

# Câmara Municipal de Santa Cruz

Conta n.º 138/15

RELATÓRIO N.º 1/ 2019

VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS



SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**PROCESSO N.º 33/18 – VIC**

**Verificação Interna à Conta de Gerência da Câmara  
Municipal de Santa Cruz relativa ao ano económico de 2015**

**RELATÓRIO DE N.º 1/2019-FS/VIC/SRMTC**

**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**



## Índice

Ficha Técnica .....	6
1. Sumário .....	7
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS.....	7
1.2. OBSERVAÇÕES.....	7
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	8
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	8
2. Introdução.....	9
2.1. ÂMBITO .....	9
2.2. AJUSTAMENTOS.....	9
2.3. RESPONSÁVEIS.....	9
2.4. CONTRADITÓRIO .....	10
3. Resultados da Análise.....	11
3.1. REGRAS PREVISIONAIS .....	11
3.2. EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL .....	13
3.3. SITUAÇÕES IDENTIFICADAS NA CERTIFICAÇÃO LEGAL DA CONTA.....	15
3.4. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	16
4. Emolumentos .....	19
5. Determinações finais .....	19
<b>ANEXO .....</b>	<b>21</b>
<b>I - Nota de emolumentos .....</b>	<b>23</b>

## Ficha Técnica

<i>Supervisão</i>	
Alberto Miguel Faria Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Ferreira da Silva	Auditora-Chefe
<i>Execução</i>	
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Superior

## 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 (CMSC) relativa ao ano económico de 2015, 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 de 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 dotação inicial da rubrica “09 – Venda de bens de investimento” (4,7 milhões de euros), do orçamento de 2015, ultrapassou o limite estabelecido pelo art.º 253.º da Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2014<sup>1</sup> (19,4 mil euros), que determina que *“[o]s municípios não podem, na elaboração dos documentos previsionais para 2015, orçamentar receitas respeitantes à venda de bens imóveis em montante superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração”* (cfr. o ponto 3.1.2);
2. O princípio do equilíbrio orçamental, identificado 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”* foi desrespeitado pela edilidade no ano de 2015 (cfr. o ponto 3.2.1);
3. 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.”* não foi acautelada pelo MSC, em sede dos orçamentos inicial e final<sup>2</sup>, pese embora tenha sido cumprida ao nível da sua execução (cfr. o ponto 3.2.2);
4. 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.

<sup>1</sup> Cfr. a Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.

<sup>2</sup> Embora não resulte do art.º 40.º da Lei n.º 73/2013 que a regra de equilíbrio aí estabelecida deva ser cumprida ao nível da orçamentação (ou seja, ao nível da previsão de receitas e despesas) considera-se, a título prudencial, que a sua observância a esse nível reforça as garantias de que a regra será observada ao nível da execução.

### 1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Embora os factos referenciados nos pontos 1 e 2 *supra* fossem suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros considerou-se, atenta a falta do requisito subjetivo (culpa), não haver lugar à responsabilização financeira dos membros do executivo municipal. Acresce que, por força da alteração introduzida 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, ocorreu uma modificação das condições objetivas de punibilidade dos eleitos locais que afastou a possibilidade de sancionamento daqueles comportamentos.

### 1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda<sup>3</sup> aos membros da Câmara Municipal de Santa Cruz que:

1. Na elaboração do orçamento da receita, observem as regras de orçamentação das receitas provenientes da venda de bens imóveis;
2. Diligenciem para que os orçamentos e as 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).

---

<sup>3</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, passou 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, das entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto, 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*”.

## 2. Introdução

### 2.1. ÂMBITO

A conta de gerência da Câmara Municipal de Santa Cruz, relativa ao ano económico de 2015, foi objeto de verificação interna nos termos previstos no Programa de Fiscalização para 2018, aprovado em Sessão Plenária do Tribunal de Contas, através da Resolução n.º 2/2018-PG, de 6 de fevereiro<sup>4</sup>.

A conta deu entrada, via eletrónica<sup>5</sup>, na Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 29 de abril de 2016, respeitando o prazo legal estabelecido no n.º 4 do art.º 52.º da Lei n.º 98/97<sup>6</sup>, de 26 de agosto, na redação introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 20/2015, de 09 de março.

As contas de anos anteriores encontram-se homologadas.

### 2.2. AJUSTAMENTOS

O ajustamento da conta encontra-se espelhado no quadro *infra*, totalizando o saldo transitado para a gerência seguinte 656 177,18€:

Débito	Euros	Crédito	Euros
Saldo da gerência anterior	1 513 917,16	Saído na gerência	22 677 641,87
Recebido na gerência	21 819 901,89	Saldo para a gerência seguinte	656 177,18
<b>Total</b>	<b>23 333 819,05</b>	<b>Total</b>	<b>23 333 819,05</b>

### 2.3. RESPONSÁVEIS

A conta é da responsabilidade dos seguintes membros do executivo camarário, identificados a fls. 13 do Processo:

Nome	Cargo	Período
Filipe Martiniano Martins de Sousa	Presidente	01/01 a 31/12/2015
Dúlio Gil Alves Freitas	Vereador	01/01 a 31/12/2015
Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão	Vereadora	01/01 a 31/12/2015
José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves	Vereador	01/01 a 31/12/2015
António Jorge Gomes Batista	Vereador	01/01 a 31/12/2015
Manuel Saturnino Batista de Sousa	Vereador	01/01 a 31/12/2015
Pedro Damião Barreto Fernandes	Vereador	01/01 a 31/12/2015

<sup>4</sup> Publicada no DR, 2ª série, n.º 37, em 21/02/2018 e no JORAM, II Série, n.º 30, em 23/02/2018.

<sup>5</sup> A prestação de contas foi organizada nos termos da Resolução n.º 4/2001 – 2ª Secção - Instruções n.º 1/2001-2ª S – Instruções para a organização e documentação das contas das Autarquias Locais e Entidades equiparadas, abrangidas pelo Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), alterada pela Resolução n.º 26/2013, de 21 de novembro e, aplicada à RAM pela Instrução n.º 2/2013, de 16 de dezembro.

<sup>6</sup> Na redação introduzida pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de agosto e 20/2015, de 9 de março.

## 2.4. 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 Santa Cruz identificados no ponto 2.3 acima.

As alegações recebidas<sup>7</sup> foram tidas em consideração ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes.

---

<sup>7</sup> Apresentaram alegações (com o registo de entrada n.º 870/2019, de 11/04):

- O Presidente da Câmara, Filipe Martiniano Martins de Sousa (a fls. 294 e 295 da Pasta do Processo);
- O Vereador Dúlio Gil Alves Freitas (a fls. 297 e 298 da Pasta do Processo);
- A Vereadora Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão (a fls. 299 e 300 da Pasta do Processo);
- O Vereador José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves (a fls. 301 e 302 da Pasta do Processo);
- O Vereador Pedro Damião Barreto Fernandes (a fls. 303 e 304 da Pasta do Processo).

Os Vereadores António Jorge Gomes Batista e Manuel Saturnino Batista de Sousa não apresentaram alegações.

## 3. Resultados da Análise

### 3.1. REGRAS PREVISIONAIS

#### 3.1.1. Receita proveniente de Impostos e Taxas

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 edilidade<sup>8</sup>:

Em euros

	Receita Arrecadada			Média das Receitas (1)	Receita Orçamentada 2013 (2)	Diferença (3)= (2) – (1)
	Setembro a dezembro 2012	2013	Até agosto de 2014			
01 - Impostos diretos	1 796 004,53	4 879 745,99	3 833 945,90	5 254 848,21	5 457 475,19	202 626,98
02 - Impostos indiretos	372 370,69	1 485 625,21	519 662,49	1 188 829,20	1 363 859,15	175 029,95
04 - Taxas, multas e outras penalidades	92 762,05	284 173,55	199 480,91	288 208,26	284 970,66	-3 237,60
<b>Total</b>				<b>6 731 885,67</b>	<b>7 106 305,00</b>	<b>374 419,33</b>

Fonte: Mapas do controlo orçamental da receita e do orçamento inicial.

Face aos dados apresentados no quadro, é possível constatar que a receita prevista no orçamento de 2015, nos agrupamentos “01 – Impostos diretos” e “02 – Impostos indiretos”, excedeu a média da cobrança efetiva verificada nos 24 meses precedentes à elaboração do orçamento em, respetivamente, 202,6 mil euros e 175,0 mil euros.

Contudo, no *Relatório de Apoio ao Orçamento Municipal de 2015*<sup>9</sup>, a edilidade justificou que essas diferenças eram referentes:

1. No caso dos **impostos diretos**, à reavaliação de imóveis pela Autoridade Tributária, ao término de isenções concedidas no último grande período de elevado índice de construção civil (2001 a 2005) e à proposta de correção de coeficientes de localização, que seria remetida à Comissão Nacional de Avaliação de Prédios até ao fim do ano de 2014.

Os fatores acima referidos conduziram à elevação da previsão da receita a arrecadar em 2015 com o *IMI – Imposto Municipal Sobre Imóveis* para o montante de 3 857 129,19€, ou seja, 5,5%

<sup>8</sup> Através do ofício n.º 8562, de 13/04/2018 (de fls. 49 a fls.151).

<sup>9</sup> Cfr. fls. 178 a 204 do Processo. Esse documento foi remetido à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL), em cumprimento da alínea b) do n.º 1 do art.º 10.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto (diploma que procedeu à criação do Programa de Apoio à Economia Local – PAEL).

acima da média da cobrança efetiva nos 24 meses que precedem a elaboração do orçamento (3 654 505,22€)<sup>10</sup>;

2. No caso dos **impostos indiretos**, à entrada em vigor em 7 de outubro de 2014 de uma nova taxa (Taxa Municipal de Proteção Civil)<sup>11</sup>, cuja receita mensal prevista era de 15 746,97€/mês, o que corresponderia a uma receita de 188 963,00€ em 2015.

Face às análises técnicas apresentadas conjuntamente com o orçamento, considera-se que a edilidade cumpriu a regra prevista na alínea a) do ponto 3.3.1. do POCAL.

### 3.1.2. Receita proveniente da venda de imóveis

Prevê o art.º 253.º da Lei do Orçamento de Estado (LOE) para 2014 (Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro) que “[o]s municípios não podem, na elaboração dos documentos previsionais para 2015, orçamentar receitas respeitantes à venda de bens imóveis em montante superior à média aritmética simples das receitas arrecadadas com a venda de bens imóveis nos últimos 36 meses que precedem o mês da sua elaboração”.

Com base na informação disponibilizada pela edilidade<sup>12</sup>, foi possível verificar que, nos 36 meses anteriores à elaboração da proposta de orçamento para 2015, o Município de Santa Cruz (MSC) arrecadou no capítulo da receita “09 – Venda de bens de investimento” 58 129,96€, a que corresponde uma média anual de 19 376,65€. Não obstante, previu no orçamento inicial de 2015 uma receita proveniente da venda de imóveis de 4 673 580,11€.

Na pág. 29 do *Relatório de Apoio ao Orçamento Municipal de 2015*<sup>13</sup>, a edilidade justificou que o montante que esperava vir a receber com a venda de imóveis seria proveniente:

- Da venda de sucata, no montante de 825,00€;
- Da alienação de terrenos municipais no Parque Industrial da Cancela, no valor de 2 100 000,00€, cujo processo de alienação estava em instrução à data de elaboração do orçamento;
- Da alienação de terrenos municipais no Parque Industrial da Cancela, sobre os quais estão construídos armazéns, no valor de 1 000 000,00€;
- De um empolamento da receita, no montante de 1 325 541,50€, de modo a respeitar o princípio do equilíbrio orçamental.

Note-se que esta situação é semelhante à que ocorreu aquando da elaboração do orçamento para 2014, e foi justificada pelo Presidente do Município, no ponto 4 do seu ofício de 13/04/2018<sup>14</sup>, com a necessidade de contabilizar toda a dívida a fornecedores transitada de anos anteriores, em acolhimento à Recomendação formulada pela SRMTC no Relatório de Auditoria n.º 3/2014-

<sup>10</sup> Estas expectativas foram superadas, uma vez que a execução da receita em 2015, proveniente do IMI, assumiu o montante de 4 558 286,81€ (18,2% acima do valor previsto).

<sup>11</sup> O Regulamento da Taxa Municipal de Proteção Civil foi aprovado em sessão extraordinária da Assembleia Municipal de 17/09/2014 (cfr. Ata da referida reunião, a fls. 42 a 47).

<sup>12</sup> Através do ofício n.º 8562, de 13/04/2018 (de fls. 49 a fls.151).

<sup>13</sup> De fls. 178 a fls. 204. Esse documento foi remetido à DGAL, em cumprimento da alínea b) do n.º 1 do art.º 10.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.

<sup>14</sup> De fls. 49 a 54.

FS/SRMTC, que obrigava o Município a registar todas as dívidas a terceiros e correlativos compromissos.

Sobre esta justificação adianta-se, desde já, que em lado nenhum se postula que o acatamento das recomendações deve ser feito à custa do incumprimento da lei. Antes pelo contrário, o que se exige é que, dentro do quadro legal vigente, o executivo acate a recomendação tendente, no caso, a dar cumprimento às regras do POCAL (pontos 2.6.1 e 2.3.4.2., al.<sup>as</sup> d) e e)).

A este respeito, em sede de contraditório, o Presidente da Câmara, Filipe Martiniano Martins de Sousa, e os Vereadores Dúlio Gil Alves Freitas, Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão, José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves e Pedro Damião Barreto Fernandes justificaram que, “[c]onsiderando que orçamentalmente é obrigatório registar todos os compromissos a realizar no período ou que transitam de anos anteriores, o Executivo Municipal apenas tinha três opções:

1. Não apresentar orçamento municipal
2. Não dotar o orçamento de verba na despesa para registar todos os compromissos transitados e conseqüentemente ocultar dívida orçamental
3. Não registar integralmente as regras orçamentais de construção orçamental

*Assim e perante este dilema e após auscultação prévia com os advogados da Autarquia, foi escolhida a terceira opção, pois considerou-se que essa seria aquela que não ocultaria a realidade financeira da autarquia, sendo elaborado acessoriamente um relatório do orçamento municipal com a explicação clara, objetiva e transparente da realidade municipal, permitindo a qualquer leitor verificar as situações mencionadas no [n]osso Relato”.*

## 3.2. EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL

### 3.2.1. Princípio do Equilíbrio Orçamental

O orçamento inicial da CMSC de 2015 não cumpriu o princípio do equilíbrio orçamental, plasmado na alínea e) do ponto 3.1.1 do POCAL, segundo 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”, na medida em que se verifica uma evidente sobre orçamentação das seguintes rubricas:

- a) “08.01.99.99 – Outras receitas correntes”, a qual foi dotada com 2 163 077,66€, por forma a permitir a inscrição da dívida transitada de 2014;
- b) “09 – Venda de bens de investimento”, que foi objeto de análise no ponto anterior<sup>15</sup> e que evidencia, uma previsão que supera o limite legal em 4.654.203,46€.

Apesar da sobre orçamentação acima referida, a receita corrente orçamentada em 2015 (cerca de 20,2 milhões de euros) foi inferior à despesa corrente (de 22,6 milhões de euros), originando um desequilíbrio de sensivelmente 2,4 milhões de euros, que foi mantido até ao orçamento final. Notar que esse desequilíbrio resultava dos encargos de natureza corrente, que se previa pagar com recurso ao empréstimo PAEL (terceira tranche<sup>16</sup>) e aos empréstimos de Reequilíbrio Financeiro (associados

<sup>15</sup> Cfr. pág. 27 do *Relatório de Apoio ao Orçamento Municipal de 2015*.

<sup>16</sup> Realce-se que a terceira tranche do empréstimo PAEL nunca chegou a ser disponibilizada pela DGAL, apesar de ter sido solicitada formalmente a 07/01/2015.

ao PAEL)<sup>17</sup>, cuja arrecadação teria de ser obrigatoriamente contabilizada como receita de capital (mais precisamente, no capítulo “12 – Passivos financeiros”).

Na execução do orçamento, os compromissos do exercício excederam a receita corrente cobrada em 1,4 milhões de euros<sup>18</sup>, o que conduziu a que o MSC tivesse corrigido a dotação da rubrica “08.01.99.99 – Outras receitas correntes”, passando o orçamento final de 2015 a contemplar 25 739,63€ nessa rubrica<sup>19</sup>.

### 3.2.2. Regra do Equilíbrio Orçamental

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais veio estabelecer a “*Regra do Equilíbrio Orçamental*”, constante do n.º 2 do art.º 40.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro<sup>20</sup>, que determina 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<sup>21</sup>”.

Verificou-se que esta regra orçamental não foi acautelada pelo MSC, em sede dos orçamentos inicial e final, pese embora tenha sido cumprida ao nível da execução, tal como se demonstra no quadro seguinte:

Em euros

<sup>17</sup> Cfr. as págs. 12, 13 e 30 do *Relatório de Apoio ao Orçamento Municipal de 2015*. Na pág. 12, é referido que estes montantes foram incluídos no orçamento inicial para 2015 “por critério de prudência”, mas caso se verificassem as condições para a sua concretização ainda em 2014, seria solicitada à DGAL e aos órgãos municipais, uma revisão ao orçamento de 2015, de modo a diminuir o valor do orçamento global. Na pág. 30, por sua vez, é dito que o montante remanescente da receita a arrecadar com o empréstimo PAEL e os empréstimos de Reequilíbrio Financeiro ascendia aos 3 369 773,23€ e 1 774 825,34€, respetivamente.

<sup>18</sup> Na medida em que os compromissos do exercício assumiram, aproximadamente, 19,5 milhões de euros, enquanto que a receita corrente cobrada foi de 18,0 milhões de euros.

<sup>19</sup> Cfr. o Mapa das Modificações ao Orçamento da Receita, de fls. 35 a fls. 36.

<sup>20</sup> Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI).

<sup>21</sup> 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
Linha de Crédito Bonificado	400 244,25	15	13	2	200 122,13
Operação Ativa do Tesouro	698 317,05	20	16	4	174 579,26
Linha de Crédito POPRAM III	526 099,49	15	11	4	131 524,87
Empréstimo Construção do Cemitério do Caniço	270 679,64	15	9	6	45 113,27
Empréstimo 9015/5633791	515 026,41	10	6	4	128 756,60
Empréstimo Saneamento Financeiro	6 582 085,24	12	5	7	940 297,89
Empréstimo PAEL	13 479 092,93	20	-	-	673 954,65
Reequilíbrio Financeiro I	2 420 513,21	20	-	-	121 025,66
Reequilíbrio Financeiro II	331 612,45	20	-	-	16 580,62
<b>Total</b>	<b>25 223 670,67</b>				<b>2 431 954,96</b>

	Orçamento inicial de 2015	Orçamento final de 2015	Execução de 2015
<b>Receita corrente bruta</b>	<b>20 155 620,17</b>	<b>17 211 946,08</b>	<b>18 035 721,50</b>
Despesa corrente (a)	22 552 196,48	19 608 522,39	15 291 064,36
Média das amortizações dos Empréstimos M/L prazo (b)	2 431 954,96	2 431 954,96	2 431 954,96
<b>Total (a) + (b)</b>	<b>24 984 151,44</b>	<b>21 228 916,42</b>	<b>17 723 019,32</b>

Embora não resulte do art.º 40.º da Lei n.º 73/2013 que a regra de equilíbrio aí estabelecida deva ser cumprida ao nível da orçamentação (ou seja, ao nível da previsão de receitas e despesas) considera-se, a título prudencial, que a sua observância a esse nível reforça as garantias de que a regra será observada ao nível da execução.

### 3.3. SITUAÇÕES IDENTIFICADAS NA CERTIFICAÇÃO LEGAL DA CONTA

Na Certificação Legal das Contas de 2015, emitida pela empresa UHY & Associados, SROC, Lda., foram referidas as seguintes reservas<sup>22</sup>:

*“12 - O Município reportou à DGAL, no âmbito da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro - LCPA), fundos disponíveis positivos durante o exercício económico de 2015, porém o seu cálculo esteve durante parte do ano influenciado por receita liquidada não cobrada através de uma interpretação efetuada das normas do Manual de Procedimentos para a LCPA da DGAL, que foi deliberada e aprovada em Assembleia Municipal de 29 de outubro de 2014, mas que nos levanta sérias dúvidas da sua bondade e que resulta da expectativa de recebimento de processos em contencioso. Se os Fundos Disponíveis tivessem sido apurados sem recurso ao entendimento acima mencionado e de acordo com as regras e interpretação habitualmente utilizadas pela DGAL, seriam negativos durante parte do ano, pelo que poderá a despesa assumida no corrente exercício económico poder vir a ser colocada em causa por ilegalidade (...)*

*“18 - De acordo com a informação da DGAL o município não cumpriu com as obrigações impostas na adesão ao PAEL, pela não fixação da taxa máxima do Imposto Municipal sobre Imóveis, pelo que após auditoria do IGF, o Despacho 1254/15-SET de 13 de agosto resolveu unilateralmente o contrato de PAEL, tornando o empréstimo exigível a curto prazo cujo capital em dívida é a 31 de dezembro de 2015 de 11 530 672,65€.”*

*Para além da necessária reclassificação deste empréstimo em curto prazo, esta situação pode colocar em causa a normal atividade do município. Sendo que o incumprimento do aumento da taxa de IMI poderá eventualmente conduzir à dissolução dos órgãos municipais de acordo com a DGAL, que aprovaram a atual taxa e constitui responsabilidade financeira”.*

Relativamente à primeira situação, realça-se que o *Relatório de Apoio ao Orçamento Municipal de 2015*<sup>23</sup>, nas págs. 47 a 50, referia que *“[e]m dezembro de 2013, o valor dos Fundos Disponíveis era negativo em 20.357.753,00”* e que *“[à] data de elaboração do orçamento, tendo o mês de setembro*

<sup>22</sup> Cfr. a Certificação Legal das Contas, de fls. 23 a 26.

<sup>23</sup> De fls. 178 a fls. 204. Note-se que este documento foi remetido à DGAL, em cumprimento da alínea b) do n.º 1 do art.º 10.º da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto.

de 2014 como referência, o valor dos Fundos Disponíveis, **é negativo, em € 2.990.033,47**. Elencava, ainda, as sanções legalmente previstas, nomeadamente os art.ºs 9.º e 11.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

Em 2014, existia também um litígio entre o MSC e a IPM – *Iluminação Pública da Madeira, A.M.*, uma vez que esta entidade transferiu para a CMSC, apenas 7 312,99€, ou seja, menos 78 809,46€ (ou 91,5 %) do que o montante recebido em 2013 (86 122,45€), situação que motivou a aprovação, em reunião da AMSC de 29/10/2014<sup>24</sup>, da saída do MSC do capital social da IPM e a consequente avocação das competências originárias do Município, em matéria de cobrança das taxas de ocupação de domínio público à EEM – *Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.*<sup>25</sup>.

No ponto 5 do seu ofício de 13/04/2018<sup>26</sup>, o Presidente do MSC referiu que esta cobrança de receita “traduziu uma situação inovadora, de cariz claramente excepcional, reportada à data de liquidação a anos anteriores e por conseguinte, cujo recebimento deveria já ter ocorrido”. Mais argumentou que “[a] aplicação desta fórmula de cálculo (e consequente incorporação de receita liquidada) resulta diretamente da lei, na melhor defesa dos interesses do erário público, num contexto de extrema dificuldade e que impossibilitava qualquer outra tomada de decisão”.

Este não foi o único Município da RAM a reivindicar a cobrança da referida receita nem a deliberar a saída do capital social da IPM, situação que culminou com a dissolução desta associação de municípios, no final de 2016, e com a alteração ao DLR n.º 2/2007/M, de 8 de janeiro, produzida pelo DLR n.º 34/2016, de 5 de agosto, através da qual o Governo Regional veio modificar a forma como as taxas municipais de direitos de passagem eram pagas.

No que se refere à segunda situação, salienta-se que o Despacho n.º 1254/15-SET, de 13/08/2015, foi parcialmente revogado pelo Despacho n.º 21/17-SEAFin, de 02/02/2017, para efeitos de substituição da dívida do empréstimo PAEL por outro empréstimo<sup>27</sup>. O novo empréstimo destinado a liquidar o empréstimo contraído ao abrigo do PAEL, foi outorgado em 31/10/2010 com a Caixa Geral de Depósitos, tendo sido visado pela SRMTC em 27/12/2017.

### 3.4. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

O incumprimento da regra prevista no art.º 253.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, relativa à receita proveniente da venda de imóveis (ponto 3.1.2) e do “*Princípio do Equilíbrio*”, previsto na alínea e) do ponto 3.1.1 do POCAL (ponto 3.2.1) configura uma situação subsumível no art.º 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, sendo suscetível de gerar responsabilidade financeira sancionatória, imputável aos membros do executivo municipal que aprovaram a proposta de orçamento desse ano<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. a Ata da referida reunião, de fls. 232 a fls. 239.

<sup>25</sup> Cfr. o ponto 5 do ofício com a referência 8562, de 13/04/2018 (de fls. 49 a 54).

<sup>26</sup> De fls. 49 a fls. 54.

<sup>27</sup> Cfr. a comunicação do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças de 23/02/2017, a fls. 256.

<sup>28</sup> Filipe Martiniano Martins de Sousa, José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves, Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão, Dúlio Gil Alves Freitas e Pedro Damiano Barreto Fernandes (cfr. Ata da reunião do executivo camarário de 23/10/2014, a fls. 39). Note-se que, apesar do Município não ter obtido nenhuma receita com a venda de bens de investimento durante o exercício em causa, estes responsáveis nunca adequaram o orçamento, de modo a observar a referida regra.

Todavia, há a assinalar que o executivo municipal submeteu à DGAL, para apreciação técnica, o *Relatório de Apoio ao Orçamento Municipal para 2015*, antes da sua apresentação à Assembleia Municipal<sup>29</sup>, conforme prevê o art.º 10.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto<sup>30</sup> tendo, em resposta às questões colocadas pela DGAL, sido justificado<sup>31</sup> que:

- a dívida à data da elaboração do orçamento para 2015 assumia cerca de 14 milhões de euros e “[d]esde a tomada de posse, e como se não bastasse o grau de endividamento, surgiram diversas empresas a reclamar trabalhos (eventualmente) efetuados no valor de cerca de 11,3 milhões de euros, sendo que a maioria, 9,9 milhões de euros, correspondem a processos ou ações judiciais”;
- “o orçamento para 2015 não é para fazer novas despesas, não é extravagante, face ao exposto e à situação de rutura financeira. É empolado, na estrita medida de inscrever a dívida e as poucas despesas consideradas essenciais”;
- “[o] valor da dívida ‘herdada’ corresponde a dois ou três orçamentos municipais. Sem comprar um prego”.

Similarmente, em sede de contraditório, o Presidente da Câmara, Filipe Martiniano Martins de Sousa, e os Vereadores Dúlio Gil Alves Freitas, Élia Luísa Dias Gonçalves Ascensão, José Miguel Velosa Barreto Ferreira Alves e Pedro Damião Barreto Fernandes afirmaram acreditar “*que seria inconcebível ser[em] responsabilizados financeiramente por uma situação que não provoca[ram] e que consegu[ram] resolver em prol dos munícipes e com muito custo do executivo e dos próprios trabalhadores da autarquia*”, “*dado que não existia melhor opção a tomar do que aquela que foi tomada, atentos os interesses e conflitos em presença*” e que “[c]onforme mencionado no Relatório do Orçamento Municipal de 2015, a situação financeira municipal encontrava-se desequilibrada e não existia capacidade orçamental para acomodar todas as responsabilidades a vencerem-se no exercício daquele ano”. Assim, “*qualquer orçamento municipal que fosse apresentado estaria sempre em desconformidade com a legislação em vigor*”.

Reapreciada a conduta dos visados à luz da argumentação apresentada e realçando a sua preocupação em espelhar e justificar a factualidade em apreciação no *Relatório de Apoio ao Orçamento Municipal*, considera-se que a conduta daqueles responsáveis municipais não foi culposa afastando-se com isso a suscetibilidade da atuação em causa ser geradora de responsabilidade financeira.

Mesmo que o referido enquadramento factual não tivesse sido considerado, haveria que atender à circunstância das condições objetivas de punibilidade da responsabilidade financeira sancionatória terem sido modificadas com a publicação da Lei n.º 42/2016, de 28/12<sup>32</sup>, 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 (e que terão participado na concretização das situações a que aludem os

<sup>29</sup> A aprovação do orçamento pela Assembleia Municipal ocorreu em 22/12/2014.

<sup>30</sup> Diploma que criou o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL).

<sup>31</sup> Cfr. o e-mail de fls. 227 a fls. 230.

<sup>32</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*”.

auditores externos e que se destacam no ponto 3.3), 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 o Anexo I).

## 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 2015, objeto de verificação interna;
- c) Ordenar que um exemplar deste relatório seja remetido para:
  - O Ministro das Finanças, o Ministro da Administração Interna e para o Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira nos termos do art.º 80.º da Lei n.º 73/2013, de 3/09;
  - 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 restantes membros do executivo ouvidos no âmbito do contraditório.
- d) Expressar à Câmara Municipal de Santa Cruz o apreço do Tribunal pela disponibilidade e colaboração prestadas durante o desenvolvimento desta ação;
- e) Entregar uma cópia do presente 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, em 23 de maio de 2019.

*A Juíza Conselheira,*



*(Laura Tavares da Silva)*



*A Assessora,*

Ana Mafalda Nobre dos Reis 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,*

F. dos Santos

*(Francisco José Pinto dos Santos)*

Handwritten signature in red ink.

## 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>	<b>20 236 620,92€</b>
Deduções	
06 – Transferências Correntes	5 771 052,36
10 – Transferências de Capital	644 417,22
12 – Passivos Financeiros	1 556 310,16
15 – Reposições não abatidas nos pagamentos	172,04
02.02.24 – Encargos de cobrança de receitas	227 886,08
Total (Receita Arrecadada-Deduções)	12 036 783,06
12 036 783,06 X 0,2% = 24 073,57	
<b>Emolumentos devidos</b>	<b>17 164,00€</b>