

Relatório n.º 3/2017-FS/VIC/SRMTTC

**Verificação interna da conta da Câmara
Municipal de Santa Cruz relativa ao ano
económico de 2014**

Processo n.º 39/17 – VIC

Funchal, 2017



PROCESSO N.º 39/17 – VIC

**Verificação interna da conta da Câmara Municipal
de Santa Cruz relativa ao ano económico de 2014**

RELATÓRIO N.º 3/2017-FS/VIC/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS

Outubro/2017



Índice

FICHA TÉCNICA.....	2
1. SUMÁRIO.....	3
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS	3
1.2. OBSERVAÇÕES.....	3
1.3. RECOMENDAÇÕES	3
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.....	7
3.3. EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL	8
4. EMOLUMENTOS.....	10
5. DETERMINAÇÕES FINAIS	11
ANEXO	13
I - NOTA DE EMOLUMENTOS	15

FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditora-Chefe
<i>Execução</i>	
Cátia Pires	Técnica Verificadora Superior (1)
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Superior (2)
Isabel Gouveia	Técnica Verificadora Superior (Apoio Jurídico)

Notas:

1 – Até à fase de elaboração do relato.

2 – Na fase de contraditório e Anteprojeto de Relatório.



1. SUMÁRIO

1.1. Considerações prévias

O presente documento contém o resultado da verificação interna da conta de gerência da Câmara Municipal de Santa Cruz, relativa ao ano económico de 2014, 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. Em 2014 não foi respeitado o princípio do equilíbrio orçamental estabelecido na alínea e) do ponto 3.1.1 do POCAL, de acordo com o qual “o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes”, bem como a regra do equilíbrio orçamental, definida no n.º 2 do art.º 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece que “a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos.” (cfr. o ponto 3.3);
2. 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. Recomendações

Em face das conclusões do presente relatório, o Tribunal de Contas recomenda¹ aos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz que:

1. Diligenciem no sentido dos orçamentos e das contas do município cumpram os critérios de equilíbrio orçamental estabelecidos na alínea e) do ponto 3.1.1 do POCAL, e no n.º 2 do art.º 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais);
2. Se assegurem que o Balanço do município espelha de forma verdadeira e apropriada as dívidas a terceiros em função dos seus prazos de exigibilidade.

¹ 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.



2. INTRODUÇÃO

2.1. Âmbito

A conta de gerência da Câmara Municipal de Santa Cruz, relativa ao ano económico de 2014, foi objeto de verificação interna nos termos previstos no Programa de Fiscalização para 2017, aprovado em Sessão Plenária do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 2/2016-PG, de 15 de dezembro².

2.2. Ajustamentos

O ajustamento da conta encontra-se espelhado no quadro *infra*, totalizando o saldo transitado para a gerência seguinte 1 513 917,16€:

Em euros			
Débito	Euros	Crédito	Euros
Saldo da gerência anterior	924 574,04	Saído na gerência	34 142 791,13
Recebido na gerência	34 732 134,25	Saldo para a gerência seguinte	1 513 917,16
Total	35 656 708,29	Total	35 656 708,29

2.3. Responsáveis

A conta é da responsabilidade dos seguintes membros do executivo camarário, identificados a fls. 15:

Nome	Cargo	Período
Filipe Martiniano Martins de Sousa	Presidente	01/01 a 31/12/2014
Dúlio Gil Alves Freitas	Vereador a tempo inteiro	01/01 a 31/12/2014
Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão	Vereadora a tempo inteiro	01/01 a 31/12/2014
José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves	Vereador a tempo inteiro	01/01 a 31/12/2014
António Jorge Gomes Baptista	Vereador	01/01 a 31/12/2014
Manuel Saturnino Batista de Sousa	Vereador	01/01 a 31/12/2014
Pedro Damião Barreto Fernandes	Vereador	01/01 a 31/12/2014

² Publicada no DR, 2ª série, n.º 250, em 30/12/2016 e no JORAM, II Série, n.º 7, em 12/01/2017.

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 dos responsáveis identificados no ponto 2.3 *supra*³.

Todavia, as alegações recebidas (do Presidente, Filipe Martiniano Martins de Sousa, e dos Vereadores Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão, Dúlio Gil Alves Freitas, José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves e Pedro Damião Barreto Fernandes)⁴ não vieram acrescentar matéria relevante à análise constante do ponto 3 deste documento.

³ Através dos ofícios n.ºs 1423 a 1429, de 31/08/2017, cuja receção pelos destinatários ocorreu em 01/09/2017 (cfr. de fls. 202 a fls. 222).

⁴ Recebidas na SRMTC a 18/09/2017 (cfr. de fls. 223 a fls 278).



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 edilidade⁵:

Em euros

	Receita Arrecadada			Média das	Receita	Diferença 3 = (2) - (1)
	Out a Dez 2011	2012	Janeiro a setembro 2013	Receitas 2 (1)	Orçamentada 2014 (2)	
01 - Impostos diretos	1 338 943,84	5 054 093,97	3 657 427,34	5 025 232,58	5 025 242,59	10,02
02 – Impostos indirectos	151 524,52	1 034 112,65	1 260 111,10	1 222 874,14	1 224 087,14	1 213,00
04 – Taxas, multas e outras penalidades	83 939,27	300 634,30	232 768,81	308 671,19	308 674,95	3,76
Total				6 556 778,10	6 558 004,68	1 226,78

Face aos dados apresentados no quadro, é possível constatar que a edilidade não deu estrito cumprimento às regras previsionais aplicáveis à elaboração do orçamento para o ano de 2014, contrariando o disposto na alínea a) do ponto 3.3.1. do POCAL (o que conduziu à orçamentação de mais 1 226,78€).

Pese embora a factualidade que antecede pudesse gerar responsabilidade financeira sancionatória agravada pelo facto do Tribunal já ter reiteradamente⁶ recomendado o cumprimento das regras previsionais em causa, considera-se que a gravidade da falta cometida é diminuta (concretamente, um erro de orçamentação de 1 226,78€, face aos quase 6,6 milhões de euros orçados nos 3 Capítulos da classificação económica da receita em apreciação) não pondo em causa os valores que a norma visa preservar.

3.2. Execução Orçamental

Na sequência da liquidação da conta de gerência de 2014 da Câmara Municipal de Santa Cruz e da apreciação da consistência dos demais documentos de prestação de contas, verificou-se⁷ que das *dívidas a terceiros de curto prazo* indicadas no *Balanço* (10 593 116,29€) eram superiores (em 1,17 milhões de euros) aos *compromissos por pagar* inscritos no mapa do *Controlo Orçamental da Despesa* (9 418 492,96€), o que desrespeitaria os princípios e regras

⁵ Através do ofício n.º 13045 de 20/06/2017 (de fls. 34 a fls.103).

⁶ Cfr. o Relatório n.º 6/2011-FS/VIC/SRMTC, de 28 de abril e o Relatório n.º 3/2015-FS/VIC/SRMTC, de 08 de outubro.

⁷ Através da comparação do mapa de *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.

consagrados na alínea d) do ponto 2.3.4.2.⁸ do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro⁹.

Todavia, de acordo com a informação¹⁰ fornecida pela edilidade, foi possível apurar que daquele valor contabilizado em *dívidas a terceiros de curto prazo*, existe pelo menos 1 108 444,70€ de “valores de cauções e garantias” cuja exigibilidade só é obrigatória nos anos subsequentes a $n+1$.

A este respeito adverte-se para o dever da autarquia espelhar no balanço em *Dívidas a terceiros — Médio e longo prazos*¹¹ as dívidas com prazo de exigibilidade superior a um ano.

3.3. Equilíbrio Orçamental

3.3.1. Princípio do Equilíbrio Orçamental

Ao analisar o orçamento inicial de 2014 da edilidade, constata-se que houve incumprimento do princípio do equilíbrio orçamental, identificado na alínea e) do ponto 3.1.1 do POCAL, o qual determina que “o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes”, na medida em que a receita corrente de cerca de 28,8 milhões de euros, ficou muito aquém da despesa corrente, na ordem de 35,7 milhões de euros, originando um desequilíbrio de sensivelmente 6,9 milhões de euros.

Ainda no âmbito da orçamentação de 2014 importa salientar que¹² “(...) a proposta de orçamento inicial para 2014 contempla o total das faturas por pagar na posse dos serviços, reclamadas por fornecedores, acrescido das despesas obrigatórias para 2014, (...)” e que “O empolamento do orçamento da receita ocorrerá somente até ao momento em que o valor da dívida esteja dentro do valor da verdadeira execução do orçamento. É uma desconformidade necessária para o registo integral do valor reclamado por fornecedores.”, e que assim sendo “(...) **na obrigatoriedade de incluir toda a dívida no orçamento, propõe-se aumentar o capítulo 08- Outras receitas correntes, de modo a equilibrar o orçamento da receita e das despesas (...)**”.

Através da análise ao mapa do Controlo Orçamental da Receita, verifica-se que a Câmara orçamentou no *Capítulo 08 - Outras receitas correntes*, 12,4 milhões de euros tendo cobrado 263 912,26€, correspondentes a uma taxa de execução de apenas 2,13% situação que confirma o mencionado empolamento da receita alegadamente destinado a fornecer, formalmente, cabimento orçamental para contabilizar as faturas de anos anteriores e os novos encargos do ano.

Em virtude da factualidade que antecede configurar o incumprimento do “Princípio do Equilíbrio”, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1 do POCAL, poderia equacionar-se a imputação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b)

⁸ Que estabelece 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;”

⁹ 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.

¹⁰ Através do ofício n.º 13045 de 20/06/2017, cfr. fls. 177 a 185 do processo.

¹¹ A desenvolver segundo as rubricas existentes no Curto prazo.

¹² De acordo com a informação fornecida pela edilidade através do ofício n.º 13045 de 20/06/2017 (de fls. 34 a fls.38).



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, aos membros do executivo municipal que aprovaram o orçamento desse ano.

Contudo, verifica-se que:

- a) Os encargos de anos anteriores incluíam 5,1 milhões relativos a faturas contabilizadas unicamente na contabilidade patrimonial, na conta “22.8 - *Faturas em receção e conferência*”, os quais deram origem a uma recomendação à Câmara Municipal de Santa Cruz¹³ para que providenciasse pela correspondente contabilização orçamental;
- b) Para além desses, havia a necessidade de dotação orçamental para 2,5 milhões de euros emergentes de processos judiciais, que não possuíam acordo de homologação judicial, e para 2,9 milhões de euros de faturas na posse dos serviços financeiros, cuja conformidade estava a ser apreciada numa auditoria realizada pelo município¹⁴.

De todo o modo, mesmo que o enquadramento factual que antecede não fosse considerado, há que atender ao facto de que as condições objetivas de punibilidade da responsabilidade financeira sancionatória foram modificadas com a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12¹⁵, que alterou o art.º 61.º da LOPTC, deixando de ser possível responsabilizar os autarcas que deliberaram sobre a proposta do orçamento 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.

3.3.2. Regra do Equilíbrio Orçamental

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, veio estabelecer a “Regra do Equilíbrio Orçamental”¹⁶, que define que “(...) a receita corrente bruta cobrada deve ser pelo menos igual à despesa corrente acrescida das amortizações médias de empréstimos de médio e longo prazos”¹⁷.

¹³ Constante do Relatório n.º 3/2014-FS/SRMTC, de 13 de fevereiro: “*Providencie 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, e mais recentemente nos art.os 5.º e 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21/02*”

¹⁴ Cfr. as págs. 6 e 7 da proposta de orçamento e grandes opções do plano para 2014, a fls. 148 e 149 do processo.

¹⁵ 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*”.

¹⁶ Exposta no n.º 2 do art.º 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹⁷ A média das amortizações dos Empréstimos de médio e longo prazo (cfr. o n.º 4 do art.º 40º, conjugada com o art.º 83º 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.*”:

Empréstimos M/L Prazo	Dívida em 1 janeiro 2014	Anos contratados	Anos decorridos	Anos remanescentes	Média anual
Banif	400 244,25	15	9	6	66 707,38
GR	698 317,05	20	7	13	53 716,70
CGD	526 099,49	15	7	8	65 762,44
CGD	270 679,64	15	8	7	38 668,52
CGD	515 026,41	10	4	6	85 837,74
CGD	6 582 085,24	12	6	6	1 097 014,21
PAEL - Estado	13 479 092,93	20	1	19	709 425,94
Banif	1 039 137,67	20	1	19	54 691,46
Banif	156 677,83	20	1	19	8 246,20
Total	23 667 360,51				2 180 070,57

Em 2014, tal como se demonstra no quadro seguinte, verificou-se que esta regra orçamental não foi cumprida pelo município de Santa Cruz:

	Execução de 2014
Receita corrente bruta cobrada	16 710 067,34€
Despesa corrente (a)	23 204 803,84€
Média das amortizações dos Empréstimos M/L prazo (b)	2 180 070,57€
Total (a) + (b)	25 384 874,41€
Regra do Equilíbrio Orçamental (art.º 40º da Lei 73/2013)	-8 674 807,07€

Como tal, o incumprimento da “Regra do Equilíbrio Orçamental”, prevista no n.º 2 do art.º 40, seria suscetível de originar 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 sendo imputável aos membros do executivo municipal que aprovaram o orçamento desse ano.

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 28/12¹⁸, que alterou o art.º 61.º da LOPTC, não sendo possível responsabilizar os autarcas que deliberaram sobre a proposta do orçamento 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.

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 I).

¹⁸ 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”.



5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Homologar a conta da Câmara Municipal de Santa Cruz, relativa à gerência de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2014, objeto de verificação interna;
- 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;
 - A Direção-Geral das Autarquias Locais e à Inspeção-Geral de Finanças, nos termos do art.º 67.º da Lei n.º 50/2012 e do art.º 7.º, n.º 6 do DL n.º 127/2012, de 21/06;
 - O 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 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) Entregar cópia do Relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.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 I 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 supramencionadas.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, aos 19 dias de outubro de 2017.

A Juíza Conselheira,

(Laura Tavares da Silva)

A Assessora,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)


O Assessor,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto,



(Nuno A. Gonçalves)



ANEXO



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>	32 902 855,30€
Deduções	
06 – Transferências Correntes	5 494 862,86
10 – Transferências de Capital	1 511 715,44
12 – Passivos Financeiros	14 674 908,43
15 – Reposições não abatidas nos pagamentos	36,09
02.02.24 – Encargos de cobrança de receitas	189 041,90
Total	21 870 564,72
11 032 290,58 X 0,2% = 22 064,58	
Emolumentos devidos	17 164,00€