



Relatório n.º 1/2017-FS/VIC/SRTMC

**Verificação interna da conta da Câmara
Municipal de Santa Cruz relativa ao ano
económico de 2013**

Processo n.º 01/16 – VIC

Funchal, 2017



**Verificação interna da conta da Câmara Municipal
de Santa Cruz relativa ao ano económico de 2013**

RELATÓRIO N.º 1/2017-FS/VIC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS



Índice

| | |
|---|-----------|
| FICHA TÉCNICA..... | 2 |
| 1. SUMÁRIO..... | 3 |
| 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS | 3 |
| 1.2. OBSERVAÇÕES..... | 3 |
| 1.3. EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS | 3 |
| 1.4. RECOMENDAÇÕES | 4 |
| 2. INTRODUÇÃO | 5 |
| 2.1. ÂMBITO..... | 5 |
| 2.2. AJUSTAMENTOS | 5 |
| 2.3. RESPONSÁVEIS | 5 |
| 2.4. EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO..... | 6 |
| 3. RESULTADOS DA ANÁLISE..... | 7 |
| 3.1. REGRAS PREVISIONAIS | 7 |
| 3.2. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL..... | 14 |
| 4. EMOLUMENTOS..... | 16 |
| 5. DETERMINAÇÕES FINAIS | 17 |
| ANEXO | 19 |
| 1 - Nota de emolumentos | 21 |

FICHA TÉCNICA

| | |
|-----------------------|-------------------------------|
| <i>Supervisão</i> | |
| Miguel Pestana | Auditor-Coordenador |
| <i>Coordenação</i> | |
| Susana Silva | Auditores-Chefe |
| <i>Execução</i> | |
| Cátia Pires | Técnica Verificadora Superior |
| <i>Apoio jurídico</i> | |
| Isabel Gouveia | Técnica Verificadora Superior |



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O relatório em apreço consubstancia o resultado da verificação interna à conta de gerência da Câmara Municipal de Santa Cruz, relativa ao ano económico de 2013, que visou a sua análise e conferência apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência para os saldos de abertura e encerramento, não tendo sido conferidos, neste âmbito, quaisquer documentos comprovativos da despesa realizada ou da receita arrecadada.

1.2. Observações

No âmbito da análise efetuada e conforme decorre da matéria exposta no ponto 3. do presente documento, apurou-se que:

1. A Câmara não respeitou as regras previsionais aplicáveis à elaboração do orçamento da receita para 2013, ultrapassando o limite estabelecido pela alínea a) do ponto 3.3.1 do POCAL. (cfr. o ponto 3.1).
2. A comparação do mapa do controlo orçamental da despesa (que evidencia a disponibilidade orçamental para a assunção de compromissos) com as rubricas do Balanço que identificam as dívidas da autarquia a fornecedores indicia a existência de encargos sem o correspondente crédito orçamental, no montante global de 22.884.626,23€, contrariando os princípios e regras consagrados nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro¹. Esta factualidade, embora suscetível de originar responsabilidade financeira, exige fundamentação e apreciação que extravasa o âmbito da verificação interna de contas² (cfr. ponto 3.2).
3. No mais, a verificação interna, realizada nos termos referidos no ponto 1.1., não pôs em evidência outras situações passíveis de serem consideradas como anómalas sob a ótica da regularidade financeira.

1.3. Eventuais infrações financeiras

A factualidade apontada no n.º 1 do ponto 1.2, seria suscetível de tipificar um ilícito financeiro gerador de responsabilidade financeira sancionatória nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. Todavia, como hoje não se verificam as condições objetivas de punibilidade, introduzidas pela nova redação dada 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, não é possível responsabilizar os autarcas que aprovaram o orçamento inicial de 2013.

¹ Alterado pelas Leis n.ºs 162/99, de 14/09 e 60-A/2005, de 30/12, e pelos DL n.ºs 315/2000, de 02/12 e 84-A/2002, de 05/04.

² Por não envolver a análise documental necessária para evidenciar as responsabilidades pessoais de cada um dos responsáveis municipais no âmbito da autorização de cada uma das despesas que não tinha cabimento no orçamento de 2013 (cfr. o art.º 61º da LOPTC, segundo o qual a responsabilidade financeira recai sobre o agente ou agentes da ação).

1.4. Recomendações

Face ao que antecede, o Tribunal de Contas reitera a recomendação³ formulada nos Relatórios n.ºs 6/2011-FS/VIC/SRMTC, de 28 de abril e 3/2015-FS/VIC/SRMTC, de 08 de outubro de acordo com a qual os membros da Câmara Municipal de Santa Cruz devem observar rigorosa e estritamente a regra de cálculo das estimativas de receita dos impostos, taxas e tarifas prevista na alínea a) do ponto 3.1.1 do POCAL⁴.

Mais recomenda, em matéria de assunção de compromissos, que seja cumprido o estabelecido na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do anexo ao DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, que aprovou o POCAL isto é, 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, respetivamente;”*.

³ Notar que, nos termos da al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pelo art.º 2.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, o não acatamento reiterado e injustificado das recomendações emitidas por este Tribunal é suscetível de constituir um facto gerador de responsabilidade financeira sancionatória.

⁴ Que determina que *“as importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, excepto no que respeita a receitas novas ou a actualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objecto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes”*.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito

A conta de gerência da Câmara Municipal de Santa Cruz, relativa ao ano económico de 2013, foi objeto de verificação interna nos termos previstos no Programa de Fiscalização para 2016, aprovado em Sessão Plenária do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 2/2015-PG, de 15 de dezembro⁵.

2.2. Ajustamentos

O ajustamento da conta encontra-se espelhado no quadro *infra*, totalizando o saldo transitado para a gerência seguinte 924 574,04€:

| Em euros | | | |
|----------------------------|----------------------|--------------------------------|----------------------|
| Débito | Euros | Crédito | Euros |
| Saldo da gerência anterior | 540 873,36 | Saído na gerência | 19 483 972,84 |
| Recebido na gerência | 19 867 673,52 | Saldo para a gerência seguinte | 924 574,04 |
| Total | 20 408 546,88 | Total | 20 408 546,88 |

2.3. Responsáveis

A conta é da responsabilidade dos seguintes membros do executivo camarário:

| Nome | Cargo | Período |
|--|---------------------------|--------------------|
| José Alberto de Freitas Gonçalves | Presidente | 01/01 a 14/10/2013 |
| | Presidente | 21/10 a 31/12/2013 |
| Filipe Martiniano Martins de Sousa | Vereador | 01/01 a 20/10/2013 |
| | Vereador a tempo inteiro | 01/01 a 20/10/2013 |
| António Jorge Gomes Baptista | Vereador | 21/10 a 31/12/2013 |
| Dúlio Gil Alves Freitas | Vereador a tempo inteiro | 21/10 a 31/12/2013 |
| Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão | Vereadora a tempo inteiro | 21/01 a 31/12/2013 |
| José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves | Vereador a tempo inteiro | 21/10 a 31/12/2013 |
| Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo | Vereadora a tempo inteiro | 01/01 a 20/10/2013 |
| Carlos Jesus Nunes da Costa | Vereador | 17/02 a 20/10/2013 |
| Manuel Saturnino Batista de Sousa | Vereador | 21/10 a 31/12/2013 |
| Maria Leontina de Freitas Seródio da Fonseca | Vereadora | 01/01 a 20/10/2013 |
| Óscar Círiaco Teixeira | Vereador | 01/01 a 20/10/2013 |
| | | 01/01 a 14/02/2013 |
| Pedro Damião Barreto Fernandes | Vereador | 21/10 a 31/12/2013 |

⁵ Publicada no DR, 2ª série, n.º 250, em 23/12/2015.

2.4. Exercício do princípio do contraditório

Para efeitos do exercício do princípio do contraditório, em cumprimento do n.º 1 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, procedeu-se à audição de todos os membros da câmara municipal identificados no ponto 2.3 *supra*⁶.

As alegações⁷ apresentadas foram tidas em conta na elaboração do presente relatório sendo inseridas ao longo do texto conjuntamente com os comentários considerados pertinentes.

⁶ Através dos ofícios n.ºs 894 a 906 de 20/04/2016, cuja receção pelos destinatários se reportou ao período compreendido entre 21/04 e 17/05/2016.

⁷ Apresentadas pelo ex-Presidente da Câmara, José Alberto de Freitas Gonçalves, pelo vereador António Jorge Gomes Baptista e pelos ex-veredores Óscar Círiaco Teixeira e Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo.



3. RESULTADOS DA ANÁLISE

3.1. Regras previsionais

Estabelece a alínea a) do ponto 3.3.1. do POCAL, com a alteração dada pelo DL n.º 84-A/2002, de 5 de abril, que “*as importâncias relativas aos impostos, taxas e tarifas a inscrever no orçamento não podem ser superiores a metade das cobranças efectuadas nos últimos 24 meses que precedem o mês da sua elaboração, excepto no que respeita a receitas novas ou a actualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objecto de deliberação, devendo-se, então, juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes*”.

Para a apreciação do cumprimento desta regra previsional foi elaborado o quadro seguinte com base na informação disponibilizada pela edilidade⁸:

Em euros

| | Receita Arrecadada | | | Metade da | Receita | Diferença 3 = (2) - (1) |
|--|----------------------------------|--------------|-------------------------------|--|----------------------------|----------------------------|
| | Outubro a dezembro de 2010 | 2011 | Janeiro a setembro 2012 | <u>receita</u> <u>arrecadada</u> (1) | orçamentada 2013 (2) | |
| 01 - Impostos diretos | 1.457.575,57 | 4.573.831,18 | 3.579.528,51 | 4.805.467,63 | 5.830.468,00 | 1.025.000,37 |
| 02 – Impostos indirectos | 118.786,82 | 818.990,46 | 753.731,66 | 845.754,47 | 1.103.072,00 | 257.317,53 |
| 04 – Taxas, multas e outras penalidades | 78.298,87 | 323.471,19 | 243.583,47 | 322.676,77 | 345.921,00 | 23.244,24 |
| Total | | | | 5.973.898,87 | 7.279.461,00 | 1.305.562,14 |

Face aos dados apresentados no quadro, considerou-se que a edilidade não respeitou as regras previsionais aplicáveis à elaboração do orçamento para 2013, contrariando o disposto na mencionada al. a) do ponto 3.3.1. do POCAL, o que conduziu à orçamentação de mais 1 305 562,14€ do que o permitido nas rubricas da receita em apreciação. Tal facticidade seria susceptível de fazer incorrer os membros do executivo camarário que aprovaram a proposta de orçamento para 2013⁹ em responsabilidade financeira sancionatória, conforme decorre do art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Importa relembrar, a este respeito a Recomendação inserta no Relatório n.º 6/2011-FS/VIC/SRMTC, de 28 de abril, formulada aos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz para:

“(…) que na elaboração do orçamento da autarquia de 2012 e seguintes seja escrupulosamente observado o limite estabelecido pela alínea a) do ponto 3.3.1. do POCAL.”.

Acresce referir que o Relatório n.º 3/2015-FS/VIC/SRMTC, de 08 de outubro, reitera a recomendação acima identificada, visto que a edilidade não respeitou as regras previsionais aplicáveis à elaboração do orçamento para 2012 e que nos termos da al. j) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pelo art.º 2.º da Lei n.º 20/2015, de 9 de

⁸ Através do ofício n.º 4756, de 02/03/2016 (de fls. 94 a fls. 213 da Pasta 1 do processo).

⁹ José Alberto de Freitas Gonçalves, António Jorge Gomes Baptista, Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo que votaram favoravelmente a proposta de orçamento em conformidade com o referido na ata da reunião realizada em 20/12/2012.

Março, o “*não acatamento reiterado e injustificado das recomendações do Tribunal*” é suscetível de constituir um facto gerador de responsabilidade financeira sancionatória.

Em sede de contraditório os intervenientes na reunião em que foi aprovada a proposta de orçamento para 2013 referiram, em síntese, o seguinte:

A) O ex-Presidente, José Alberto de Freitas Gonçalves¹⁰, e o vereador António Jorge Gomes Baptista¹¹ alegaram que “*o Município de Santa Cruz, respeitando as normas e as recomendações do Tribunal de Contas, apresentou no orçamento da Receita para 2013, dotações nas rubricas: impostos diretos, impostos indiretos e Taxas, multas e outras penalidades, em montante superior a metade da receita arrecadada, no valor de 1 305 562,14€. Mas justifica com estudos e mapas anexados e remetidos aos órgãos apreciadores destes documentos, como resulta dos normativos legais e recomendações do TdC*” fundamentando que essa “*variação positiva fica a dever-se, não só ao apuramento da média da receita efetiva cobrada nos últimos 24 meses, bem como pela introdução de medidas incluídas no quadro 2, mapa integrante do plano de ajustamento financeiro do município*”, cujo quadro consta do anexo às alegações do responsável José Alberto de Freitas Gonçalves:

| <i>Receita Orçamental</i> | <i>Média da receita arrecadada</i> | <i>Receita Orçamentada em 2013</i> | <i>Diferença</i> | <i>Acréscimo previsto no PAEL 2013</i> | <i>Varição</i> |
|---|------------------------------------|------------------------------------|----------------------------|--|-------------------------|
| <i>Impostos diretos</i> | 4 805 467,63 | 5 830 468,00 | 1 025 000,37 | 1 025 000,00 | 0,37 |
| <i>Impostos indiretos</i> | 845 754,47 | 1 103 072,00 | 257 317,53 | 252 698,67 | 4 618,86 |
| <i>Taxas, multas e outras penalidades</i> | 322 676,77 | 345 921,00 | 23 244,24 | - | 23 244,24 |
| <i>Total</i> | <i>5 973 898,87</i> | <i>7 279 461,00</i> | <i>1 305 562,14</i> | <i>1 277 698,67</i> | <i>27 863,47</i> |

Mais alegou que “*às medias apuradas, cresceu o valor de 1.698.226,15€, referente a diversas medidas aprovadas pelos órgãos municipais competentes em sede de aprovação da candidatura ao PAEL e critérios definidos pelo Estado Central, caso da reavaliação de imóveis, no que ao IMI diz respeito, aproximação do tarifário aos valores e regras impostas pela ERSAR (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos) e a atualização da rubricas afetas ao tarifário, no valor médio de 2,27%, tendo por base a última década.*”.

No que se refere às verbas inscritas na rubrica de IMI este responsável informou que “*inicialmente terão sido avaliadas pela nova taxa de 4%, que chegou a ser aprovada em reunião de Câmara e Assembleia Municipal, aquando da aprovação do PAEL. Contudo, dada a oposição manifestada posteriormente, através de ação judicial, que punha em causa aquela taxa, o montante manteve-se idêntico, porém agora tendo por fundamento a aplicação da taxa em vigor (3%) aos novos valores patrimoniais dos prédios urbanos, resultantes da reavaliação dos prédios antigos e à avaliação de muitos prédios que não estavam inscritos nos serviços tributários e passaram a estar, por determinação da Lei*”, acrescentando que “*o PAEL foi aprovado em reunião de câmara de setembro de 2012, e Assembleia Municipal de 03 de outubro de 2012*” e que “[p]or consequência, estes

¹⁰ Através do e-mail com entrada na SRMTC n.º 1328 e1329, ambos de 16/05/16 (cfr. fls. 288 a fls.323 da Pasta 1 do processo).

¹¹ Através do e-mail com entrada na SRMT n.º 1374, de 18/05/2016 (cfr. fls. 324 e 325 da Pasta 1 do processo).



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

Mapas e Quadros constituem, indubitavelmente, estudos e análises técnicas que fundamentam os montantes orçamentados”.

B) O ex-vereador Óscar Círiaco Teixeira¹², informou que *“a provação do Orçamento Municipal para 2013 desenvolveu-se no decurso de duas reuniões extraordinárias de Câmara em 18 e 20 de dezembro de 2012, (...) por exigência do movimento JPP que só viabilizaria o orçamento apresentando uma proposta de alteração.”*. Acrescenta este responsável que a *“proposta de orçamento aprovada na reunião de Câmara do dia 20 de dezembro de 2012 (...) decorre da discussão da contraproposta dos vereadores do JPP e apresenta, de acordo com a respetiva ata, as seguintes alterações relativamente à proposta inicial:*

- i) Abrir uma rubrica para a taxa municipal de derrama no valor de um euro;*
- ii) Criação de um fundo municipal de emergência social no valor de 200.000,00€;*
- iii) Apoio às juntas de freguesia no valor de 125.000,00€, acompanhada de maiores competências;*
- iv) Retirar dos mapas do Orçamento 900.000,00€ de verba expectável do aumento do IMI;*
- v) Deverá o chefe de Divisão Financeira alterar os mapas de forma a serem adaptados a estas proposta.”*

Mais alega ter sido aprovado *“um orçamento inacabado e pouco consistente, na medida em que no ponto v) confiava-se ao Chefe de Divisão Financeira a devida correção dos mapas de forma a serem adaptados às alterações propostas, correção que contudo não mereceu qualquer ratificação do executivo camarário”* constatando que, *“por critério do chefe de divisão e contrariando o ponto iv), a rubrica ‘010202 – IMI’, em vez de ser reduzida em 900.000€, foi reforçada em 50.000€ para adaptar esse corte na rubrica ‘010205 – Derrama’”*. Termina concluindo que *“não foi devido às alterações aprovadas na reunião de dia 20 de dezembro que a receita prevista não se concretizou, pois já em outubro tinham sido comunicadas à Direcção Geral dos Impostos as novas taxas de IMI e derrama, mas sim por impugnação judicial dos vereadores Filipe Sousa e Carlos Costa do JPP.*

No que se refere ao IMI, defende que a *“aprovação pela Assembleia Municipal da adesão ao PAEL implica um conjunto de medidas tais como a alteração das taxas do IMI para o valor máximo (então 0,4%) e lançamento da derrama na taxa de 1,5%”,* tendo o Presidente da Câmara comunicado, em 25/10/2012, *“à Direcção Geral dos Impostos que seriam essas as taxas de derrama e de IMI para vigorar em 2013”*, motivo pelo qual foram consideradas essas taxas *“para a elaboração do orçamento municipal”* as quais também *“vigoraram a nível oficial no site da DGI”*. Contudo, na sequência da decisão do TAFF, de 23/04/2013, foi suspensa a aplicação daquelas taxas, por não terem sido aprovadas pela AM, considerando aquele tribunal que *“a ilegalidade é manifesta, explícita e inequívoca”* pois a competência para a fixação das taxas do IMI e de derramas a aplicar em cada ano é da Assembleia Municipal.”.

¹² Através do e-mail, com entrada na SRMTC n.º 1402, e do ofício, com entrada na SRMTC n.º 1404, ambos de 20/05/2016 (de fls. 326 a fls.332 da Pasta 1 do processo)

C) A ex-vereadora Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo¹³, também informou que aquando *“a elaboração do orçamento municipal, os serviços financeiros e o executivo permanente aguardavam a formalização do Programa de Apoio à Economia Local (...) através da assinatura do contrato e posterior visto do Tribunal de Contas”* o qual foi *“aprovado em reunião de Assembleia Municipal de 03 de outubro de 2012 (Anexo I) e a sua candidatura foi submetida a 26 de setembro de 2012, antes da elaboração do orçamento para 2013”*, tendo sido aprovado o pedido de adesão ao PAEL a *“7 de março de 2013, por Despacho conjunto do Secretário de Estado do Orçamento, da Secretária de Estado do Tesouro e da Secretária de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa”*, posteriormente assinado a 20 de setembro de 2013 e visado pelo TdC a 18 de março de 2014.

Alega esta responsável que os valores que foram acrescidos à média apurada das cobranças dos últimos 24 meses, nos termos da al. a) do ponto 3.3.1 do POCAL, *“foram sustentados em atualizações dos impostos bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já haviam sido objeto de deliberação”*, argumentando, no que se refere ao IMI, que o aumento da taxa encontrava-se em conformidade com a proposta de adesão ao PAEL aprovada, pelo que *“com o aumento da taxa de 0,3% para 0,4%, significava um aumento de receita, concreto, de 33% relativamente ao valor apurado de acordo com metade das cobranças efetuadas nos últimos 24 meses (acréscimo de cerca de 1.000.000€ às receitas provenientes deste imposto)”*, tendo essa taxa sido oficialmente aplicada.

Mais acrescenta, quanto aos impostos indiretos, *“que a 15 de fevereiro de 2012 entrou em vigor o novo Tarifário dos Serviços de Distribuição de Água Potável e Recolha de Águas Residuais e Resíduos Sólidos”*, o qual *“preconizou um aumento generalizado de todas as tarifas”* representando um aumento da receita na rubrica 02.02.06.06 em 2012 de *“85%, face a 2011”*, motivo pelo qual *«é possível afirmar que o acréscimo introduzido no Orçamento de 2013, no capítulo 02 – Impostos Indiretos, no valor de 252.698,67€, cumpre com a exceção prevista de “... exceto no que respeita a receitas novas ou a atualizações dos impostos, bem como dos regulamentos das taxas e tarifas que já tenham sido objeto de deliberação”, uma vez que para além de ter sido deliberado, o novo tarifário já vigorava desde 15 de fevereiro de 2012.»*.

Sobre esta justificação cumpre referir que a invocada norma determina, na sua parte final, a necessidade de *“juntar ao orçamento os estudos ou análises técnicas elaborados para determinação dos seus montantes”* obrigação essa que, objetivamente, não foi cumprida levando a que se mantenha a posição defendida no relato. Não obstante, há que assinalar que a receita cobrada líquida, em 2013, na rubrica 02 – *Impostos Indiretos* foi de 1.485.625,21€, superando em 382.553,21€ a previsão que ora se discute, no entanto, o valor arrecadado nas rubricas 01- *Impostos Diretos*, de 4.879.745,99€ e 04 - *Impostos Diretos, Taxas, multas e outras penalidades*, de 284.173,55€, ficou aquém do valor orçamentado, em 950.722,01€ e 61.747,45€, respetivamente.

Na sequência das alegações apresentadas em sede de contraditório¹⁴, foram solicitados esclarecimentos complementares à CMSC¹⁵, com vista a esclarecer:

¹³ Através do email com entrada na SRMTC n.º 1410, de 23/05/2016 (cfr. fls. 333 a fls.363 da Pasta 1 do processo).

¹⁴ Nomeadamente do ex-vereador Óscar Círiaco Teixeira.

¹⁵ Através do ofício n.º 1507, de 11/07/2016.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- a) Se a proposta de orçamento para 2013, submetida à AM, contemplava a anulação nos mapas do orçamento da receita de 900.000,00€, respeitantes à estimativa do aumento da cobrança do IMI, conforme foi aprovado na reunião de Câmara, de 20/12/2012;
- b) Quais as taxas de IMI constantes da proposta de orçamento, para 2013, submetida à AM;
- c) Qual o montante do aumento da receita prevista no orçamento para 2013 aprovado pela AM, resultante da: i) atualização das taxas de IMI; ii) reavaliação de prédios; iii) outras situações.

Em resposta o atual Presidente da edilidade¹⁶ (e ex-vereador sem pelouro, à data dos fatos em apreciação, Filipe Martiniano Martins de Sousa) informou que:

- a) A proposta de orçamento municipal submetida à AM *“não contemplou qualquer anulação da dotação do orçamento da receita, nomeadamente à receita proveniente do IMI”*.
- b) O município *“deliberou e comunicou à Autoridade Tributária a aplicação, para o ano de 2013, das seguintes taxas de IMI: Prédios Rústicos: 0,8%; Prédios Urbanos: 0,8% e Prédios urbanos, avaliados nos termos do CIMI: 0,4%”* sendo que *“a proposta de orçamento municipal previa, para além da média da receita efetivamente cobrada nos 24 meses precedentes (baseada em taxas mínimas), um valor suplementar, que constava do Plano de Ajustamento Financeiro do PAEL”*.
- c) O *“montante inscrito no orçamento da receita, acima da média efetivamente cobrada nos 24 meses precedentes à elaboração do orçamento, foi de € 975.000,00 e ficou a dever-se às medidas incluídas no Programa de Ajustamento Financeiro indexado ao PAEL”*.

Com a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12¹⁷, 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”*¹⁸, solicitou-se informação¹⁹ sobre a eventual audição das *“estações competentes”*.

Nessa sequência o chefe da Divisão Financeira da autarquia²⁰, Nuno César Cabaços da Cruz, esclareceu ser *“práxis dos serviços da Divisão Financeira do Município de Santa Cruz apresentar ao executivo em regime de permanência um conjunto de informações essenciais”* à preparação da elaboração do orçamento, o que sucedeu na elaboração do orçamento para 2013, tendo sido *“instruída e remetida comunicação que, entre outros elementos, informava sobre a dívida total, os compromissos de anos futuros assumidos, a metade da média aritmética das receitas arrecada[da]s nos 24 meses precedentes, a descrição das provisões constituídas e, em particular e pelo primeiro ano, os dados relativos às medidas da receita e*

¹⁶ Através do ofício n.º 15333, de 15/07/2016.

¹⁷ Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2017, e que 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”*.

¹⁸ Cfr. o art.º 36.º, n.º 1 do Decreto n.º 22 257, de 25/02/1933.

¹⁹ Ao Chefe de Divisão Financeira e aos órgãos executivos da autarquia (cfr. de fls. 466 a fls. 485 da Pasta 2 do processo).

²⁰ Cfr. de fls. 486 a fls. 528 da Pasta 2 do processo.

da despesa que constaram no Plano de Ajustamento Financeiro (PAF) do Programa de Apoio à Economia Local (PAEL) do Município de Santa Cruz, aprovado em 03 de outubro de 2012, pela Assembleia Municipal, inclusive sobre a Derrama^[21] e Imposto Municipal sobre os imóveis (IMI^[22])”²³.

Acrescentou ainda que, para efeitos de elaboração da proposta de orçamento, “*sucedem-se/sucederam-se diversas reuniões com o executivo e orientações aos serviços da Divisão Financeira para compor a versão final da proposta de orçamento a apresentar à Reunião da Câmara Municipal*”, tendo sido chamado para “*o ponto da ordem de trabalhos relativa ao Orçamento*” da reunião de 18/12, a qual foi adiada para 20/12, com o compromisso por parte do Movimento Juntos Pelo Povo “*de apresentar uma proposta de “alteração” à proposta de orçamento*”.

Na reunião de 20/12 recebeu o Chefe de Divisão “*instruções verbais sobre alterações a introduzir à proposta inicial*” as quais “*foram corporizadas nesse exato momento, isto é, no decurso da reunião, até que o executivo deliberou a aprovação do Orçamento e o seu envio imediato à Assembleia Municipal*”.

Mais declarou que “*[r]elativamente à reunião de Câmara Municipal de 20 de dezembro, há, ainda, a particularidade de não ter sido lavrada a ata em minuta, contrariamente ao que diz a respetiva ata – aprovada em reunião de 17 de janeiro de 2013, pelo que não houve forma de dar sentido/execução ou fazer notar aos serviços da Divisão Financeira de uma qualquer instrução que não houvesse sido “entendida” no decorrer da própria reunião, nomeadamente entre as várias orientações que foram dadas.*” e que apenas ficou a saber da deliberação referente à anulação nos mapas do orçamento da receita de 900.000,00€ através do pedido de esclarecimentos da SRMTC.

No entanto alerta que “*[m]esmo que tivesse recebido instrução/ordem para cumprir o que consta da deliberação, qualquer leigo entenderia certamente que para “retirar dos mapas do Orçamento 900.000,00€ de verba expectável do aumento do IMI” teria de retirar montante igual na despesa. Mais, o valor em causa é tão significativo, que os membros do órgão executivo, também presentes na reunião de Assembleia de 28.12.2012, teriam/deveriam ter notado que as alterações não teriam sido efetuadas.*”.

Tendo salientado ainda que, “*a proposta de orçamento que resulta da aludida reunião da Câmara Municipal de 20.12.2012, designadamente das instruções anteriormente referidas, seguiu no próprio dia para a ordem de trabalhos e para os membros da Assembleia, tendo sido aprovada no imediato dia 28 sem qualquer reparo ou observação para os serviços municipais da Divisão Financeira sobre qualquer orientação que não houvesse sido corporizada nas “telas finais” aprovadas na reunião da Câmara Municipal.*”.

Nesta mesma sede, António Jorge Gomes Batista, José Alberto de Freitas Gonçalves e Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo²⁴, alegaram que “*foram ouvidos os serviços*

²¹ A taxa da derrama para vigorar para o ano de 2012 foi comunicada à Direção Geral de Impostos em 25.10.2012, na sequência da deliberação da Assembleia sobre o PAEL.

²² As taxas de IMI para vigorar para o ano de 2012 foram comunicadas à Direção Geral de Impostos em 25.10.2012, na sequência da deliberação da Assembleia sobre o PAEL.

²³ Nas alegações este responsável refere que as taxas da derrama e de IMI para vigorar para “2012” foram comunicadas à Direção Geral de Impostos em 25/10/2012. Contudo, julga-se estarmos perante um lapso de escrita, na medida em que as taxas teriam aplicabilidade em 2013.

²⁴ Através dos ofícios com entrada na SRMTC n.ºs 345, 346 e 347, de 10/02/2017, respetivamente (cfr. fls. 534 a fls. 596 da Pasta 2 do processo).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

municipais competentes (Divisão Financeira) bem como a DGAL, relativamente às situações constantes do “Quadro da eventual responsabilidade financeira””. tendo anexado às suas alegações um e-mail²⁵ remetido pelo Chefe de Divisão Financeira a 29/12/2012 para o Presidente e para todos os Vereadores, de onde consta a orientação da DGAL sobre a orçamentação do produto do empréstimo do PAEL²⁶, e a confirmação daquele responsável que:

“O orçamento apresentado não está empolado.

O orçamento da receita:

Respeita os princípios do POCAL no que se refere ao apuramento das receitas (médias dos últimos 24 meses). Acresce o valor de 1.698.227,15 referente a diversas medidas aprovadas pelos órgãos competentes em sede de aprovação da candidatura ao PAEL. IMI, derrama, aumento tarifário, etc.. Consta ainda a Lei de meios, no valor das empreitadas do armazém postas a concurso em tempo recente.”

No que se refere aos esclarecimentos prestados pelos restantes vereadores, destaca-se ter:

- Maria Leontina de Freitas Serôdio da Fonseca²⁷ declarado que *“foram ouvidos em reunião de câmara, os serviços competentes nesta área (Divisão Financeira) através do seu chefe de Divisão, Dr. Nuno Cruz, relativamente às situações que constam do “Quadro da eventual responsabilidade financeira”*” tendo anexado a Ata n.º 28/12 da reunião extraordinária da Câmara Municipal de Santa Cruz, realizada em 18 de dezembro de 2012, como comprovativo.
- Óscar Ciríaco Teixeira²⁸ afirmou que *“na qualidade de vereador da oposição e sem pelouro, ouvi os serviços municipais competentes, na pessoa do Chefe de Divisão Financeira, Dr. Nuno Cruz, nas reuniões de Câmara de 18/02/2012 e 20/12/2012, audição que, implícita ou explicitamente, decorrem das respetivas atas”* salientando ainda que considera relevante *“o Relatório ao Orçamento apresentado na reunião de 20/12/2012”*, pelo que anexou esses mesmos elementos ao esclarecimento prestado.
- Filipe Martiniano Martins de Sousa e Pedro Damião Barreto Fernandes²⁹ explanaram que *“à data da aprovação do orçamento municipal os exponentes eram vereadores da oposição (sem pelouros atribuídos)”* pelo que *“abstiveram-se de votar o orçamento”* e que relativamente *“à concreta informação prestada pelos serviços*

²⁵ A fls. 535 a 536, 556 a 557 e 577 a 578 da Pasta 2 do processo.

²⁶ O email, remetido à DGAL, referia o seguinte:

“Pelo presente sou a solicitar esclarecimento quanto à execução do orçamento municipal de 2013, visto estarmos a chegar ao fim do ano e ainda não existir contrato assinado.

O Município de Santa Cruz (Madeira) concorreu ao Programa I.

A elaboração da proposta de orçamento municipal para 2013 deverá conter o PAEL? 100% do valor candidatado ou 40% (na expectativa que a primeira tranche, 60%, será recebida e paga ainda em 2012)?

Ou o orçamento, por não existir contrato formalizado, não deve considerar o PAEL e este ser inscrito, na totalidade em 2013, através de uma Revisão?

(...)

Resposta a 24/11/2012:

“Boa tarde

De acordo com o POCAL as importâncias relativas aos empréstimos só podem ser consideradas no orçamento depois da sua contratação, independentemente da eficácia do respetivo contrato (alínea d) do ponto 3.3 – Regras Previsionais)” (...).

²⁷ Através do ofício com entrada na SRMTC n.º 411, de 20/02/2017 (cfr. fls. 597 a fls. 605 da Pasta 2 do processo).

²⁸ Através do ofício com entrada na SRMTC n.º 413, de 20/02/2017 (cfr. fls. 606 a fls. 622 da Pasta 2 do processo).

²⁹ Através do ofício com entrada na SRMTC n.º 421, de 21/02/2017 (cfr. fls. 623 a fls. 624 da Pasta 2 do processo).

competentes, os exponentes sabem agora que essa informação foi prestada ao executivo em regime de permanência, mas não têm ideia de a mesma lhes ter sido disponibilizada ou remetida”.

De tudo o que foi alegado considera-se ter ficado assente que:

- Os mapas orçamentais que integraram a proposta de orçamento para 2013, incluíram os acréscimos de receita previstos no Programa de Ajustamento associado ao PAEL³⁰ que não eram legalmente efetiváveis visto que a Câmara não propôs à Assembleia Municipal a fixação, para 2013, das taxas máximas do IMI e da derrama;
- Apesar da proposta de orçamento ter sido aprovada na reunião de câmara, de 20/12/2012, na condição de ser diminuída a previsão da receita proveniente do IMI em 900.000,00€ (sem que nada tivesse ficado decidido sobre as contrapartidas ao nível da redução da despesa), esse requisito não foi cumprido, levando a que a proposta submetida e aprovada pelo órgão deliberativo³¹ fosse diferente da que foi aprovada pelos membros da Câmara Municipal e, apresentasse uma previsão de cobrança de receitas superior à permitida pela alínea a) do ponto 3.3.1. do POCAL;
- O Chefe de Divisão confirmou a correção da proposta de orçamento das receitas no pressuposto de que as taxas previstas no PAEL seriam aplicadas.

Apreciada a factualidade em causa à luz das alegações apresentadas entende-se que a violação das normas relativas à elaboração do orçamento municipal de 2013 seria suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória prevista no art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto sendo imputável aos membros do executivo municipal que tinham funções executivas visto que:

- a) a proposta de orçamento foi aprovada com os votos favoráveis de José Alberto de Freitas Gonçalves, Presidente, e dos vereadores com funções executivas, António Jorge Gomes Baptista, Maria Alexandra Magalhães Gaspar Perestrelo;
- b) competia ao Presidente da Câmara (que também tinha a seu cargo o pelouro financeiro), coadjuvado pelos restantes vereadores com funções executivas, transmitir e assegurar-se que os serviços cumpriam as orientações emanadas da Câmara em matéria orçamental.

Todavia, como hoje não se verificam as condições objetivas de punibilidade (ou seja, de que os responsáveis não tenham ouvido as “*estações competentes*” ou que, ouvindo-as e sendo esclarecidos em conformidade com as leis hajam adotado resolução diferente), introduzidas pela nova redação dada 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, não é possível responsabilizar os autarcas que aprovaram o orçamento de 2013.

3.2. Execução Orçamental

Na sequência da liquidação da conta de gerência e da apreciação da consistência dos demais documentos de prestação de contas verificou-se:

³⁰ Conforme Reunião extraordinária da Assembleia Municipal de Santa Cruz, de 03 de outubro de 2012. (cfr. fls 442 a fls. 451 da Pasta 1 do processo).

³¹ Ata n.º 6/2012, de 28 de dezembro de 2012 (cfr. fls. 85 a fls. 91 da Pasta 1 do processo).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

1. A contabilização, na *Demonstração de Resultados*, de *Provisões do exercício* no montante de 766.581,99€ quando, no *Balanço*, esse valor se encontra refletido na conta 218 – *Cientes de cobrança duvidosa*.

Sobre esta questão o presidente da Câmara³², argumentou que “*houve um erro na configuração do mapa do Balanço na nossa base de dados, em que o mesmo valor foi colocado na conta 291 – Provisões para cobranças duvidosas, no lado do Passivo do Balanço, em vez de figurar na coluna Provisões no lado do Ativo do Balanço, associada à conta 218 – Cientes, contribuintes e utentes de cobrança duvidosa.*” acrescentando que, “[*s*]alvo melhor opinião, este valor não poderá ser corrigido na conta de gerência de 2013 uma vez que isso implicaria alterar os totais do mapa do Balanço do ano de 2014 e respetiva Conta de Gerência.”.

2. Que as *dívidas a terceiros de curto prazo* (com exceção da registada nas contas 23 e 24) indicadas no *Balanço* ascendem a 27.723.202,47€ e o saldo da *dotação não comprometida* constante do *Mapa do Controlo Orçamental da Despesa* remonta a 4.838.576,24€, o que leva a concluir que, em 31-12-2013, existiam encargos sem cabimento nos créditos orçamentais disponíveis, no montante de, pelo menos, 22.884.626,23€ (4.838.576,24€ - 27.723.202,47€) em desrespeito pelos princípios e regras consagrados nas alíneas d) e e) do ponto 2.3.4.2. do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro^{33 e 34}.

O Presidente da edilidade, argumentou que “*esta situação decorreu da escolha, decisão ou talvez política financeira dos anteriores membros do executivo camarário em regime de permanência*”, cujos “*encargos assumidos e por pagar sempre se apresentaram em valores superiores aos limites legais definidos*” e que, “*tal como em anos anteriores, o valor da dotação do orçamento de 2013 não apresentou os montantes necessários à inscrição da dívida, no pressuposto (...) que só se orçamenta o que se tem intenção de pagar*”.

Mais acrescentou que, “[*s*]omente no orçamento e prestação de contas do ano de 2014, determinado pelos atuais membros do executivo camarário em regime de permanência é que se obtém o desiderato de inscrever orçamentalmente (mapa de controlo orçamental da despesa) e não tão só patrimonialmente (balanço) toda a dívida conhecida, decisão corroborada, apoiada pelos serviços financeiros da câmara.”.

Embora a factualidade em apreço fosse suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória considera-se que a verificação interna não é a sede apropriada para o apuramento dos responsáveis financeiros, já que visa a mera análise e conferência dos documentos de prestação de contas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da presente gerência com evidência para os saldos de abertura e de encerramento, como determina o n.º 2 do art.º 53.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, não sendo conferidos, nesse âmbito, quaisquer documentos comprovativos da despesa realizada ou da receita arrecadada.

³² Através do ofício n.º 2513 de 04/02/2016.

³³ Alterado pelas Leis n.ºs 162/99, de 14/09 e 60-A/2005, de 30/12, e pelos DL n.ºs 315/2000, de 02/12 e 84-A/2002, de 05/04.

³⁴ Situação idêntica à apurada na gerência de 2010, em sede de auditoria (cfr. ponto 3.3.1 do Relatório de Auditoria n.º 3/2014-FS/SRMTC, de 13/02/2014, pág. 36 e segs.)

Esse apuramento, por passar pela identificação, em concreto dos atos de gestão orçamental, só é possível em sede de auditoria.

3. O valor de 84.272,50€ inserto na conta 68 - *Outros gastos e perdas* na *Demonstração de Resultados* é inferior ao montante dos juros de empréstimos que consta do mapa de Fluxos de Caixa e do mapa de *Controlo Orçamental da Despesa*, 85.243,00€.

Confrontada com esta situação, a edilidade alegou que a “*diferença apurada entre os mapas dos Fluxos de Caixa do Controlo Orçamental da Despesa e dos Empréstimos de 970,50€ tem a ver com as correções de final de exercício no que diz respeito aos movimentos de especialização do exercício (conta 27 – Acréscimos e Diferimentos), conforme estipula o POCAL.*”.

4. EMOLUMENTOS

Nos termos dos art.^{os} 9.º, n.^{os} 2, 4 e 5, e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos pela autarquia, no montante de **17 164,00€** (vide Anexo).



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

Assim, conjugados os art.^{os} 78.º, n.º 2, 105.º, n.º 1, e 107.º, n.º 1, alínea a), e 3, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto³⁵, decide-se:

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas.
- b) Homologar a conta de 2013 da Câmara Municipal de Santa Cruz.
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido para:
 - O Ministro das Finanças, o Ministro Adjunto e o Secretário Regional das Finanças e da Administração Pública nos termos do art.º 80.º da Lei n.º 73/2013, de 3/09;
 - O atual Presidente da Câmara Municipal que deverá cumprir o disposto na alínea o) do n.º 2 do art.º 35.º da Lei n.º 75/2013, de 12/09;
 - Os membros do executivo no ano de 2013, bem como aos restantes responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- d) Expressar à Câmara Municipal de Santa Cruz o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação.
- e) Determinar a entrega de um exemplar deste Relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos art.ºs 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.
- f) Fixar os emolumentos devidos em **17 164,00€**, conforme a nota constante do Anexo ao presente relatório.
- g) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, após a devida notificação às entidades supra mencionadas.

Aprovado, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 10 de maio de 2017.

O Juiz Conselheiro, em substituição

(António Francisco Martins)

³⁵ Na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto e 20/2015, de 9 de março.

A Assessora,

Ana Mafalda Morbey Affonso

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O Assessor,

Alberto Miguel Faria Pestana

(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,

Nuno A. Gonçalves

(Nuno A. Gonçalves)



Anexo



Tribunal de Contas
Secção Regional da Madeira

I - Nota de emolumentos

Nos termos conjugados dos n.ºs 2, 4 e 5 do art.º 9.º do D.L. n.º 66/96, de 31 de maio, na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, são devidos emolumentos no valor de 0,2% das receitas próprias, tendo como limite mínimo, 1 716,40€ e como limite máximo, 17 164,00€.

Assim, são devidos emolumentos no montante de **17 164,00€**, como se afere pelo quadro seguinte:

| <i>Receita Arrecadada</i> | 18 344 289,80€ |
|---|-----------------------|
| Deduções | |
| 06 – Transferências Correntes | 5 248 286,04 |
| 10 – Transferências de Capital | 2 587 684,52 |
| 15 – Reposições não abatidas nos pagt ^{os} | 1 711,11 |
| 02.02.24 – Encargos de cobrança de receitas | 141 523,91 |
| Total | 7 979 205,58 |
| 10 365 084,22 X 0,2% = 20 730,17€ | |
| Emolumentos devidos | 17 164,00€ |