” (relativos a 2008, 2009 e 2010) e “*Evolução do Endividamento Líquido, Por Município (2010 a 2013)*” (para 2011), pese embora os limites de endividamento líquido de 2012 e 2013 tivessem sido recalculados para os adequar aos comandos legais aplicáveis (art.º 66.º, n.º 1 da LOE para 2012 e art.º 98.º, n.º 1 da LOE para 2013).

## VII. Entidades que relevam para o endividamento da CMSV

### A - ENTIDADES DETIDAS PELA CMSV

Entidades	Participação		Equilibrada	Transferência	Concorre	
	(%)	Tipo				
SEL	Promovicante – Gestão, Participações, Promoção e Divulgação Cultural, E.E.M. (1)	100	Direta	2009 e 2010: Não 2008 e 2011: Sim	Sim	Sim
	Naturnorte – Gestão de Equipamentos Coletivos e Prestação de Serviços, E.M.S.A. (2)	97,06	Direta	2010: Não 2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016: Sim	Sim	Não
	EIMRAM – Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira, E.E.I.M. (3)	0,27	Indireta (AMRAM)	2010: Não 2008, 2009 e 2012: Não 2010, 2011 e 2013: Sim	-	Sim
		97,33				Não
AM	Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira	9,09	Direta	n.a.	n.a.	Sim
	IPM – Iluminação Pública da Madeira – Associação de Municípios	9,09	Direta	n.a.	n.a.	Sim

n.a – Não aplicável.

#### Notas:

- 1 - A CMSV tem realizado transferências ao abrigo de CP com vista a equilibrar as contas da “Promovicante, E.E.M.”, tendo transferido 194.000,00 €, em 2008, 250.000,00€, em 2009, e 48.452,23, em 2010. Contudo, aqueles montantes foram, ainda assim, insuficientes para cobrir os prejuízos verificados em 2009 e 2010. A “Promovicante, E.E.M.” foi dissolvida e liquidada 2012, tendo apresentado as últimas contas com referência a 31/12/2011.
- 2 - Em 2013, a empresa Grutas de São Vicente – Madeira, S.A. passou a designar-se Naturnorte – Gestão de Equipamentos Coletivos e Prestação de Serviços, E.M.S.A., por força da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.
- 3 - A empresa intermunicipal EIMRAM tem uma participação de 1% na empresa “Aquário da Madeira, E.M.”, que não foi considerada no quadro, por ser insignificante (corresponde a uma participação indireta da CMSV de 0,09%);
- 4 - Não foi considerada a participação na ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses, por ser insignificante (corresponde a uma participação de 0,39%).

### B - REGRA DE EQUILÍBRIO DAS CONTAS DAS EMPRESAS DO SETOR EMPRESARIAL LOCAL

(em euros)

Empresa	Descrição	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Promovicante E.E.M.	Resultado operacional	21.570,38	-119.093,27	-2.026,20	464,07	-	-
	Encargos financeiros	-81,88	-163,81	0,00	0,00	-	-
<b>Sub-total</b>		<b>21.488,50</b>	<b>-119.257,08</b>	<b>-2.026,20</b>	<b>464,07</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Naturnorte E.M.S.A	Resultado operacional	12.558,93	12.440,95	-99,88	1.427,10	5.337,35	32.342,51
	Encargos financeiros	-4.295,64	-2.109,88	-651,42	-1.066,19	-1.426,27	0,00
<b>Sub-total</b>		<b>8.263,29</b>	<b>10.331,07</b>	<b>-751,30</b>	<b>360,91</b>	<b>3.911,08</b>	<b>32.342,51</b>
EIMRAM E.E.I.M.	Resultado operacional	-213.883,68	-89.224,39	205.106,2	1.101.482,70	-29.124,09	238.825,61
	Encargos financeiros	-107.169,61	-68.550,42	-25.963,11	-35.566,72	-26.106,79	-3.524,46
<b>Sub-total</b>		<b>-321.053,29</b>	<b>-157.774,81</b>	<b>179.143,12</b>	<b>1.065.915,98</b>	<b>-55.230,88</b>	<b>235.301,15</b>



Empresa	Descrição	2014	2015	2016
<b>Naturnorte E.M.S.A</b>	Resultado Antes de Impostos	56.545,80	58.229,97	354.729,34

### C – CONTRIBUTO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E DAS EMPRESAS DO SETOR EMPRESARIAL LOCAL

Tendo por base as demonstrações financeiras dos exercícios de 2008 a 2013 da autarquia, das respetivas entidades do SEL e das Associações de Municípios (AM), apurou-se que:

- as AM não contraíram empréstimos bancários de médio e longo prazos no período;
- os empréstimos de médio e longo prazo contratados pela EIMRAM encontram-se excecionados dos limites de endividamento<sup>183</sup>;
- o contributo das AM e das entidades pertencentes ao SEL não é considerado para o cálculo do endividamento líquido total do MS por originar uma diminuição do referido endividamento<sup>184</sup>.

Assim, de entre as entidades que relevam para o endividamento do MS, há a considerar o contributo da empresa EIMRAM (27 610,42€), nos exercícios de 2008 e 2012, da Naturnorte (40.412,92 €), em 2010, e da Promovicente (44.119,36€), em 2009, conforme a seguir se apresenta, num total de 112.142,71€:

(em euros)

EIMRAM <sup>185</sup>	2008	2012
Disponibilidades	338.878,60	12.180,47
Dívidas de terceiros	561.794,58	17.555,62
Acréscimos e diferimentos	2.564,12	126,71
Investimentos financeiros	13.003,00	16.052,00
<b>Ativos Financeiros</b>	<b>916.240,30</b>	<b>45.914,80</b>
<b>Valores excecionados:</b>		
Créditos sobre entidades do SEL	0,00	0,00
<b>Total Geral Ativo (A)</b>	<b>916.240,30</b>	<b>45.914,80</b>
Dívidas a terceiros	3.500.859,71	392.474,60
Acréscimos e diferimentos	3.518.348,10	5.676,48
Clientes com cauções (conta 217)		
<b>Passivos Financeiros</b>	<b>7.019.207,81</b>	<b>398.151,08</b>
<b>Valores excecionados:</b>		
Empréstimos excecionados	2.432.086,22	225.000,00
Contas 2745 e 2749	3.494.372,54	0,00
<b>Total Geral Passivo (P)</b>	<b>1.092.749,05</b>	<b>173.151,08</b>
<b>EL - Endividamento Líquido (P-A)</b>	<b>176.508,75</b>	<b>127.236,28</b>
<b>C - Contributo para o EL do MSV (EL x 9,09%)</b>	<b>16.044,65</b>	<b>11.565,78</b>

<sup>183</sup> Cfr. o n.º 6 do art.º 39.º da LFL, segundo o qual encontram-se excecionados dos limites de endividamento “os empréstimos e as amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, desde que o montante máximo do crédito não exceda 75 % do montante da participação pública nacional necessária para a execução dos projectos co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou pelo Fundo de Coesão”.

<sup>184</sup> De acordo com a interpretação que veio a ser consagrada no art.º 54.º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE para 2009), a contribuição das entidades que integram o SEL e das sociedades comerciais não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total do Município.

<sup>185</sup> De acordo com a interpretação que veio a ser consagrada no art.º 54.º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE para 2009), a contribuição das entidades que integram o SEL e das sociedades comerciais não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total do Município, o que sucedeu em 2009.

(em euros)

<b>Naturnorte</b>	<b>2010</b>
Disponibilidades	9.398,02
Dívidas de terceiros	0,00
Acréscimos e diferimentos	598,11
Investimentos financeiros	0,00
<b>Ativos Financeiros</b>	<b>9.996,13</b>
<b>Valores excecionados:</b>	
Créditos sobre entidades do SEL	0,00
<b>Total Geral Ativo (A)</b>	<b>45.914,80</b>
Dívidas a terceiros	51.432,83
Acréscimos e diferimentos	84,85
Clientes com cauções (conta 217)	0,00
<b>Passivos Financeiros</b>	<b>51.517,68</b>
<b>Valores excecionados:</b>	
Empréstimos excecionados	0,00
Contas 2745 e 2749	0,00
<b>Total Geral Passivo (P)</b>	<b>51.517,68</b>
<b>EL - Endividamento Líquido (P-A)</b>	<b>41.521,55</b>
<b>C - Contributo para o EL do MSV (EL x 97,33%)</b>	<b>40.412,92</b>

(em euros)

Promovicante <sup>186</sup>	2009
Disponibilidades	8.938,62
Dívidas de terceiros	1.184,79
Acréscimos e diferimentos	0,00
Investimentos financeiros	0,00
<b>Ativos Financeiros</b>	<b>10.123,41</b>
<b>Valores excecionados:</b>	
Créditos sobre entidades do SEL	0,00
<b>Total Geral Ativo (A)</b>	<b>10.123,41</b>
Dívidas a terceiros	54.242,77
Acréscimos e diferimentos	0,00
Clientes com cauções (conta 217)	0,00
<b>Passivos Financeiros</b>	<b>54.242,77</b>
<b>Valores excecionados:</b>	
Empréstimos excecionados	0,00
Contas 2745 e 2749	0,00
<b>Total Geral Passivo (P)</b>	<b>54.242,77</b>
<b>EL - Endividamento Líquido (P-A)</b>	<b>44.119,36</b>
<b>C - Contributo para o EL do MSV (EL x 100%)</b>	<b>44.119,36</b>

<sup>186</sup> De acordo com a interpretação que veio a ser consagrada no art.º 54.º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE para 2009), a contribuição das entidades que integram o SEL e das sociedades comerciais não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total do Município, o que sucedeu em 2010.

## VIII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de maio)<sup>1</sup>

AÇÃO: Auditoria ao Endividamento da Câmara Municipal de São Vicente.

ENTIDADE (S) FISCALIZADA (S): Câmara Municipal de São Vicente

SUJEITO (S) PASSIVO (S): Câmara Municipal de São Vicente

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	
Verificação de Contas da Administração Regional/Central:	1,0	-	-
Verificação de Contas das Autarquias Locais:	0,2	-	-
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (n.º 1 do art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	34	4 079,66 €
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	236	20 836,44 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
Emolumentos em processos de contas ou em outros processos (n.º 6 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho. Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indicária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.	Emolumentos calculados:		24 916,10 €
	Limites (b)	Máximo (50xVR)	17.164,00 €
		Mínimo (5xVR)	1.716,40 €
	Emolumentos devidos		17.164,00 €
	Outros encargos (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	Total emolumentos e outros encargos:		17.164,00 €

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