

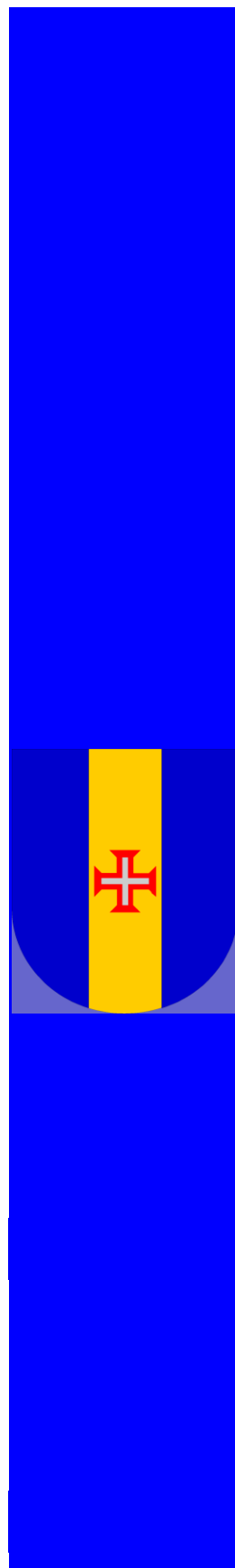


Relatório n.º 1/2015-FS/SRMTTC

**Auditoria ao cumprimento do plano de  
saneamento financeiro da Câmara Municipal  
de Santana - 2009 a 2013**

Processo n.º 3/2014 – Aud./FS

Funchal, 2015







Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

**PROCESSO N.º 3/2014 – AUD./FS**

**Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento  
financeiro da Câmara Municipal de Santana -  
2009/2013**

**RELATÓRIO N.º 1/2015-FS/SRMTC  
SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Janeiro/2015**





## **Índice**

Índice.....	1
Ficha técnica .....	2
Relação de Siglas e Abreviaturas .....	3
<b>1. SUMÁRIO .....</b>	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA .....	5
1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	7
<b>2. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS .....	9
2.2. METODOLOGIA.....	9
2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS.....	10
2.4. CONTRADITÓRIO.....	10
2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	11
2.6. ENQUADRAMENTO LEGAL.....	12
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE .....</b>	<b>15</b>
3.1. EMPRÉSTIMO PARA SANEAMENTO FINANCEIRO .....	15
3.1.1. <i>Celebração do contrato</i> .....	15
3.1.2. <i>O Plano de Saneamento Financeiro</i> .....	17
3.2. EXECUÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO.....	18
3.2.1. <i>Medidas de contenção da despesa</i> .....	18
3.2.2. <i>Medidas relativas à maximização da receita</i> .....	29
3.2.3. <i>Previsão das despesas de investimento</i> .....	30
3.2.4. <i>Acompanhamento da execução do Plano de Saneamento Financeiro</i> .....	31
3.2.5. <i>Avaliação global do cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro</i> .....	33
3.3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL.....	36
3.3.1. <i>Dívida a fornecedores</i> .....	36
3.3.2. <i>Limites de endividamento</i> .....	39
3.4. CONTRATOS CELEBRADOS COM A TERRA CIDADE, E.M. ....	42
3.5. CONTRATAÇÃO E ESCOLHA DE PARCEIROS PRIVADOS .....	51
3.6. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES NA EMPRESA TERRA CIDADE, E.M. ....	52
3.7. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS.....	52
<b>4. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>53</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>53</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>55</b>
I – QUADRO SÍNTESE DA EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA .....	57
II – DÍVIDAS A PAGAR COM OS EMPRÉSTIMOS DE SANEAMENTO FINANCEIRO .....	59
III - PREVISÕES DO PSF.....	65
IV - VARIAÇÃO DA RECEITA NO PERÍODO DE 2009 A 2013 .....	71
V – PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS CONTRATADAS PELA CMS, NO PERÍODO 2009-2013 .....	73
VI - ENTIDADES QUE RELEVAM PARA O ENDIVIDAMENTO DO MUNICÍPIO .....	75
VII – NÍVEIS DE ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO DA CMS - 2008 A 2013 .....	77
VIII – NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS.....	79

***Ficha técnica***

<b><i>Supervisão</i></b>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<b><i>Coordenação</i></b>	
Susana Silva	Auditora-Chefe
<b><i>Equipa de auditoria</i></b>	
Andreia Freitas	Técnica Verificadora Superior
Ricardina Sousa	Técnica Verificadora Superior
<b><i>Apoio jurídico</i></b>	
Isabel Gouveia	Técnica Verificadora Superior



### **Relação de Siglas e Abreviaturas**

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
AM	Associação de Municípios
AMS	Assembleia Municipal de Santana
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CMS	Câmara Municipal de Santana
CP	Contrato(s)-programa(s)
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DGAL	Direção-Geral das Autarquias Locais
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
EEM, S.A.	Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.
EIMRAM	Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira
EL	Endividamento Líquido
E.M.	Empresa Municipal
FS	Fiscalização Sucessiva
GR	Governo Regional
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPM	Iluminação Pública da Madeira
JC	Juiz Conselheiro
LCPA	Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
MS	Município de Santana
MLP	Médio e Longo Prazos
OE	Orçamento do Estado
OP	Ordem de Pagamento
PCM	Presidente da Câmara Municipal
PGA	Plano Global de Auditoria
PMP	Prazo médio de pagamentos
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
PSF	Plano de Saneamento Financeiro
RAM	Região Autónoma da Madeira
RJSEL	Regime Jurídico do Sector Empresarial Local
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SEL	Sector Empresarial Local
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
TC	Tribunal de Contas
UAT	Unidade de Apoio Técnico

---

---







## 1. SUMÁRIO

### 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente documento expressa os resultados da “Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal de Santana”, em conformidade com o Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2014.

### 1.2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

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

1. Em 2009 a Câmara Municipal de Santana (CMS) celebrou dois contratos de empréstimo para saneamento financeiro, no montante global de 4,9 milhões de euros verificando-se, através da comparação entre a listagem de faturas anexa ao contrato de empréstimo e os pagamentos efetuados, que ficaram por pagar 69 966,77€ [cfr. o ponto 3.1.1];
2. Passados cinco dos doze anos de vigência do Plano de Saneamento Financeiro (PSF), verifica-se um incumprimento de algumas das medidas, sendo de destacar o facto de não estarem implementados mecanismos de acompanhamento das determinações programadas e de reporte sistemático dos resultados aos seus destinatários legais [cfr. os pontos 3.2.4 e 3.2.5];
3. No respeitante às medidas cujo cumprimento foi possível aferir, por se encontrarem quantificadas ou calendarizadas, verifica-se que:
  - a) As cinco medidas atinentes à contenção da despesa com o pessoal avaliadas foram todas cumpridas [cfr. o ponto 3.2.1.1];
  - b) Das cinco medidas de contenção da despesa corrente avaliadas, só uma (não arrendar mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos) foi concretizada [cfr. o ponto 3.2.1.2];
  - c) A CMS não implementou duas das três medidas de maximização da receita não tendo, designadamente, iniciado a venda de património do município e aumentado as taxas municipais, mas cumpriu a medida relativa à manutenção da taxa de IMI. Não obstante, o volume de receitas de IMI e de IUC foi superior ao previsto no PSF [cfr. o ponto 3.2.2];
  - d) Até 31/12/2013, o Município de Santana cumpriu parcialmente com as metas de investimento (mas não com as de financiamento) estabelecidas no PSF [cfr. o ponto 3.2.3];
4. Em 31/12/2013, cinco anos após a contração do empréstimo para saneamento financeiro, o MS voltou a estar numa situação de desequilíbrio financeiro, uma vez que as dívidas a terceiros de curto prazo representavam, em 2013, cerca de 34% (2,3 milhões de euros, aproximadamente) das receitas totais arrecadadas nesse ano (6,6 milhões de euros) e o Prazo Médio de Pagamento (PMP) era de 616 dias [cfr. os pontos 3.2.1.2 e 3.2.5].
5. Em 2010 a despesa corrente orçamentada cresceu 17,2%, contrariando o estabelecido na al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03 e o determinado no PSF, que

vinculavam o município a observar como limite para a evolução das despesas as taxas globais fixadas no OE (de 3,7%) e a taxa de inflação prevista (de 2,0%) respetivamente.

Em sede de execução do orçamento, o executivo municipal também não adequou a despesa corrente orçamentada à taxa efetiva de variação do OE para 2010, tendo, ao invés, determinado o seu aumento em 19% [cfr. o ponto 3.2.1.2 B];

6. No respeitante às dívidas a fornecedores, apurou-se que [cfr. o ponto 3.3.1]:
  - a) O valor da dívida da CMS a 31/12/2008, apresentado no PSF (4 900 000,00€)<sup>1</sup>, não coincidia com o saldo das contas de fornecedores e outros credores em Balanço (1 241 319,09€), apurando-se uma dívida por contabilizar no montante de 3 658 680,91€;
  - b) As faturas em dívida em 31/12/2013, contabilizadas na conta “22.8 – *Fornecedores – Faturas em receção e conferência*”, no montante global de 955 340,58€, emitidas pela empresa “*EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.*” (405 584,42€), resultante dos protocolos celebrados com esta empresa, e pelas empresas “*Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.*” (320 783,41€) e “*AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*” (228 972,75€), relativas a juros de mora, não se encontravam relevadas na contabilidade orçamental;
  - c) A 31/12/2013 existiam dívidas por contabilizar, na contabilidade orçamental e patrimonial, no montante global de 221 337,58€, provenientes de um protocolo celebrado em 06/01/2000 com a empresa “*EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.*” (204 674,02€) e de Notas de Débito de juros de mora cobrados pela empresa “*AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.*” (16 663,56€<sup>2</sup>).
7. No período de 2008 a 2011, o MS não cumpriu o limite de endividamento líquido nem a regra prevista no art.º 37.º, n.º 2 da LFL, que o obrigava a reduzir, em cada um dos anos subsequentes, pelo menos 10% do excesso de endividamento, até que o mesmo fosse cumprido [cfr. o ponto 3.3.2];
8. Aquando da celebração do CP e do contrato de prestação de serviços em 2013<sup>3</sup>, a empresa municipal *Terra Cidade, E.M.* já não cumpria os requisitos legais para continuar a sua atividade. A partir de janeiro de 2013 tinha a edilidade a obrigação de deliberar a dissolução da empresa municipal, no prazo de seis meses, o que não ocorreu [cfr. o ponto 3.4];
9. A CMS elaborou e aprovou o Plano de Prevenção de Riscos e Infrações Conexas, mas não procedeu à sua atualização que deveria ocorrer no segundo semestre de 2010<sup>4</sup>, nem elaborou os Relatórios de Execução do Plano [cfr. o ponto 3.7].

### 1.3. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Os factos referenciados e sintetizados nos pontos 2, 3, 5, 6, 7 e 8 são suscetíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória enunciada no quadro constante do Anexo I e desenvolvida ao longo do presente documento.

<sup>1</sup> Cfr. a página 8 do PSF e as listagens de pagamentos a efetuar através dos empréstimos bancários.

<sup>2</sup> Este valor inclui a dedução do montante de 65 212,87€, relativa à Nota de Crédito emitida em 21/02/2014.

<sup>3</sup> Note-se que a forma de contrato de prestação de serviços adotada no contrato celebrado a 26/09/2013 é inadequada.

<sup>4</sup> Cfr. a pág. 14 deste Plano.



As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 150 UC<sup>5</sup>, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º<sup>6</sup>. Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

#### 1.4. RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda<sup>7</sup> à Câmara Municipal de Santana que:

##### À CÂMARA MUNICIPAL DE SANTANA QUE:

1. Dê cumprimento ao PSF e implemente mecanismos de acompanhamento das metas nele definidas, incorporando nos relatórios de execução indicadores que permitam aferir o cumprimento dos objetivos previstos;
2. Não exceda os limites ao crescimento da despesa corrente, na elaboração e execução do orçamento;
3. 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;
4. Cumpra o limite de endividamento consagrado no art.º 52.º da Lei n.º 73/2013, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI);
5. Promova o cumprimento da obrigação de extinção da empresa “*Terra Cidade, E.M.*”, nos termos dos art.ºs 61.º e 62.º da Lei n.º 50/2012;
6. Aprove e implemente o Plano do Município de Prevenção dos Riscos de Gestão, incluindo os de Corrupção e Infrações Conexas e elabore os correlativos Relatórios de Execução, em cumprimento do estipulado no ponto 1.1. da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), de 1 de julho de 2009<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, atento o disposto no art.º 113.º da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 2014, o valor da UC, é de 102,00€.

<sup>6</sup> Com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12, o limite mínimo passou a 25 UC e o limite máximo a 180 UC.

<sup>7</sup> Assinale-se que com a nova redação dada ao art.º 65.º da LOPTC pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e pelo art.º único da Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, passa a ser passível de multa o “*não acatamento reiterado e injustificado das injunções e das recomendações do Tribunal*” (al. j) do n.º 1 do art.º 65.º). Já a alínea c) do n.º 3 do art.º 62.º da mesma Lei prevê a imputação de responsabilidade financeira, a título subsidiário, às entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas quando estranhas ao facto mas que no desempenho das funções de fiscalização que lhe estiverem cometidas, “*houverem procedido com culpa grave, nomeadamente quando não tenham acatado as recomendações do Tribunal em ordem à existência de controlo interno*”.

<sup>8</sup> Posteriormente complementada pela Recomendação n.º 1/2010, de 7 de abril, mais concretamente o ponto 6.

**À ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE SANTANA QUE:**

7. Solicite e aprecie os relatórios semestrais e anuais de acompanhamento da execução do PSF, dando cumprimento ao art.º 59.º do RFALEI.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2014<sup>9</sup> foi prevista a “Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal de Santana”.

Inserida no âmbito do controlo financeiro sucessivo do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais, a ação incidiu sobre o período que se iniciou com a data de concessão do visto da SRMTC (15/07/2009) até 31/12/2013, e visou responder aos seguintes objetivos específicos:

1. Confirmar se o empréstimo para saneamento financeiro foi utilizado, exclusivamente, para pagar os créditos mencionados no PSF;
2. Verificar se da operação de contração do empréstimo para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida, não resultou aumento do endividamento líquido do Município de Santana (MS);
3. Avaliar a implementação das medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal constantes do plano de saneamento financeiro (PSF), anexo ao contrato de empréstimo;
4. Examinar a realização das ações de acompanhamento e controlo da execução do PSF.

Procedeu-se, ainda, à circularização dos 5 maiores fornecedores, para aferir a situação das dívidas da CMS em 31/12/2013 e à verificação da legalidade de ajustes diretos efetuados a 7 fornecedores com faturação superior a 60 mil euros no ano de 2013.

### 2.2. METODOLOGIA

A auditoria compreendeu as fases de planeamento, execução e elaboração do relato, às quais se seguirão a fase do contraditório, a análise e apreciação dos comentários apresentados pelos responsáveis da entidade auditada e a elaboração do anteprojeto de relatório, tendo sido adotadas para o seu desenvolvimento as normas previstas no Manual de Auditoria e Procedimentos do Tribunal de Contas<sup>10</sup>, nomeadamente na análise e conferência de documentos nas áreas previamente selecionadas através de métodos de amostragem não estatística, e da realização dos testes de conformidade, substantivos e analíticos.

A fase de *planeamento* iniciou-se com:

- O estudo da legislação, nomeadamente dos regimes jurídicos do Sector Público Administrativo das Autarquias Locais, do Saneamento Financeiro Municipal e do Reequilíbrio Financeiro Municipal;
- A análise e o tratamento da informação constante dos documentos de prestação de contas relativos ao período de 2009 a 2012;

<sup>9</sup> Aprovado pelo Plenário Geral do TC, em 11 de dezembro de 2013, pela Resolução n.º 33/2013, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 244, de 17 de dezembro de 2013.

<sup>10</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção, de 28 de janeiro, e adotado pela SRMTC, através do Despacho Regulamentar n.º 1/01 – JC/SRMTC, de 15 de novembro de 2001. Em tudo o que não estiver expressamente previsto neste Manual, atender-se-á às normas aprovadas no âmbito da União Europeia e da INTOSAI.

- A análise do processo de fiscalização prévia do contrato de empréstimo existente na SRMTC;
- A solicitação<sup>11</sup> e análise de um conjunto de elementos informativos necessários ao cumprimento dos objetivos da ação.

Os trabalhos da auditoria consubstanciaram-se na conferência dos pagamentos realizados por conta da utilização do empréstimo, na avaliação da execução das medidas de recuperação da situação financeira e de sustentabilidade do endividamento municipal constantes do PSF, na análise dos processamentos contabilísticos de suporte às operações e na confirmação externa da dívida a fornecedores, equivalente a 66% do montante global das dívidas.

### 2.3. ENTIDADE AUDITADA E RESPONSÁVEIS

A entidade objeto da auditoria foi a Câmara Municipal de Santana (CMS) que, no período compreendido entre 2008 e 2013, foi gerida pelos seguintes responsáveis:

Nome	Cargo	Período de responsabilidade
Carlos de Sousa Pereira	Presidente	01-01-2008 a 06-11-2009
Arnaldo João Teixeira	Vereador executivo	01-01-2008 a 06-11-2009
José António de Freitas	Vereador executivo	01-01-2008 a 06-11-2009
Zita Dulce Gouveia Pacheco	Vereadora não executiva	01-01-2008 a 06-11-2009
Adelino Marques Teixeira da Silva	Vereador não executivo	01-01-2008 a 21-10-2013
Rui Moisés Fernandes de Ascensão	Presidente/ Vereador não executivo	07-11-2009 a 21-10-2013 22-10-2013 a 31-12-2013
João Gabriel Jardim Caldeira	Vice-Presidente	07-11-2009 a 21-10-2013
Odília Maria Freitas Garcês	Vereadora executiva	07-11-2009 a 21-10-2013
António Gonçalo Pêco Jardim	Vereador executivo	07-11-2009 a 21-10-2013
Teófilo Alírio Reis Cunha	Presidente	22-10-2013 a 31-12-2013
Élia Maria Freitas Gouveia	Vereadora executiva	22-10-2013 a 31-12-2013
Márcio Dinarte da Silva Fernandes	Vereador executivo	22-10-2013 a 31-12-2013
Martinho Mendonça Freitas	Vereador não executivo	22-10-2013 a 31-12-2013

### 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 Santana identificados no ponto 2.3, dos membros da Assembleia Municipal que autorizaram a celebração do contrato-programa com a “*Terra Cidade, E.M.*” no ano de 2013, do responsável pela Divisão Administrativa Jurídica e Financeira, entre 12 de março e 31 de dezembro de 2013 e, bem assim, dos membros do Conselho de Administração da empresa “*Terra Cidade, E.M.*”.

As alegações recebidas<sup>12</sup> foram tidas em consideração ao longo do presente documento, designadamente através da sua transcrição e análise nos pontos pertinentes.

<sup>11</sup> Ao abrigo da Informação n.º 16/2013 – UAT III, autorizada pelo Juiz Conselheiro da SRMTC a 22 de fevereiro do corrente ano.



Cumprе assinalar que alguns responsáveis<sup>13</sup> defenderam a relevação da responsabilidade financeira suscitada no relato, por entenderem que estavam preenchidas as condições previstas nas alíneas a) a c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.

## 2.5. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

Regista-se a colaboração prestada pelos responsáveis contactados e pelos demais funcionários da autarquia.

Não obstante, salienta-se que as conclusões da auditoria encontram-se afetadas pelas limitações encontradas nas seguintes áreas:

1. O PSF não quantificou nem calendarizou, para a generalidade das medidas, as metas de contenção da despesa, o que dificultou a análise da sua implementação;
2. Os relatórios semestrais de execução do PSF elaborados pela CMS não contêm informação sobre a implementação das medidas, obviando a que se possam tirar conclusões sobre o cumprimento de algumas<sup>14</sup> medidas;
3. A omissão de passivos na contabilidade da autarquia (calculada em 31/12/2008 em, pelo menos, 3,7 milhões de euros) retira credibilidade aos indicadores de execução do PSF elaborados com base nas contas do município.

<sup>12</sup> Apresentaram alegações:

- O ex-Presidente da Câmara, Carlos de Sousa Pereira, e os ex-Vereadores Arnaldo João Teixeira e José António de Freitas - alegação conjunta (a fls. 156 a 235 da Pasta I do Processo) com o registo de entrada n.º 3083, de 17/10/2014;
- O Chefe da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira, Jorge Duarte Ascensão de Pontes, com o registo de entrada n.º 3144, de 22/10/2014 (a fls. 274 a 278 da Pasta I do Processo);
- A ex-Vereadora não executiva Zita Dulce de Gouveia Pacheco, com o registo de entrada n.º 3148, de 22/10/2014 (a fls. 279 a 281 da Pasta I do Processo);
- Os deputados municipais Suzanne Gouveia Pedro, Maria Inês Mendonça de Andrade, José Gil Cardoso Cunha, Maria Hiolanda Silva Vieira, José Pedro da Silva Martins, Maria Helena de Jesus Rodrigues, Manuel Heliodoro Freitas Dória, Maria de Fátima Camacho, Manuel João dos Reis de Jesus, António Joaquim Batista Rosa, Raúl Emanuel Freitas Duarte e Arlindo de Freitas Brás, com o registo de entrada n.º 3149, de 22/10/2014 -alegação conjunta (a fls. 282 a 475 da Pasta I do Processo);
- Os deputados municipais José Samuel Caires Batista Rosa, António Martins Batista Rosa e Paulo José Nunes dos Santos, com o registo de entrada n.º 3150, de 22/10/2014 - alegação conjunta (a fls. 456 a 666 da Pasta II do Processo);
- O Presidente da Câmara Teófilo Alírio Reis Cunha, a Vice-Presidente da Câmara Élia Maria Freitas Gouveia, o Vereador executivo Márcio Dinarte da Silva Fernandes, os Vereadores não executivos Rui Moisés Fernandes de Ascensão e Martinho Mendonça de Freitas, o ex-Vice-Presidente da Câmara João Gabriel Caldeira Jardim, os ex-vereadores executivos Odília Maria Freitas Garcês e António Gonçalo Pêco Jardim, e o ex-Vereador não executivo Adelino Marques Teixeira da Silva, com registo de entrada n.º 3299, de 03/11/2014 - alegação conjunta, com exceção do ponto referente aos contratos celebrados com a empresa “*Terra Cidade, E.M.*” (a fls. 667 a 868 da Pasta II do Processo);

O ex-Presidente da Assembleia Municipal, José Miguel Jardim d’Olival de Mendonça não apresentou alegações, tendo sido notificado para o efeito através do ofício n.º 1985, de 07/10/2014, via protocolo confidencial, rececionado na mesma data (a fl. 90 da Pasta I do Processo e CD - Processo - Of\_digitalizados - Of\_contraditorio - 1985\_Presidente\_ALM\_PSF\_Santana).

<sup>13</sup> O Chefe da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira, Jorge Duarte Ascensão de Pontes, os deputados municipais Suzanne Gouveia Pedro, Maria Inês Mendonça de Andrade, José Gil Cardoso Cunha, Maria Hiolanda Silva Vieira, José Pedro da Silva Martins, Maria Helena de Jesus Rodrigues, Manuel Heliodoro Freitas Dória, Maria de Fátima Camacho, Manuel João dos Reis de Jesus, António Joaquim Batista Rosa, Raúl Emanuel Freitas Duarte, Arlindo de Freitas Brás, José Samuel Caires Batista Rosa, António Martins Batista Rosa e Paulo José Nunes dos Santos.

<sup>14</sup> Não foi possível avaliar o cumprimento de 10 das 18 medidas atinentes à contenção de despesa.

## 2.6. ENQUADRAMENTO LEGAL

A Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro<sup>15</sup>, que aprovou a Lei das Finanças Locais (LFL)<sup>16</sup>, revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, estabeleceu o novo regime financeiro dos municípios e das freguesias (art.º 1.º).

Nos termos do art.º 4.º dessa Lei, os municípios estão sujeitos aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>17</sup>.

O disposto naqueles preceitos legais impõe como regra uma situação de equilíbrio orçamental, traduzida na necessidade de as receitas efetivas deverem ser, pelo menos, iguais às despesas efetivas, uma regra que é válida tanto para a elaboração e aprovação do orçamento como para a respetiva execução.

O art.º 87.º da LEO e os art.ºs 35.º e seguintes da LFL admitem, contudo, situações de desequilíbrio financeiro, prevendo nestes casos limites específicos de endividamento anual para as autarquias locais compatíveis com as obrigações globais de estabilidade.

Os limites quantitativos encontram-se previstos nos art.ºs 37.º a 39.º da LFL:

- O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo (cp) e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 39.º;
- A dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo (mlp) não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas elencadas no n.º 2 do art.º 39.º;
- O total de endividamento líquido de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas elencadas no n.º 1 do art.º 37.º.

Verificando a persistência de situações de desequilíbrio financeiro de carácter conjuntural ou estrutural, a LFL determinou a necessidade de sujeição a operações específicas de saneamento financeiro (art.º 40.º) ou de reequilíbrio financeiro (art.º 41.º)<sup>18</sup>, cujos regimes jurídicos foram densificados pelo DL n.º 38/2008, de 7 de março<sup>19 e 20</sup>.

De acordo com o n.º 1 do art.º 40.º da LFL e o n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, “*os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida*”

<sup>15</sup> Com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, 67-A/2007, de 31 de dezembro, 3-B/2010, de 28 de abril, 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro e 22/2012, de 30 de maio.

<sup>16</sup> Revogada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, tendo entrado em vigor a 1 de janeiro de 2014.

<sup>17</sup> Cfr. os art.ºs 9.º e 10.º-A da LEO, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20/08, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/08, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 02/07, 48/2004, de 24/08, 48/2010, de 19/10, 22/2011, de 20/05, 52/2011, de 13/10 e 37/2013, de 14/06.

<sup>18</sup> O Reequilíbrio Financeiro é aplicável a situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira. Constitui, comparativamente ao Saneamento Financeiro, um quadro legal de enquadramento de emergência financeira mais gravoso, podendo por conseguinte ser aplicado quer por proposta da Assembleia Municipal, quer por imposição do Ministro das Finanças e do ministro da tutela, sendo o processo neste caso iniciado pela DGAL.

<sup>19</sup> O Saneamento Financeiro Municipal encontrava-se regulado nos art.ºs 3.º a 7.º e o Reequilíbrio Financeiro Municipal nos art.ºs 8.º a 17.º.

<sup>20</sup> Diploma entretanto revogado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, tendo entrado em vigor a 1 de janeiro de 2014.





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

---

e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido dos municípios”<sup>21</sup>.

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

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

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

O órgão executivo municipal, nos termos do disposto no art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e do art.º 40.º, n.º 4, als. a) a d) da LFL, está obrigado, durante o período de vigência do contrato, não só a cumprir o plano de saneamento financeiro, mas também a determinadas formalidades como a elaboração de relatórios semestrais sobre a sua execução (art.º 6.º do DL n.º 38/2008) e a sua apresentação, para apreciação, aos órgãos deliberativos.

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

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

No que se refere ao sector empresarial local, a Lei n.º 53-F/2006, de 29/12<sup>22</sup>, estabelecia que podiam ser constituídas empresas locais encarregadas da gestão de serviços de interesse geral<sup>23</sup> e empresas locais encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional<sup>24</sup>,

---

<sup>21</sup> Ou seja, este empréstimo não deve ser um meio de obtenção de liquidez, mas sim um meio para alcançar o equilíbrio financeiro, reforçando os princípios de economia, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos de que dispõe o Município.

<sup>22</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 67-A/2007, de 31/12, 64-A/2008, de 31/12, 55/2011, de 15/11 e 50/2012, de 31/08, em vigor até 31/08/2012.

<sup>23</sup> Cfr. o art.º 18.º da Lei n.º 53-F/2006, de acordo com o qual são “aquelas cujas atividades devam assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes”.

<sup>24</sup> Cfr. o art.º 21.º da Lei n.º 53-F/2006, de acordo com o qual são “aquelas cujas atividades devam assegurar a promoção do crescimento económico local e regional”, designadamente as atividades de promoção, manutenção e conservação de infra-estruturas urbanísticas e gestão urbana, renovação e reabilitação urbanas, gestão do património edificado e promoção do desenvolvimento urbano e rural, promoção e gestão de imóveis de habitação social, qualificação e formação profissional, desenvolvimento das valências locais e regionais, promoção e gestão de equipamentos coletivos e

não sendo admissíveis quaisquer formas de subsídios à exploração, ao investimento ou em suplemento a participações de capital que não se encontrem previstos na lei<sup>25</sup>. Para cumprimento das obrigações assumidas, podiam as empresas locais celebrar contratos programa com o município, nas condições, termos e para os efeitos do estatuído no art.º 23.º, ou contratos de gestão nos termos do art.º 20.º da referida Lei n.º 53-F/2006.

A Lei n.º 50/2012, de 31/08<sup>26</sup>, estabelece o novo regime da atividade empresarial local, de acordo com a qual podem ser constituídas empresas locais de gestão de interesse geral<sup>27</sup> e empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional<sup>28</sup>, cujas prestações de serviços pelas empresas locais e os correspondentes subsídios dependem da prévia celebração de contratos-programa<sup>29</sup> com as entidades públicas participantes, não podendo as entidades públicas participantes conceder às empresas locais quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital<sup>30</sup>.

Impõe ainda o novo regime da atividade empresarial que as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações<sup>31</sup>:

- a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios;
- b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das receitas;
- c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

---

prestação de serviços educativos, culturais, de saúde, desportivos, recreativos e turísticos e sensibilização e proteção ambiental, e a criação de estruturas e prestação de serviços de apoio a idosos, crianças ou cidadãos desfavorecidos.

<sup>25</sup> Cfr. o art.º 10.º da Lei 53-F/2006.

<sup>26</sup> Revogou a Lei 53-F/2006, encontrando-se em vigor desde 01/09/2012.

<sup>27</sup> Cfr. o art.º 45.º, n.º 1, da Lei 50/2012, de acordo com o qual são as empresas que asseguram “a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes”.

<sup>28</sup> Cfr. o art.º 48.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de acordo com o qual são as empresas que visam a “promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social”.

<sup>29</sup> Cfr. o art.ºs 47.º e 50.º da Lei 50/2012, de 31/08.

<sup>30</sup> Cfr. o art.º 36.º da Lei 50/2012, de 31/08.

<sup>31</sup> Cfr. art.º 62.º, n.º 1 da Lei 50/2012, de 31/08.



### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

#### 3.1. EMPRÉSTIMO PARA SANEAMENTO FINANCEIRO

##### 3.1.1. Celebração do contrato

Nos dias 22/05/2009 e 04/06/2009, respetivamente, a CMS celebrou dois contratos de empréstimo para saneamento financeiro, sendo um deles com a “Caixa Geral de Depósitos, S.A.”, em parceria com o “BANIF – Banco Internacional do Funchal, S.A.”, e o outro com o “Deutsche Bank (Portugal), S.A.”, nas seguintes condições:

	<b>CGD e BANIF</b>	<b>Deutsche Bank</b>
<b>Montantes</b>	2 900 000,00€	2 000 000,00€
<b>Prazos</b>	12 anos <sup>32</sup>	5 anos
<b>N.º de reembolsos</b>	144 prestações	20 prestações
<b>Taxas de juro</b>	Euribor a 3 meses	Euribor a 3 meses
<b>Spreads</b>	2,5%	1,35%
<b>TAE (à data dos contratos)</b>	3,922%	2,916%
<b>Utilização</b>	Liquidação de dívidas a fornecedores <sup>33</sup>	

O processo de saneamento financeiro foi aprovado pela Assembleia Municipal em 05/06/2009<sup>34</sup>.

Os contratos de empréstimo para saneamento financeiro foram visados pela Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) em sessão diária de visto de 15 de julho de 2009 (cfr. o relatório n.º 17/FP/2009/AM).

Nos termos do referido relatório de fiscalização prévia, o empréstimo em causa enquadrava-se na previsão da al. b) do n.º 4 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, segundo a qual “*constituem fundamentos da necessidade de recurso a empréstimo para saneamento financeiro (...) a existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 40% das receitas totais do ano anterior*”.

O financiamento contratado foi creditado prontamente na conta de depósitos à ordem constituída em nome do MS junto daquelas instituições de crédito, tendo as dívidas, que integram a listagem discriminativa, sido regularizadas durante os meses de agosto e setembro de 2009.

A comparação entre a listagem anexa ao contrato de empréstimo e as faturas efetivamente pagas apurou uma diferença para menos, nos pagamentos, de 21 750,76€<sup>35</sup>, motivada por erros

<sup>32</sup> Observando o art.º 40.º, n.º 6 da LFL e o art.º 3.º, n.º 2 do DL n.º 38/2008, que determinam que “*os empréstimos para saneamento financeiro não podem ter um prazo superior a 12 anos*”.

<sup>33</sup> Cfr. o quadro resumo constante do Anexo II.

<sup>34</sup> Cfr. a Ata da reunião ordinária da AMS n.º 3/2009 (CD - Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 3).

<sup>35</sup> Refira-se que o montante do empréstimo concedido ao abrigo do contrato de reequilíbrio financeiro, previsto no art.º 13.º do DL n.º 38/2008, destina-se ao pagamento das dívidas discriminadas no plano de reequilíbrio financeiro (n.º 2 do art.º 13.º), devendo o município proceder ao seu imediato pagamento, aquando da libertação do montante do empréstimo (n.º 5 do art.º 13.º).

na inserção do montante das faturas nas listagens anexas aos contratos de empréstimo que foram parcialmente corrigidos com o pagamento de outras dívidas<sup>36</sup>:

**Quadro 1 – Divergências no montante das dívidas pagas**

(euros)

Forneecedor	Valor	Pagamento	Divergência
<b>Empréstimo do Deutsche Bank</b>			
Funchalbetão, Lda.	153.309,00	147.412,50	- 5.896,50
Construtora do Tâmega, S.A.	221.650,63	218.811,43	- 2.839,20
Tecnexecuta, Lda.	49.752,63	36.405,55	-13.347,08
<b>Empréstimo do Banif e CGD</b>			
Avelino Farinha & Agrela, S.A.	213.656,17	214.047,27	391,10
Construtora do Tâmega, S.A.	45.662,13	45.644,13	- 18,00
Tecnovia Madeira, S.A.	4.586,96	4.550,88	-36,08
IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.	142.720,17	142.715,17	- 5,00
<b>Sub-total</b>	<b>831.337,69</b>	<b>809.586,93</b>	<b>-21.750,76</b>
<b>Pagamento de faturas fora da listagem</b>		15.651,50	
<b>Total</b>	<b>831.337,69</b>	<b>825.238,43</b>	<b>-6.099,26</b>

A factualidade em apreço evidencia que uma parte dos empréstimos (cerca de 0,4 %) não foi utilizada nos fins a que se destinava<sup>37</sup>, contrariando as decisões da Assembleia Municipal e do Tribunal de Contas que viabilizaram a contração daqueles empréstimos, na condição das verbas serem utilizadas no pagamento das faturas indicadas na listagem nominativa elaborada pela Câmara Municipal.

Embora tal conduta consubstancie uma infração financeira prevista na alínea i) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC<sup>38</sup>, ponderadas as circunstâncias de se estar perante um erro no preenchimento da listagem e dos valores em causa não serem significativos, considera-se

<sup>36</sup> Pois os pagamentos coincidem com os valores faturados. Em contraditório foi comprovado que a importância sobranse relativa à fatura n.º 1956 da Tecnexecuta, Lda. (13 347,08€) foi utilizada para liquidar outras faturas da empresa, no montante global de 15.651,50€, as quais não se encontravam na listagem anexa ao contrato de empréstimo.

<sup>37</sup> Segundo o ponto 2 da cláusula 1.ª do contrato de empréstimo celebrado com a CGD, em parceria com o BANIF, “o crédito disponibilizado destina-se ao Saneamento Financeiro do Município nos termos previstos no art.º 40.º da Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, com a finalidade do pagamento de dívidas a fornecedores de acordo com o Plano de Saneamento Financeiro para o período a que respeita o empréstimo, aprovado pela Assembleia Municipal”. No mesmo sentido, determina o ponto 3.2 do contrato de empréstimo celebrado com o Deutsche Bank que “o montante disponibilizado pelo DB PORTUGAL nos termos do artigo 2 supra destina-se exclusivamente a ser utilizado para saneamento financeiro do Cliente, nos termos previstos no artigo 40.º da Lei das Finanças Locais, através do Pagamento dos montantes de que é devedor aos seus fornecedores detalhadamente identificados no Anexo I” (a fl. 11 a 19 da Pasta I da Documentação de Suporte e CD - Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 1).

<sup>38</sup> Que prevê a possibilidade do Tribunal de Contas aplicar multas “[p]ela utilização de dinheiros ou outros valores públicos em finalidade diversa da legalmente prevista”.

Notar que a utilização do empréstimo para outros fins que não os do pagamento das faturas enunciadas no contrato configura uma violação ao estabelecido no art.º 13.º, n.º 5, do DL n.º 38/2008, que estabelece que “[a]pós a libertação do montante do empréstimo, o município procede, de imediato, ao pagamento das dívidas discriminadas no plano de reequilíbrio financeiro (...)”.



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

estarem reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira estabelecidos no n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC<sup>39</sup>.

### **3.1.2. O Plano de Saneamento Financeiro**

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

Quanto ao conteúdo do PSF, embora a legislação tenha deixado aos órgãos autárquicos a competência para definir as concretas medidas para a recuperação da situação financeira municipal, decorre do art.º 4.º, n.º 2 do citado DL, que a elaboração do PSF “(...) inclui designadamente<sup>41</sup>:

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

Da análise ao PSF elaborado pela CMS<sup>42</sup>, anexo ao contrato de empréstimo para saneamento financeiro, verificou-se que:

<sup>39</sup> Isto é, quando:”

- a) *Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) *Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correção da irregularidade do procedimento adoptado;*
- c) *Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.”*

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

<sup>41</sup> Esta norma estabelece apenas o conteúdo mínimo do plano (a este respeito, ver o Acórdão deste Tribunal n.º 18/08 – 16.dez -1ºS/PL).

<sup>42</sup> Cfr. o anexo III, no qual se apresentam as medidas incluídas no PSF.

1. O documento não foi elaborado de forma detalhada e quantificável, não prevendo o período temporal necessário à recuperação da situação financeira do município;
2. A maioria<sup>43</sup> das medidas de redução da despesa apresentadas não eram específicas, concretas e mensuráveis;
3. Não foram efetuadas projeções financeiras demonstrativas de que as medidas preconizadas eram suficientes para o município atingir uma situação equilibrada.

## 3.2. EXECUÇÃO DO PLANO DE SANEAMENTO FINANCEIRO

### 3.2.1. Medidas de contenção da despesa

Nos subpontos seguintes apresenta-se a análise da execução do plano de saneamento financeiro no quinquênio 2009/2013.

#### 3.2.1.1 – MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA COM O PESSOAL

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

A primeira medida tendente à contenção da despesa com o pessoal que a CMS se propôs concretizar foi suspender as alterações ao quadro de pessoal até 31/12/2009<sup>44</sup>, “*de harmonia com o art.º 14.º da LOE para 2008 (...), com exceção das que resultem da aplicação da lei que, na sequência da RCM n.º 109/2005, de 30 de junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, das que sejam indispensáveis para o cumprimento da lei ou de norma regulamentar que a concretize, ou para a execução de sentenças judiciais, bem como daquelas de que resulte diminuição da despesa*”<sup>45</sup>.

A 31 de dezembro de 2009, a autarquia registava, no seu balanço social, 102 colaboradores e, em 2013, apresentava 91 postos de trabalho.

O decréscimo de 11 trabalhadores face à situação de partida evidencia que a 31 de dezembro de 2013 o MS tinha dado cumprimento ao estabelecido no PSF neste ponto.

<sup>43</sup> É o caso das medidas de contenção da despesa com o pessoal n.ºs 2 e 5, e das medidas de contenção da despesa corrente n.ºs 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 e 12).

<sup>44</sup> O PSF referia “*até 31 de dezembro do corrente ano*”. Interpretou-se a referida referência à data de 31/12/2009, já que o PSF foi aprovado no ano de 2009, apesar da medida fazer referência à LOE para 2008.

<sup>45</sup> As medidas previstas na referida RCM n.º 109/2005 constam da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, segundo a qual (cfr. o n.º 6 do seu art.º 6.º) um órgão ou serviço da administração direta ou indireta só pode proceder ao recrutamento de trabalhadores com relação jurídica de emprego público por tempo determinado ou determinável, ou sem relação jurídica de emprego público previamente estabelecida, em casos excecionais, precedendo de parecer favorável dos membros do Governo responsáveis pelas finanças e pela Administração Pública.

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



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

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

Dada a natureza da medida (não é específica, concreta e mensurável) e face à ausência de dados sobre a situação de partida, não foi possível aferir o seu cumprimento.

Em sede de contraditório, vieram os responsáveis Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva informar que, no seu entender, *«a autarquia cumpriu com este propósito, pois em 2009 e 2010 realizou-se uma reorganização dos serviços e a consequente afetação de funcionários»* e *«que a CMS iniciou a gestão do Armazém Municipal e tomou à sua responsabilidade a gestão da Casa da Cultura, onde se inclui diversos serviços (...) sendo assim condição obrigatóri[a] a afetação de recursos humanos aos novos recursos materiais – equipamentos»*.

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

A terceira medida prevista no plano de saneamento consistia na não realização de alterações do posicionamento remuneratório, com exceção das que a lei obrigasse.

No Diário da República, 2.<sup>a</sup> série, n.º 177, de 11 de setembro de 2009 foi tornada pública a alteração do posicionamento remuneratório por opção gestionária de 55 trabalhadores da CMS, gerando um acréscimo de despesa no período 2009-2013 da ordem dos 158 mil euros.

Contudo, como o despacho<sup>46</sup> do Presidente do Município (de 11 de janeiro de 2009) é anterior à data de elaboração do PSF, considerou-se que a autarquia cumpriu com a medida prevista no PSF.

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

Para apuramento das despesas com prestações de serviços para a elaboração de estudos, pareceres e consultadoria, analisou-se a evolução dos compromissos assumidos na rubrica “02.02.14 - Estudos, Pareceres, Projectos e Consultadoria”, entre 2009 e 2013 e verificou-se que, nesse período, a CMS não assumiu nenhum compromisso nem efetuou qualquer pagamento nessa rubrica. Assim, o município cumpriu com a medida estabelecida no PSF.

<sup>46</sup> Publicado por Edital em 13 de janeiro de 2009 (a fls. 103 a 110 da Pasta I da Documentação de Suporte).

## 5. Optar pela flexibilidade, dinamismo e inovação

A quinta medida do PSF visava alterar o modelo orgânico do município optando pela flexibilidade, dinamismo e inovação, adaptando-o às novas competências em constante mudança.

Em cumprimento da medida, a CMS, em reunião ordinária de 24/03/2010<sup>47</sup>, aprovou a estrutura flexível do Município de Santana<sup>48</sup>, composta pelas unidades orgânicas flexíveis.

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

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

### A. Despesa com viaturas

Com base na informação fornecida pela contabilidade analítica da CMS apresentam-se seguidamente as despesas incorridas com as viaturas ao serviço da CMS no período 2009-2013:

Quadro 2 – Despesa com viaturas - 2009 a 2013

(em euros)

Ano	Combustível	Conservação e reparação	Outros fornecimentos e serviços	Outros	Seguros	Renting	Total
2009	87.349,42	70.499,99	12.058,15	4.765,75	2.442,02	35.021,46	<b>212.136,79</b>
2010	104.234,02	72.158,41	10.225,69	5.729,64	4.373,39	45.524,55	<b>242.245,70</b>
2011	111.632,34	124.723,76	18.568,62	8.193,12	5.837,98	34.911,40	<b>303.867,22</b>
2012	62.290,21	25.380,46	27,79	0,00	4.113,87	55.313,60	<b>147.125,93</b>
2013	58.185,90	41.690,00	174,40	50,01	4.880,28	5.416,51	<b>110.397,10</b>
<b>Total</b>	<b>423.691,89</b>	<b>334.452,62</b>	<b>41.054,65</b>	<b>18.738,52</b>	<b>21.647,54</b>	<b>176.187,52</b>	<b>1.015.772,74</b>
<b>Δ 09/13</b>	<b>-29.163,52</b>	<b>-28.809,99</b>	<b>-11.883,75</b>	<b>-4.715,74</b>	<b>2.438,26</b>	<b>-29.604,95</b>	<b>-101.739,69</b>

No quinquénio 2009/2013, a CMS gastou com o seu parque automóvel cerca de 1 milhão de euros, sendo 424 mil euros, aproximadamente, relativos a combustível e o valor remanescente (592 mil euros) concernente a manutenção, seguros e outras despesas.

No triénio 2009/2011 verifica-se um aumento da despesa de cerca de 92 mil euros, mas no biénio 2012/2013 regista-se uma redução na ordem dos 193 mil euros. Em conformidade, conclui-se que a meta fixada no PSF foi cumprida.

### B. Despesa com horas extraordinárias

A CMS comprometeu-se a reduzir as despesas na rubrica “01.02.02 - Horas extraordinárias” na proporção de 1% por ano<sup>49</sup> constando do quadro seguinte a previsão

<sup>47</sup> Cfr. a Ata n.º 8/2010 (CD - Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 22).

<sup>48</sup> Publicada no DR, 2.ª Série, de 20/04/2010 (CD - Enquadramento legal – Organica\_2010).





de despesa anual do PSF, os montantes pagos nesse período e a diferença entre a meta fixada no PSF e a execução:

**Quadro 3 – Despesa com horas extraordinárias - 2009 a 2013**

Ano	Previsão do PSF	Pagamentos	Diferença
2009	67.384,02	42.101,65	-25.282,35
2010	66.710,18	35.014,37	-31.695,81
2011	66.043,08	31.070,57	-34.972,51
2012	65.382,65	5.666,25	-59.716,40
2013	64.728,82	8.379,35	-56.349,47
<b>Total</b>	<b>330.248,75</b>	<b>122.232,19</b>	<b>-208.016,56</b>

Da análise ao quadro, verifica-se que a despesa com horas extraordinárias diminuiu no quinquénio 2009/2013, passando de 42 mil euros em 2009 para 8 mil euros em 2013, mas atingiu o seu valor mais baixo em 2012 (6 mil euros, aproximadamente).

Em termos acumulados, a meta de redução da despesa foi cumprida já que os encargos com horas extraordinárias registaram um decréscimo face ao perspectivado no PSF de 208 mil euros.

### C. Despesas com ajudas de custo

A CMS comprometeu-se a reduzir as despesas com ajudas de custo na proporção de 1% por ano<sup>50</sup>, tendo-se utilizado como indicador de desempenho o comportamento da rubrica “01.02.04 – Ajudas de custo”, cuja evolução entre 2009 e 2013 consta do quadro seguinte:

**Quadro 4 – Despesa com ajudas de custo - 2009 a 2013**

Ano	Previsão do PSF	Pagamentos <sup>1</sup>	Diferença
2009	14.675,43	19.005,06	4.329,63
2010	14.528,68	6.794,08	-7.734,60
2011	14.383,39	4.948,46	-9.434,93
2012	14.239,56	3.631,43	-10.608,13
2013	14.097,16	1.007,26	-13.089,90
<b>Total</b>	<b>71.924,22</b>	<b>35.386,29</b>	<b>-36.537,93</b>

<sup>1</sup> Os pagamentos respeitam às rubricas “01.03-01.02.04 – Ajudas de custo” e “SO-01.02.04 – Ajudas de custo”.

Apesar da despesa da CMS com ajudas de custo ter aumentado em 4 mil euros no ano de 2009, no período 2010-2013 verificou-se uma redução de cerca de 41 mil euros, o que significa que o objetivo preconizado no PSF foi cumprido.

<sup>49</sup> Cfr. o ofício contendo as alegações apresentadas pela CMS no ano de 2009, no âmbito da verificação preliminar do processo de fiscalização prévia, sobre a quantificação e calendarização das medidas constantes do plano de saneamento financeiro e à previsão do seu impacto orçamental (a fls. 101 e 102 da Pasta I da Documentação de Suporte e CD - Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 4).

<sup>50</sup> Cfr. o ofício contendo as alegações apresentadas pela CMS no ano de 2009, no âmbito da verificação preliminar do processo de fiscalização prévia, sobre a quantificação e calendarização das medidas constantes do plano de saneamento financeiro e à previsão do seu impacto orçamental (a fls. 101 e 102 da Pasta I da Documentação de Suporte e CD - Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 4).

A avaliação conjunta das três metas que a CMS se propôs atingir permite concluir que a medida foi cumprida já que, no conjunto, se observa uma diminuição da despesa em 346 mil euros<sup>51</sup>.

### 3.2.1.2 – MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA CORRENTE

#### 3.2.1.2. A) Avaliação do cumprimento das medidas estabelecidas no PSF

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

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

A análise realizada permitiu concluir que em 2013 a CMS não disponha de contratos de arrendamento em vigor tendo, após a implementação do PSF, procedido à cessação dos contratos existentes, pelo que se considera que a medida foi cumprida.

##### 2. Reforçar as condições de base para a inovação e o empreendedorismo

##### 3. Minimizar custos uniformizando documentos existentes

A aferição do cumprimento da segunda e terceira medidas<sup>52</sup> de contenção da despesa corrente não se realizou por serem medidas indefinidas e indeterminadas.

Os responsáveis Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva esclarecem que, no que se refere à medida 2., *«foram realizadas várias iniciativas, umas de carácter estrutural e outras pontuais»*. Já no que se refere à medida 3., defendem que a *«CMS tomou decisões no sentido da sua concretização»*.

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

A assertividade das estimativas de receita e despesa do Município de Santana, no período 2009-2013, foi medida com base nas taxas de execução da receita e da despesa e, bem assim, pelo grau de cobertura das despesas assumidas pela receita cobrada:

<sup>51</sup> Resultante da adição da redução dos custos com viaturas (-102 mil euros, aproximadamente) e da diferença entre os gastos realizados e os previstos no PSF para as horas extraordinárias (-208 mil euros) e ajudas de custo (cerca de -37 mil euros).

<sup>52</sup> As mencionadas medidas visavam (cfr. o anexo II):

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



Quadro 5 – Execução orçamental 2009 - 2013

		(em euros)				
Designação		2009	2010	2011	2012	2013
Receita	Orçamentada	15.808.218,27	12.896.066,48	14.194.154,63	9.837.243,30	7.977.021,17
	Cobrada	12.973.643,67	7.596.508,79	7.718.034,27	6.357.077,85	6.619.184,46
	<b>% Execução</b>	<b>82%</b>	<b>59%</b>	<b>54%</b>	<b>65%</b>	<b>83%</b>
Despesa	Orçamentada	15.808.218,27	12.896.066,48	14.194.154,63	9.837.243,30	7.977.021,17
	Paga	12.445.806,69	6.939.566,84	7.582.997,44	6.228.479,96	6.644.990,03
	<b>% Execução</b>	<b>79%</b>	<b>54%</b>	<b>53%</b>	<b>63%</b>	<b>83%</b>
Grau de cobertura das despesas <sup>53</sup>	Rec. Cobrada	12.973.643,67	7.596.508,79	7.718.034,27	6.357.077,85	6.619.184,46
	Desp. Assumida	13.619.641,53	7.943.984,28	10.249.743,87	8.831.054,27	7.544.780,24
	<b>% Cobertura</b>	<b>95%</b>	<b>96%</b>	<b>75%</b>	<b>72%</b>	<b>88%</b>

Os dados coligidos não evidenciam qualquer alteração na qualidade das previsões orçamentais ao longo do período considerado. Antes pelo contrário, o que o quadro demonstra é uma prática sistemática de sobreavaliação orçamental, uma vez que as previsões não encontram sustentação nos elementos históricos nem em qualquer outra informação credível que permita fundamentar tais expectativas, sendo de concluir que a autarquia de Santana não observou a medida em análise.

Note-se ainda que nos anos em análise não foi dado nenhum contributo para a correção do desequilíbrio financeiro da autarquia (antes pelo contrário) já que em todos os exercícios (com intensidades diferentes) a despesa assumida foi superior à receita cobrada.

A evolução do nível de detalhe dos orçamentos não foi analisada por se considerar que os quadros e códigos de contas de classificação orçamental e patrimonial contantes do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, são suficientemente pormenorizados.

Em sede de contraditório, vieram os responsáveis Teófilo Alípio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva defender que, apesar de todos os constrangimentos, constataram que *«os orçamentos ao longo do tempo de 2009 a 2013 foram evoluindo realisticamente no equilíbrio entre as receitas e as despesas sem nunca descurar o pagamento dos encargos assumidos aquando do plano de saneamento financeiro»*, sendo que, na *«análise da evolução comparativa entre a previsão da receita e a previsão da despesa, verifica-se que houve uma aproximação anual à realidade da evolução»*.

Sobre as alegações agora oferecidas, cumpre referir que os contraditados não trouxeram elementos novos suscetíveis de alterar as conclusões avançadas no relato, mantendo-se por conseguinte a posição defendida inicialmente.

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

A medida tendente à diminuição dos novos contratos de prestação de serviços individuais/avenças é de muito difícil avaliação, dada a falta de indicadores e de

<sup>53</sup> Grau de cobertura das despesas = Receita cobrada / Despesa Assumida.

calendarização. No entanto, é de salientar que à data de implementação do PSF a CMS não tinha nenhuma avença e que, entre junho de 2009 e dezembro de 2013, outorgou 28 contratos de prestação de serviços, como se pode observar no quadro seguinte:

**Quadro 6 – Prestações de serviços contratadas pela CMS, de 2009 a 2013**

Ano	Contratos celebrados	
	Nº	Valor total (com IVA)
2009	2	76.813,20€
2010	9	282.922,50€
2011	11	76.462,00€
2012	2	28.440,00€
2013	4	81.537,10€
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>546.174,80€</b>

Resulta do quadro que a CMS celebrou 28 contratos e que esses contratos geraram no período 2009-2013, encargos na ordem dos 546 mil euros (cfr. o anexo V), considerando-se que esta medida não foi cumprida.

Sobre esta matéria, os contraditados Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva informaram que aqueles contratos *«já cessaram e foram todos celebrados ao abrigo do Código dos Contratos Públicos»*, tendo os mesmos sido celebrados *«porque a autarquia não possui nos seus quadros técnicos habilitados para o efeito, nem meios técnicos e materiais para a sua realização»*.

#### **6. Planear os recursos humanos de acordo com as necessidades efetivas**

#### **7. Reforçar a função de controlo financeiro ao nível orçamental**

#### **8. Garantir a satisfação do princípio da economia, eficiência e eficácia na aquisição de bens**

#### **9. Utilizar viaturas para o serviço estritamente necessário**

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

Relativamente à 9.<sup>a</sup> medida, importa referir que a intenção de só admitir a utilização dos veículos da CMS para o serviço estritamente necessário não foi concretizada através de um regulamento que estabelecesse as regras e prioridades de utilização dos veículos e, bem assim, as metas a atingir no âmbito do PSF. De salientar que, a utilização das viaturas municipais em 2013 terá sido aperfeiçoada já que, quer o custo dos combustíveis quer o das restantes despesas (cfr. o quadro 2), diminuiu entre 2009 e 2013 cerca de 102 mil euros (passaram de 212 mil euros para 110 mil euros).

Refira-se, ainda, que só em 2014 é que estão a ser desenvolvidos esforços com vista à implementação de um cartão frota para a aquisição de combustíveis, que permitirá um maior controle e racionalização destas aquisições.



## 10. Reduzir os prazos de pagamento

A evolução do prazo médio de pagamento (PMP) a fornecedores, no período 2009-2013, consta do quadro seguinte:

**Quadro 7 – Evolução do prazo médio de pagamento, de 2008 a 2012**

Designação	(em dias)					
	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	Δ 09/13
PMP	102	153	102	329	616	<b>514</b>

Fonte: DGAL e, relativamente a 2013, a CMS.

A informação espelhada no quadro permite concluir que o prazo médio de pagamento a fornecedores aumentou, de 2009 para 2013, em 514 dias e que, conseqüentemente, o compromisso assumido no PSF não foi cumprido.

No entanto, regista-se como positivo o facto do Município de Santana ter reduzido o volume das dívidas de curto prazo em 56% entre 2008 e 2013, o que representa uma melhoria face ao ano de 2008.

**Quadro 8 – Evolução das dívidas a terceiros de curto prazo, de 31/12/2008 a 31/12/2013**

Descrição	(em euros)						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Δ 08/13
Fornecedores c/c	47.339,71	22.152,03	15.342,40	513.550,95	513.073,18	58.430,39	<b>11.090,68</b>
Faturas em confer.	-	-	-	-	1.011.814,36	955.340,58	<b>955.340,58</b>
Forn. Imobilizado	234.846,29	1.128.538,50	1.182.009,65	1.825.509,08	1.896.087,62	711.738,80	<b>476.892,51</b>
Outros credores	959.133,09	3.942.333,05	3.942.060,40	3.941.826,99	372.548,97	315.471,84	<b>-643.661,25</b>
Por contabilizar <sup>(1)</sup>	3.863.354,93	204.674,02	204.674,02	204.674,02	204.674,02	221.337,58	<b>-3.642.017,35</b>
<b>Total</b>	<b>5.104.674,02</b>	<b>5.297.697,60</b>	<b>5.344.086,47</b>	<b>6.485.561,04</b>	<b>3.998.198,15</b>	<b>2.262.319,19</b>	<b>-2.842.354,83</b>
<b>Δ %</b>	<b>-</b>	<b>3,8</b>	<b>0,9</b>	<b>21,4</b>	<b>-38,4</b>	<b>-43,4</b>	<b>-55,7</b>

<sup>(1)</sup> Foram consideradas as dívidas identificadas no ponto 3.3.1 (3 658 680,91€), o protocolo celebrado em 06/01/2000 com a empresa “EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.” (204 674,02€) e as Notas de Débito de juros de mora apresentadas em 2013 pela empresa “AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.” (16 663,56€).

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

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

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

Para avaliar o cumprimento da medida, elaborou-se o quadro seguinte que evidencia a evolução das dívidas de curto prazo de terceiros entre 2009 e 2013:

**Quadro 9 – Evolução das dívidas de terceiros de curto prazo, de 2009 a 2013**

Designação	(em euros)					
	2009	2010	2011	2012	2013	Δ 08/13
Dívidas de terceiros, de curto prazo	1.467.897,01	1.475.276,96	1.489.019,04	1.997.222,26	1.489.294,96	<b>21.397,95</b>

Contrariamente ao perspectivado, as dívidas de terceiros aumentaram no período de 2010 a 2012 embora, em 2013 tivessem invertido essa tendência, para atingirem um montante ligeiramente acima do de 2009, de cerca de 1,5 milhões de euros. Tal evolução traduz um incumprimento da medida em análise.

A este respeito, os responsáveis Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva alegaram que o *«incumprimento desta medida fundamenta-se (...) em factores externos que transcendem a vontade do próprio Município e que se prendem com o pagamento de participações devidas pelo Governo Regional à CMS»*.

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

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

### 3.2.1.2. B) Avaliação do cumprimento das metas de variação da despesa corrente

A al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008<sup>54</sup>, de 07/03 estabelece que os PSF devem apresentar “(...) *medidas de contenção da despesa corrente, a qual não pode ultrapassar a taxa global de evolução fixada pela lei do Orçamento do Estado para as rubricas da mesma natureza*”.

Por outro lado, dispõe o art.º 40.º, n.º 4 da LFL que os órgãos executivos, durante o período do empréstimo, ficam obrigados a cumprir o PSF, o qual previa uma sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas municipais, as quais terão de respeitar as despesas já comprometidas por lei e conter a despesa corrente.

Nesta sequência, o PSF estipulou que “[a]s medidas a serem tomadas deverão permitir que a despesa corrente não cresça de forma superior à taxa de inflação prevista para cada ano”<sup>55</sup>.

A edilidade afirmou ainda que “[r]elativamente a estas medidas de contenção da despesa corrente atrás enunciadas e atendendo a que as últimas Leis do Orçamento do Estado para os últimos anos não fixou qualquer taxa global de evolução para rúbricas da mesma natureza, a Câmara vê-se na impossibilidade de continuar a desenvolver este tema por falta

<sup>54</sup> Este DL densifica as regras referentes aos regimes jurídicos do saneamento financeiro municipal e do reequilíbrio financeiro municipal, previstos nos artigos 40.º e 41.º da Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (LFL).

<sup>55</sup> Cfr. a pág.73 do Estudo fundamentado sobre a situação financeira e plano de saneamento financeiro do Município de Santana (CD - Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 2).



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

de referências<sup>56</sup>, o que não corresponde à realidade<sup>57</sup>.

Para avaliar o grau de cumprimento dessas metas analisou-se a evolução dos orçamentos e dos pagamentos da CMS entre 2009 e 2013 e procedeu-se à sua comparação com as taxas globais de crescimento da despesa corrente implícitas no OE<sup>58</sup> e <sup>59</sup> e com as taxas de inflação.

**Quadro 10 - Variação da despesa corrente, no período de 2009 a 2013**

Designação	(em euros)				
	2009	2010	2011	2012	2013
Despesa orçada	5.008.803,00	5.871.200,00	5.589.718,00	4.265.094,00	4.108.587,00
Variação anual (em %)	-	17,22%	-4,79%	-23,70%	-3,67%
<b>Variação OE (em %)</b>	<b>2,30%</b>	<b>3,70%</b>	<b>-3,60%</b>	<b>-4,70%</b>	<b>0,20%</b>
<b>Taxa inflação prevista (em %)<sup>60</sup></b>	<b>2,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,0%</b>

Em conformidade com a informação constante do quadro supra, em 2010, a despesa corrente orçamentada evidenciou uma taxa de crescimento de 17,2%, contrariando o disposto na al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03 e o determinado no PSF, que vinculava o município a observar no período considerado como limite para a evolução das despesas as taxas globais fixadas no OE (de 3,7%) e a taxa de inflação prevista (de 2,0%) respetivamente.

Verifica-se, ainda, que em 2010, durante a execução do orçamento, o executivo municipal não adequou, como era seu dever<sup>61</sup>, o orçamento da despesa à taxa de variação do OE (aprovado

<sup>56</sup> Cfr. a página 74 do Estudo fundamentado sobre a situação financeira e plano de saneamento financeiro do Município de Santana (CD - Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 2).

<sup>57</sup> Cfr. os seguintes documentos (CD: Relatorios\_execucao\_OE):

- Relatório OE2007, Situação Financeira das Administrações Públicas, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.1.12. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 101.
- Relatório OE2008, Situação Financeira das Administrações Públicas, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.1.14. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 116.
- Relatório OE2009, Situação Financeira das Administrações Públicas, IV.1.4.1. Despesa do Estado, IV.1.4.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.15. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 138.

<sup>58</sup> Leis n.ºs 64-A/2008, de 31/12 (LOE para 2009), 3-B/2010, de 28/04 (LOE para 2010), 55-A/2010, de 31/12 (LOE para 2011), 64-B/2011, de 30/12 (LOE para 2012) e 66-B/2012, de 31/12 (LOE para 2013).

<sup>59</sup> Cfr. os seguintes documentos (CD: Relatorios\_execucao\_OE):

- Relatório OE2009, Situação Financeira das Administrações Públicas, IV.1.4.1. Despesa do Estado, IV.1.4.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.15. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 138.
- Relatório OE2010, Situação Financeira das Administrações Públicas, III.1.5.1. Despesa do Estado, III.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro III.17. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 138.
- Relatório OE2011, Situação Financeira das Administrações Públicas, IV.1.5.1. Despesa do Estado, IV.1.5.1.1. Classificação Económica, Quadro IV.1.16. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 110.
- Relatório OE2012, Situação Financeira das Administrações Públicas, III.3.1.2. Despesa do Estado, III.3.1.2.1. Classificação Económica, Quadro III.3.1.5. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 72.
- Relatório OE2013, Situação Financeira das Administrações Públicas 2012 e 2013 (Contabilidade Pública e Nacional), III.1.1.2. Despesa do Estado, III.1.1.2.1. Classificação Económica, Quadro III.1.8. Despesa do Estado por Classificação Económica, pg. 105.

<sup>60</sup> Fonte: Banco de Portugal - Índice Harmonizado de Preços do Consumidor (IHPC) in Boletim Económico – Inverno 2007, volume 13, n.º 4, pág. 9; Boletim Económico – Inverno 2008, volume 14, n.º 4, pág. 9; Boletim Económico – Inverno 2009, volume 15, n.º 4, pág. 9; Boletim Económico – Inverno 2010, volume 16, n.º 4, pág. 9; Boletim Económico – Inverno 2011, volume 17, n.º 4, pág. 7.

<sup>61</sup> Considerando que o Orçamento do Estado para 2010 foi aprovado cerca de 5 meses depois da aprovação do Orçamento Municipal a Câmara Municipal tinha o dever de propor à Assembleia Municipal uma revisão orçamental que reduzisse as despesas correntes para um nível compatível com a taxa de crescimento do Orçamento do Estado.

Note-se, ainda, que à data da elaboração do orçamento municipal a taxa de inflação prevista para 2010 era de 2% valor que era incompatível com a taxa de crescimento das despesas correntes implícita na proposta e no orçamento inicial para 2010 que foi de 17,2%.

em 28 de abril de 2010) e/ou à taxa de inflação, tendo pelo contrário aumentado as dotações orçamentais em 19%<sup>62</sup>.

Nesta medida o incumprimento das taxas de crescimento da despesa corrente orçada configura o incumprimento da al. a) do n.º 4 do art.º 40.º da LFL, da al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03, sendo gerador de eventual responsabilidade financeira sancionatória prevista nas alíneas b) e d) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, imputável aos membros do órgão executivo que elaboraram a proposta de orçamento para 2010 e a quem competia promover as respetivas revisões<sup>63</sup>, sendo o caso<sup>64</sup>.

Nesta matéria, vieram os contraditados Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva alegar que, quanto ao orçamento de 2010, *«não se pode concordar com a qualificação jurídica imputada porque nenhum dos artigos ou mapas que constituem a lei do Orçamento do Estado fixa a taxa global de evolução para as diversas rúbricas da despesa»*, as quais constam dos relatórios que *«acompanham a proposta de lei do Orçamento do Estado (...) e constituem meros documentos de suporte, sem natureza jurídico-vinculativa»*, pelo que *«não existe norma financeira que (...) possa configurar o preenchimento dos elementos objetivos do tipo de ilícito que vem imputado aos visados»*.

Acrescentam ainda que *«o executivo, na elaboração das propostas de orçamento para 2010 e 2012 ao prever variações de despesa corrente estimada superiores à constante dos Relatórios do OE elaborados pelo Governo da República, não desrespeitou os termos do PSF aprovado nem, em consequência, as normas previstas nos artigos 4.º, n.º 2, alínea c) e 5.º, ambos do Decreto-Lei n.º 38/2008 e artigo 40.º, n.º 4, alínea a) da LFL»*, concluindo que *«[à] data de aprovação do Orçamento Municipal não existia norma do orçamento de estado para 2010 que se pudesse aplicar, logo não se podia desrespeitar qualquer norma»*.

No entanto, atenta a taxa de crescimento de 17,2% da despesa corrente orçada, constata-se que a mesma revelou-se muito superior às taxas globais fixadas no OE (de 2,30% para 2009 e de 3,7% para 2010) bem como à taxa de inflação (de 2,0% em 2009 e 2010). Neste sentido, aquando da elaboração do orçamento municipal, tinha o município de o adequar à taxa global fixada<sup>65</sup> e/ou à taxa de inflação à data, situação que também não foi corrigida ao longo da execução do orçamento, em 2010.

Pelo que as alegações agora oferecidas não vieram ilidir as conclusões avançadas no relato mantendo-se por conseguinte a posição defendida inicialmente.

---

<sup>62</sup> A despesa corrente assumiu, em termos de orçamento final, os 6 449 036,98 (cfr. o Mapa de Controlo Orçamental da Despesa de 2010) contra os 5 921 200,00 previstos no orçamento inicial.

<sup>63</sup> O orçamento foi aprovado, sem votos contra, em reunião de câmara com a presença de todos os seus membros, nomeadamente Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Odília Maria Freitas Garcês, Adelino Marques Teixeira da Silva, João Gabriel Jardim Caldeira e António Gonçalo Pêco Jardim (cfr. a Ata n.º 29/09, de 18/12/2009 - CD - Processo - Resposta\_CMS\_20022014 - CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip - Auditoria TC 2014 - Ponto 9).

<sup>64</sup> Nos termos da al. c) do n.º 2 do art.º 64.º da Lei n.º 169/99, de 18/09.

<sup>65</sup> Nesta situação aplicar-se-ia a taxa prevista no OE para 2009, uma vez que a proposta de OE para 2010 e respetiva aprovação só ocorreu posteriormente.





### **3.2.2. Medidas relativas à maximização da receita**

A CMS previa, no período de 2009 a 2020, a manutenção das taxas do IMI<sup>66</sup> e o aumento das taxas e tarifas municipais em função da variação homóloga da taxa de inflação. Em conformidade, apresentou no PSF projeções financeiras calculadas com base na receita média arrecadada nos três últimos anos e numa previsível taxa de inflação anual de 2,5% (cfr. o Anexo III-A).

Até 31/12/2021, previa ainda arrecadar 665 000,00€ através da alienação de património, fazendo elevar para 2 121 389,89€ o aumento global da receita estimado para os 12 anos de vigência do contrato de empréstimo, considerando 2009 como o ano zero.

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

- a) As taxas de IMI em vigor no período de 2008 a 2011 não sofreram qualquer aumento, mantendo-se nos 0,3% para os Prédios Urbanos avaliados nos termos do CIMI, 0,7 % para os restantes Prédios Urbanos e 0,8% para os Prédios Rústicos<sup>67</sup>.
- b) Em 12/04/2010 foi aprovado o “*Novo Regulamento de Taxas e Compensações Municipais*”<sup>68</sup>, elaborado de acordo com a Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro<sup>69</sup>, cujo art.º 5.º determina que, “*sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro, os valores das taxas serão atualizadas, em sede de elaboração e aprovação do orçamento anual, de acordo com a taxa de inflação, publicada pelo INE a 31 de dezembro*”.

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

- c) *O Município de Santana não procedeu à venda dos prédios rústicos e urbanos previstos no PSF*<sup>70</sup>.

Não obstante, face à falta de calendarização da alienação do património da autarquia no PSF, a falta de implementação desta medida não consubstancia, por ora, um incumprimento daquele plano.

Por conseguinte, em 31/12/2013 registava-se uma diferença, para menos, de 96 235,94€ entre a receita arrecadada e a previsão<sup>71</sup> contemplada no PSF em resultado, sobretudo, das reduções observadas nas receitas provenientes do fornecimento de água (-236 935,00€) e da recolha de resíduos sólidos (-36 658,45€), determinadas pela adesão da CMS à “*ARM – Águas e Resíduos da Madeira, S.A.*” e pela consequente transferência da responsabilidade pela liquidação destas receitas:

---

<sup>66</sup> Note-se que, embora a CMS se propusesse manter a taxa mínima de IMI em todo o período do empréstimo, atendendo à previsão de que “*a receita deste imposto terá tendência a subir substancialmente, devido ao grande número de edificações que têm vindo a ser construídas no concelho e atendendo a que muitas delas está a terminar o prazo de isenção*”, projetou uma atualização da receita deste imposto em 2,5%, com base na taxa de inflação.

<sup>67</sup> Cfr. as Atas das reuniões da AMS n.ºs 5/2009, de 30/09, 5/2010, de 28/09, 5/2011, de 30/09, e 5/2012, de 28/19.

<sup>68</sup> Cfr. o Regulamento n.º 418/2010, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 89, de 07/05/2010.

<sup>69</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 64-A/2008, de 31/12, e 117/2009, de 29/12.

<sup>70</sup> Diversos terrenos no Lombo do Curral e Fonte da Pedra, no montante de 100 000,00€, um prédio urbano onde funcionou o Armazém Municipal e Quartel dos Bombeiros Voluntários, no valor de 150 000,00€, e três prédios urbanos onde funcionaram as Escolas da Corujeira de Baixo, da Fajã Alta e da Silveira, nos montantes de 150 000,00€, 70 000,00€ e 195 000,00€, respetivamente.

<sup>71</sup> Cfr. o anexo IV, que espelha o apuramento da variação da receita arrecadada com as medidas de maximização da receita.

**Quadro 11 – Execução das medidas de maximização da receita**

(em euros)

Designação	Previsão de cobranças do PSF		Variação real das cobranças 2009-2013	Grau de execução
	Δ 2009-2021	Δ 2009-2013		
IMI	522.118,39	62.526,27	140.537,97	224,8%
Consumo de água	420.298,53	50.332,84	-236.935,00	-470,7%
Ligações de água	46.081,34	5.518,48	-17.647,78	-319,8%
Recolha de resíduos sólidos	67.524,77	8.086,43	-36.658,45	-453,3%
Loteamentos e Obras	78.300,33	9.376,85	-3.637,82	-38,8%
I.U. Circulação	149.532,75	17.907,29	51.048,57	285,1%
Outras taxas	172.533,78	20.661,78	7.056,57	34,2%
Alienação de património*	665.000,00	-	0,00	0,0%
<b>Total</b>	<b>2.121.389,89</b>	<b>174.409,94</b>	<b>-96.235,94</b>	-

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

Não obstante não terem sido atualizadas as taxas de IMI, são de realçar as variações positivas verificadas nas receitas provenientes deste imposto (140 537,97€), assim como das provenientes do Imposto Único de Circulação (51 048,57€).

### 3.2.3. Previsão das despesas de investimento

O PSF da CMS prevê<sup>72</sup>, para o horizonte temporal de 2009 a 2021, a realização de obras estruturantes com um custo global de 13,9 milhões de euros (cfr. o Anexo III-C)<sup>73</sup>, bem como o financiamento do referido investimento por receitas de capital, oriundas do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e de contratos programa (CP) celebrados com o Governo Regional (no montante de 33,6 e de 24,9 milhões de euros, respetivamente).

A execução das referidas obras, em 31/12/2013, era a espelhada no quadro seguinte:

**Quadro 12 – Execução das obras estruturantes previstas no PSF - Situação em 31/12/2013**

(em euros)

Designação da Obra	Previsão no PSF	Adjudicação		Pagamentos (c/IVA) 2009-2013	Financiamento p/ CP 2009-2013	Receção da obra
		Data	Valor (s/IVA)			
Construção de Armazém Municipal	1.744.080,00	25-08-2008	1.677.000,00	1.722.198,92	1.636.089,00	30-09-2009
Construção de Auditório para Espetáculos e Exposições de São Roque do Faial	1.300.000,00	NA	-	-	-	-
Alargamento e Pavimentação da E.M. da Cova dos Moleiros ao Lombo da Ilha	1.350.000,00	30-12-2009	718.560,40	35.394,68	16.235,47	30-05-2012
Construção da Rede de Esgotos 2.ª e 3.ª fase na freguesia de Santana	3.500.000,00	NA	-	-	-	-
Construção do Cemitério Municipal Concelhio	2.000.000,00	NA	-	-	-	-
Incremento da Rede Viária Municipal	4.000.000,00	Diversos	-	-	-	-

<sup>72</sup> Em conformidade com a alínea e) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 7/03.

<sup>73</sup> Note-se que a despesa de investimento prevista no PSF não foi calendarizada, impedindo a sua anualização.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Designação da Obra	Previsão no PSF	Adjudicação		Pagamentos (c/IVA) 2009-2013	Financiamento p/ CP 2009-2013	Receção da obra
		Data	Valor (s/IVA)			
<b>Total</b>	<b>13.894.080,00</b>	-	<b>2.395.560,40</b>	<b>1.757.593,60</b>	<b>1.652.324,47</b>	-

NA – Não adjudicado.

Dado o carácter generalista das obras de Incremento da Rede Viária Municipal, não foi possível aferir o seu nível de execução. Realça-se, contudo, que no mapa da Execução das Grandes Opções do Plano, o montante executado no objetivo “09- Rede Viária Urbana e Rural e Sinalização”, no período de 2009-2013, foi de 6 808 579,10€, que inclui obras em diversos caminhos municipais, cujo montante remonta a 537 mil euros, financiadas pelo “IFAP – Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP” ao abrigo da Lei de Meios (Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho).

De notar que, em 31/12/2013, duas das cinco obras estruturantes já se encontravam concluídas enquanto as restantes não foram iniciadas.

Não obstante, resulta das demonstrações financeiras do município que as despesas de investimento incorridas no período 2009-2013 (12,3 milhões de euros) quase que absorveram a totalidade da verba que o PSF previa que fosse gasta até 2021 (13,8 milhões de euros). Ao invés, as receitas, estavam 9 milhões de euros abaixo do previsto sobretudo devido à não concorrência das transferências que se previa viessem a ser atribuídas pelo GR no âmbito da cooperação financeira com os municípios (- 7,1 milhões de euros):

**Quadro 13 – Despesas de investimento e fontes de financiamento**

(em euros)

Anos	Despesas de Investimento			Fontes de Financiamento	
	Despesa paga	Compromissos por pagar em 31/12	Despesa realizada	FEF	Contrato programa
2009	97.322,46	1.048.104,67	1.145.427,13	2.220.019,00	485.450,46
2010	1.190.169,89	934.267,58	2.124.437,47	2.244.460,00	203.027,49
2011	1.592.716,81	2.072.129,13	3.664.845,94	2.133.063,00	333.693,35
2012	1.197.605,26	2.024.583,03	3.222.188,29	2.025.254,00	0,00
2013	1.320.326,97	786.578,55	2.106.905,52	1.012.627,00	568.334,93
<b>Sub-total</b>	<b>5.398.141,39</b>	<b>6.865.662,96</b>	<b>12.263.804,35</b>	<b>9.635.423,00</b>	<b>1.590.506,23</b>
PSF			13.894.080,00	11.669.149,18	8.646.660,42
<b>Desvio</b>			<b>-1.630.275,65</b>	<b>-2.033.726,18</b>	<b>-7.056.154,19</b>

**Fonte:** Mapas de controlo orçamental da despesa (rubrica “07 – Aquisição de bens de capital”) e da receita (rubricas “10.03.01.01 – Fundo de Equilíbrio Financeiro” e “10.04.02.02 – Contratos Programa”). Em 2009, foram subtraídos 4 208 797,78€ de despesas de investimento pagas com recurso ao contrato de empréstimo de saneamento financeiro.

Merecem destaque os “compromissos por pagar” que, em 31/12/2013, perfaziam o montante de 6,9 milhões de euros.

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

Na vigência do PSF o executivo municipal, para além de estar obrigado a não celebrar novos empréstimos de saneamento financeiro e a cumprir o PSF<sup>74</sup>, está sujeito a um conjunto alargado de deveres de prestação de informação<sup>75</sup>, designadamente:

<sup>74</sup> Nos termos do art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e do art.º 40.º, n.º 4, als. a) a d) da LFL.

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

A lei prevê ainda que o incumprimento do PSF seja “(...) comunicado, pela assembleia municipal, ao Ministro das Finanças e ao ministro que tutela as autarquias locais” e determina, até à correção das causas que lhe deram origem, a impossibilidade do município contrair novos empréstimos, durante um período de 5 anos, e de aceder à cooperação técnica e financeira com a Administração Central (cfr. as als. a) e b) do n.º 5 do art.º 40.º da LFL e o art.º 7.º do DL n.º 38/2008).

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

A análise à documentação fornecida pelo município evidenciou que o órgão executivo não cumpriu integralmente as obrigações acima referidas pois:

- a) Os relatórios semestrais<sup>76</sup> elaborados limitavam-se a evidenciar a evolução da situação financeira da autarquia, sem conter informação sobre o cumprimento de cada uma das medidas do PSF;

---

<sup>75</sup> Nos termos do art.º 6.º do citado DL n.º 38/2008, conjugado com os n.ºs 4, 5 e 7 do art. 40.º da LFL.

<sup>76</sup> À exceção do relativo ao primeiro semestre de 2010, que fazia referência a algumas medidas implementadas, a saber:

#### **“2.1. EQUIPAMENTOS MUNICIPAIS**

*A construção do Novo Armazém Municipal a funcionar há cerca de 2 meses, traduz-se numa melhoria significativa da organização dos serviços. A par da gestão do parque de viaturas foram implementados o sistema de controlo de entrada e saída de viaturas municipais assim como do combustível consumido e sistema de gestão de aprovisionamento. O Teleférico da Rocha do Navio sofreu uma alteração quanto ao seu horário de funcionamento, com o objetivo de reduzir os custos a este equipamento municipal associados (pessoal e manutenção).*

#### **2.2. RECURSOS HUMANOS**

*A CMS ficou condicionada na **admissão de funcionários** no seu quadro de pessoal sob determinação da Lei n.º 64-A/2008 de 31 de dezembro e da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril e das medidas constantes no Estudo fundamentado sobre a situação financeira e plano de saneamento financeiro do Município de Santana elaborado pelo Tribunal de Contas. Este último documento determinava igualmente a não realização **de posicionamento gestor** e da não atribuição de **prémios de desempenho**.*

*As **horas extraordinárias** efetuadas pelos funcionários nos diferentes serviços prestados pela Autarquia, foram reduzidas em 38% face ao valor inicialmente apresentado no Orçamento para o ano de 2009*

#### **2.3. SUBSÍDIOS ÀS INSTITUIÇÕES**

*Relativamente aos **subsídios às Instituições** do Município, a CMS criou um regulamento com os critérios específicos e equitativos de atribuição.*

*Neste âmbito, foram celebrados protocolos com cerca de 20 Instituições, reduzindo significativamente os valores, responsabilizando-os na sua auto-gestão.*

*É de salientar a não atribuição de subsídios suplementares, reparações e seguros de viaturas e fornecimento de combustível”.*



- b) Os relatórios semestrais não foram enviados aos ministros com competências nas áreas das finanças e das autarquias locais;
- c) Não foram elaborados pelo executivo municipal<sup>77</sup> nem apresentados à AMS<sup>78</sup> os relatórios anuais com a demonstração do cumprimento do PSF, os quais deveriam integrar os processos de prestação de contas referentes aos exercícios de 2009 a 2013.

Consequentemente, a AMS também não comunicou o incumprimento do plano aos ministros com competência nas áreas das finanças e das autarquias locais, como determina o art.º 40.º, n.º 5, da LFL.

A inexistência de um sistema de acompanhamento periódico do cumprimento das medidas previstas no PSF por parte do órgão executivo e do órgão deliberativo e, bem assim, o reduzido grau de cumprimento do referido plano denunciam alguma ligeireza dos órgãos máximos do MS relativamente às obrigações legais que decorrem da adesão a mecanismos de saneamento financeiro, como aquele a que livremente aderiram em 2009.

Neste contexto, faz todo o sentido que a CMS e a AMS definam e implementem procedimentos de controlo e reporte periódico da execução das medidas previstas no PSF, tendentes à prevenção eficaz e atempada de eventuais desvios e ao cumprimento das normas acima referidas.

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

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

Ao nível do acompanhamento do Plano, ficou evidente a falta de um sistema de controlo e de reporte sistemático da execução, que desse conta aos interessados (em primeira análise, aos membros da CMS e da AMS, e ulteriormente aos munícipes) do desempenho do município face às metas a que se comprometeu.

Em síntese, a auditoria permitiu aferir que das 22 recomendações formuladas no PSF, o Município de Santana tinha cumprido 8 medidas (7 integralmente e 1 parcialmente), 5 não foram executadas e 9 não eram passíveis de avaliação:

---

<sup>77</sup> Consequentemente, também não foram divulgados no sítio do município na internet.

<sup>78</sup> Nem, em abono da verdade, se verificou que a AMS tivesse requerido à CMS a sua apresentação como era sua obrigação.

**Quadro 14 – Resumo da avaliação do cumprimento das medidas do PSF da CMS**

Medidas do PSF					
Áreas	Efetuadas	Sem Avaliação	Avaliadas	Cumpridas	Não cumpridas
Despesa com o pessoal	6	1	5	5	-
Despesa corrente	12	7	5	1	4
Receita	3	-	3	1	2
Despesas de investimento	1	-	1	1	-

No respeitante às medidas cujo cumprimento foi possível aferir, por se encontrarem quantificadas ou calendarizadas, verifica-se que passados quatro dos doze anos de vigência do PSF há um incumprimento generalizado (cfr. os pontos 3.2.1 e 3.2.2), sendo de destacar que:

1. As cinco medidas avaliadas atinentes à contenção da despesa com o pessoal foram cumpridas;
2. Das cinco medidas de contenção da despesa corrente avaliadas, só uma (não arrendar mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos) foi concretizada;
3. A CMS não diligenciou pela implementação de duas das três medidas de maximização da receita não tendo, designadamente, iniciado a venda de património do município e aumentado as taxas municipais, mas cumpriu a medida relativa à manutenção da taxa de IMI. Não obstante, o volume de receitas de IMI e de IUC foi superior ao previsto no PSF;
4. Até 31/12/2013, o Município de Santana cumpriu parcialmente com as metas de investimento (mas não com as de financiamento) estabelecidas no PSF;
5. A 31/12/2013, cinco anos após a contração do empréstimo para saneamento financeiro, o MS voltou a estar numa situação de desequilíbrio financeiro, uma vez que as dívidas a terceiros de curto prazo representavam, em 2013, cerca de 34% (2,3 milhões de euros, aproximadamente) do valor das receitas totais arrecadadas nesse ano (6,6 milhões de euros) e apesar do PMP assentar nos 616 dias.

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

O incumprimento do Plano é passível de originar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 98/97, de 26/08, imputável aos



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

responsáveis que integraram a Câmara Municipal de Santana<sup>79</sup> entre julho de 2009 e dezembro de 2013.

Em sede de contraditório, a ex-Vereadora Zita Dulce de Gouveia informa que o seu *«mandato durou apenas nos primeiros meses de vigência do plano»*, e que o *«seu cargo permitia apenas questionar o presidente da câmara sobre as opções tomadas, acontecendo que raramente eram apresentados documentos para comprovar as opções financeiras tomadas pelo Presidente e Vereadores com pelouros»*.

Já os responsáveis Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva defendem que *«efetivamente houve um grande grau de implementação das medidas propostas e conseqüentemente houve cumprimento do Plano de Saneamento Financeiro o que permite aferir que das 23 recomendações formuladas no PSF, o Município de Santana cumpriu com 20 medidas integralmente, 2 parcialmente e apenas 1 não foi cumprida»*.

Sobre o exposto, esclarece-se que as medidas em causa não são recomendações, são obrigações propostas e assumidas voluntariamente pelo município com o intuito de reverter o desequilíbrio financeiro em que a autarquia se encontra(va) mergulhada. Tratam-se de contrapartidas do empréstimo que foi concedido para que a autarquia pudesse honrar parte dos compromissos que assumiu em anos anteriores sem ter capacidade para o fazer.

Quanto à opinião dos contraditados sobre o grau de cumprimento das medidas, contrapõem-se os resultados da auditoria, segundo os quais, das 23 medidas previstas somente 14 podem ser objetivamente avaliadas e dessas, só 8 puderam considerar-se cumpridas. Sobre a importância de cada uma delas, refira-se ainda que o município onerou as despesas com o pessoal dos seus orçamentos futuros<sup>80</sup> com progressões remuneratórias por opção gestonária que se encontravam vedadas pelo PSF.

Neste contexto entende-se que as alegações agora oferecidas não vieram ilidir as conclusões avançadas no relato, mantendo-se por conseguinte a posição defendida inicialmente.

Não obstante, no que se refere aos responsáveis Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes e Martinho Mendonça de Freitas, considera-se que o facto da sua tomada de posse ter ocorrido em 22/10/2013, ou seja cerca de um mês antes do termo do período em apreciação, constitui um fator muito relevante para a sua desconsideração.

---

<sup>79</sup> Órgão com competência para assegurar a execução do plano de saneamento financeiro, nos termos do art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e da al. a), do n.º 4, do art.º 40.º da LFL cuja composição consta do ponto 2.3. deste documento.

<sup>80</sup> Cfr. o Relatório n.º 26/2014-FC/SRMTC da “Auditoria aos Municípios da RAM com vista a apurar a legalidade das alterações de posição remuneratória por opção gestonária efetuadas nos anos de 2009 e de 2010 - Município de Santana”.

### 3.3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

#### 3.3.1. Dívida a fornecedores

Para aferir a situação das dívidas a fornecedores do município em 31/12/2013, analisaram-se os documentos contabilísticos do MS e procedeu-se à circularização dos principais fornecedores<sup>81</sup>, tendo sido apurado o seguinte:

- a) O valor da dívida da CMS a 31/12/2008, apresentado no PSF (4 900 000,00€)<sup>82</sup>, é superior ao saldo das contas de fornecedores e de outros credores relevado no Balanço (1 241 319,09€), apurando-se uma dívida por contabilizar de, pelo menos, 3 658 680,91€.

Esta dívida só foi registada na contabilidade orçamental e patrimonial nos meses de agosto e setembro de 2009, aquando do seu pagamento;

- b) As faturas em dívida em 31/12/2013, contabilizadas na conta “22.8 – Fornecedores – Faturas em receção e conferência”, no montante global de 955 340,58€, emitidas pela empresa “EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.” (405 584,42€), resultantes dos protocolos celebrados com esta empresa, e pelas empresas “Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A.” (320 783,41€) e “AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.” (228 972,75€), relativas a juros de mora, não se encontravam relevadas na contabilidade orçamental<sup>83</sup>.

A dotação disponível no orçamento final de 2013 (432 240,93€)<sup>84</sup> era insuficiente para contabilizar a totalidade da dívida a essas três empresas.

Referir ainda que nos termos do POCAL a utilização da conta “22.8 - Fornecedores - Faturas em receção e conferência” não está, no caso concreto, de acordo com as regras, já que a utilização dessa conta “[r]espeita às compras cujas facturas recebidas ou não estão por lançar na conta 221 «Fornecedores — Fornecedores, c/c» por não terem chegado à entidade até essa data ou não terem sido ainda conferidas. Será debitada por crédito da conta 221 aquando da contabilização definitiva da factura.”

Pela sua natureza, trata-se de uma conta com um carácter de transitoriedade que não se destina a contabilizar os encargos municipais que não têm cabimento orçamental, pese embora se reconheça que a sua utilização acaba por permitir espelhar no balanço da entidade compromissos que não estão lançados na contabilidade orçamental;

- c) Em 31/12/2013 estavam completamente omissas das contas da autarquia (na contabilidade orçamental e patrimonial), despesas no montante global de 221 337,58€, provenientes de um protocolo celebrado em 06/01/2000 com a empresa “EEM – Empresa de Eletricidade

<sup>81</sup> A saber: a “EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.”; a “Valor Ambiente - Gestão e Administração de Resíduos da Madeira, S.A.”; a “IGA – Investimentos e Gestão da Água, S.A.”; a “AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.”; a “TECNOVIA MADEIRA – Sociedade de Empreitadas, S.A.”.

<sup>82</sup> Cfr. a página 8 do PSF e as listagens de pagamentos a efetuar através dos empréstimos bancários (a fls. 11 a 19 da Pasta I da Documentação de Suporte e CD - Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 1).

<sup>83</sup> Cfr. as respostas à circularização (CD: Processo - Resposta\_AFA\_31032014; Resposta\_EEM\_18032014 e Resposta da Tecnovia Madeira, S.A. a fls. 35 a 41 da Pasta do Processo), os extratos contabilísticos (CD: Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 11) e os acordos de regularização de dívida celebrados com as empresas AFAVIAS, S.A. e Tecnovia Madeira, S.A. (Pasta II da Documentação de Suporte e Separador 8).

<sup>84</sup> Cfr. o CD: PPI\_e\_orçamentos – Orçamento\_2013.





## Tribunal de Contas

### *Secção Regional da Madeira*

da Madeira, S.A.”<sup>85</sup> (204 674,02€) e de Notas de Débito de juros de mora cobrados pela empresa “AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.” (16 663,56€<sup>86</sup>).

A não contabilização das faturas no exercício a que respeitam traduz-se no incumprimento dos *princípios da especialização (ou do acréscimo) e da materialidade*<sup>87</sup>, consagrados nas als. d) e g) do ponto 3.2 do POCAL<sup>88</sup>, e, quando associada à inexistência de dotação disponível para registar tais faturas, configura uma transgressão ao *princípio da tipicidade quantitativa*, previsto na al. d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL.

Esta situação evidencia ainda as deficiências do sistema de controlo interno implementado em matéria de registo dos encargos da autarquia, que não cumpre com o previsto no ponto 2.9.1 do POCAL, nem assegura os objetivos previstos nas als. a), e), g) e j) do ponto 2.9.2<sup>89</sup> daquele Plano de Contas.

Nessa medida, a omissão dos deveres de registo contabilístico das dívidas a fornecedores e, bem assim, as insuficiências do sistema de controlo interno geradoras daquelas omissões são suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26/08.

Tal responsabilidade é imputável aos membros da Câmara Municipal, e em especial ao seu Presidente por ser o responsável pela área financeira, na medida em que o ponto 2.9.3. do POCAL comete ao órgão executivo a responsabilidade por aprovar e manter “*em funcionamento o sistema de controlo interno adequado às actividades da autarquia local, assegurando o seu acompanhamento e avaliação permanente*” por forma a garantir, designadamente, “[o] *registo oportuno das operações pela quantia correcta, nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais*” (cfr. a al. j) do ponto 2.9.2 do POCAL).

De acordo com os n.ºs 1 e 2, respetivamente, dos art.ºs 61.º e 62.º da Lei n.º 98/97 (*ex vi* do n.º 3 do seu art.º 67.º), a responsabilidade financeira sancionatória também “*recai sobre o agente ou agentes da acção*”<sup>90</sup>. Assim, relativamente ao período entre 12 de março e 31 de dezembro

<sup>85</sup> O protocolo celebrado em 2000 com a EEM não estava reconhecido na contabilidade municipal entre 2000 e 2013 (cfr. a Pasta II da Documentação de Suporte, Separador 8, fls.634 e 635).

<sup>86</sup> Este valor inclui a dedução do montante de 65 212,87€, relativa à Nota de Crédito emitida em 21/02/2014 (cfr. a Pasta II da Documentação de Suporte, Separador 8, fls.583 a 607).

<sup>87</sup> Esta situação também concretiza o desrespeito das notas explicativas às contas da classe 2 «Terceiros» constantes do ponto 11.3 do POCAL, em especial, a respeitante à conta 261 «Fornecedores de imobilizado» (que refere que a citada conta “*Regista os movimentos com fornecedores de bens e serviços com destino ao activo imobilizado da autarquia local.*”) conjugada, quanto ao momento da contabilização, com a nota à conta 221 «Fornecedores», que estabelece que essa conta “*Regista aquando da recepção da factura os movimentos com os fornecedores de bens e de serviços, com excepção dos destinados ao imobilizado.*” (sublinhado nosso).

<sup>88</sup> O primeiro princípio estabelece que “*os proveitos e os custos devem ser reconhecidos quando obtidos ou incorridos, independentemente do seu recebimento ou pagamento, devendo incluir-se nas demonstrações financeiras dos períodos a que respeitem*” e o segundo que “*as demonstrações financeiras devem evidenciar todos os elementos que sejam relevantes e que possam afectar avaliações ou decisões dos órgãos das autarquias locais e dos interessados em geral*”.

<sup>89</sup> Designadamente: “*a) A salvaguarda da legalidade e regularidade no que respeita (...) à elaboração das demonstrações financeiras e ao sistema contabilístico; e) A exatidão e integridade dos registos contabilísticos e, bem assim, a garantia da fiabilidade da informação produzida; g) A adequada utilização de fundos e o cumprimento dos limites legais à assunção de encargos; j) Registo oportuno das operações pela quantia exata nos documentos e livros apropriados e no período contabilístico a que respeitam, de acordo com as decisões de gestão e no respeito das normas legais*”.

<sup>90</sup> Atente-se, a este respeito, o entendimento do Juiz Conselheiro Amável Raposo segundo o qual “[p]erante um facto previsto na lei como dando lugar a responsabilidade financeira importa, então, analisar quem o praticou, ou, havendo omissão ilícita, quem tinha o dever funcional de o praticar. Esse será o autor material do facto e, em razão disso, em primeira linha, responsável.”.

de 2013<sup>91</sup>, a referida responsabilidade é também imputável ao responsável pela Divisão Administrativa Jurídica e Financeira por, nos termos do art.º 71.º da Lei n.º 169/99, ter a obrigação de informar se foram cumpridas todas as obrigações legais ou regulamentares, relativamente aos processos que corram naquele serviço e careçam de decisão ou deliberação dos eleitos locais.

Foi ainda equacionada a hipótese de imputar eventual responsabilidade financeira aos membros da CMS e da AMS que elaboraram e aprovaram as propostas de orçamento sem cuidarem de prever uma dotação suficiente para contabilizar os omissos na contabilidade entre 2008 e 2013, mas considerou-se que na origem dessa ilegalidade esteve a falta de contabilização dos encargos e não uma incorreta previsão orçamental.

Em sede de contraditório, o ex-Presidente da CMS, Carlos de Sousa Pereira, e os ex-Vereadores executivos Arnaldo João Teixeira e José António de Freitas, justificaram a não contabilização das dívidas com os atrasos no recebimento das verbas provenientes do OE e do ORAM<sup>92</sup> e disseram que *«os adjudicatários, anos depois vieram a debitar juros de mora pelos atrasos nos pagamentos (...), despesas essas que a Autarquia nunca pode cabimentar, por falta de receita, na convicção que esses juros pudessem vir a ser perdoados pelos emissores dos mesmos, ou através de empréstimo bancário de regularização financeira, a exemplo do que já tinha ocorrido em 1987 (Protocolo de Reequilíbrio Financeiro)»*<sup>93</sup>.

Por sua vez o Chefe da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira da CMS, João Duarte Ascensão de Pontes, alega que os factos relatados nas alíneas a) e b) ocorreram antes da sua nomeação para a chefia em causa<sup>94</sup>, sendo que o dever de reporte por parte deste responsável *«emerge a partir de março de 2013, já com o orçamento aprovado e em execução»*, implicando ainda *«a não deteção de tal omissão e a consequente falta de informação com inerente incumprimento do art.º 71.º da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro, a qual obviamente não teve na sua base qualquer tipo de premeditação»*.

---

Na sua intervenção (cfr. o ponto 2.4.1.) num Seminário organizado pela Inspeção-geral da Administração do Território, intitulada “*A nova lei orgânica do Tribunal de Contas e a responsabilidade financeira*” (Lisboa, 26 de Abril de 1999), aquele magistrado defende que são “*(...)sujeitos de responsabilidade financeira directa e, portanto submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas, quantos, tendo praticado o facto ilícito, tenham responsabilidades no manejo, na arrecadação, na guarda, ou na gestão dos dinheiros públicos, com a extensão que emerge dos factos que a lei tipifica como infracções financeiras*”.

<sup>91</sup> Embora a orgânica de 2002 previsse uma Divisão Financeira (cfr. o art.º 10.º e 11.º) e a orgânica de 2010 previsse uma Divisão de Gestão Financeira e Aprovisionamento (cfr. o art.º 17.º), os cargos de Chefe de Divisão não foram providos. A orgânica de 20/02/2013 da CMS estabelecia, no seu art.º 9.º, n.º 1, que “[à] Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira, a cargo de um chefe de divisão compete: (...) d) Assegurar coordenar e gerir os serviços de gestão financeira”. Por despacho de 11/03/2013, o Presidente da CMS manteve a nomeação dos dirigentes, passando o Chefe da Divisão Jurídica e de Gestão Administrativa, Jorge Duarte Ascensão de Pontes, a assegurar as funções de Chefe da Divisão Administrativa, Jurídica e Financeira (CD - Enquadramento legal – Organica\_2002/Organica\_2010 /Organica\_2013; Enquadramento legal – Delegacao\_competencias\_anterior\_vereacao/Delegacao\_competencias\_atual\_vereacao e Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 24).

<sup>92</sup> Referiram, relativamente aos planos plurianuais de investimentos que, desde 2002 até 2008, “[c]erca de 90% dos investimentos municipais foram possíveis realizar através de financiamentos de Fundos Comunitários do âmbito do FEDER e FEOGA, e de Contratos-Programa celebrados com o Governo Regional”.

<sup>93</sup> Alegaram que “[c]aso se tivessem efetuado com regularidade as transferências de verbas, quer dos Fundos Comunitários, quer de Contratos-Programa, o valor de 2.208.797,78 euros, referentes a juros, a suportar pela Autarquia seria muitíssimo inferior, já que cerca de 90% desse montante é devido a Obras participadas por Fundos Comunitários e Contratos-Programa”.

<sup>94</sup> Cujas “*assunção da unidade orgânica com a responsabilidade na área financeira decorre do despacho do Sr. Presidente da Câmara à data de 11/03/2013*”.



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

Mais alega, quanto à «*omissão na contabilidade orçamental e contabilística do protocolo celebrado em 2000*» com a EEM, «*o mesmo nunca constou dos registos contabilísticos da Autarquia*» nem constava dos arquivos qualquer «*suporte do mesmo (foi necessário solicitar à EEM envio de cópia)*», o que aliado à «*eventual falta de análise mais pormenorizada, dificultou a perceção da sua existência*». Acrescenta ainda que esta argumentação é extensível à omissão da «*nota de débito de juros de mora cobrados pela empresa AFAVIAS*», sendo que «*a mesma não só foi devidamente registada contabilisticamente como foi paga, o que (...) também sucedeu com as faturas descritas na alínea b)*».

No que se refere à implementação do controlo interno, o mesmo contraditado informou que o «*documento foi aprovado pela Câmara Municipal de Santana no dia 18 de fevereiro de 2013*» e que o seu funcionamento, avaliação e acompanhamento «*extravasa a competência do chefe de divisão (ponto 2.9.3 do POCAL)*». De todo o modo, atenta a data da sua aprovação, «*a avaliação do mesmo saia prejudicada durante o ano de 2013 por falta de tempo útil para essa mesma avaliação*». Conclui, referindo entender que se encontram reunidos os requisitos das alíneas a), b) e c) do n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC para a relevação da responsabilidade financeira que lhe foi imputada.

A ex-Vereadora Zita Dulce de Gouveia veio alegar que «*absteve-se na votação da abertura do procedimento (...) e na adjudicação das propostas*», desconhecendo que os contratos haviam sido «*assinados pelo Presidente da Câmara em data anterior*». Mais informou ter questionado o Presidente da Câmara «*sobre se os pagamentos aos fornecedores tinham sido todos efetuados*» obtendo resposta afirmativa, pelo que desconhecia a existência de pagamentos em falta «*pois também não teve oportunidade de aferir isso no Relatório de Contas de 2009, que deve ter sido apresentado cerca de quatro meses após o término do seu mandato*».

Sobre as alegações agora oferecidas<sup>95</sup>, cumpre referir que os contraditados elencaram um conjunto de explicações e de diligências que não justificam a omissão de contabilização das dívidas a fornecedores e a existência de um sistema de controlo incapaz de detetar tais lacunas. Por esse motivo, entende-se que os contraditados não lograram ilidir as conclusões avançadas no relato mantendo-se por conseguinte a posição defendida inicialmente.

### **3.3.2. Limites de endividamento**

Nos termos dos art.ºs 37.º, n.º 2 e 39.º, n.º 3 da LFL, os municípios que não cumpram os limites do endividamento líquido ou dos empréstimos a médio e longo prazos devem reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede tais limites, até que os mesmos sejam observados. Nessa conformidade, previa o art.º 4.º, n.º 2, al. d), do DL n.º 38/2008 que o PSF incluísse a calendarização anual dessa redução.

Como o cálculo do endividamento líquido relativo ao ano económico de 2008, apresentado no PSF, refletia o cumprimento daqueles limites (cfr. o anexo VII), a regra acima referida não foi considerada no plano.

---

<sup>95</sup> Acrescem as dos responsáveis Teófilo Alípio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva, que esclareceram que os «*pagamentos foram realizados de acordo com o plano de execução do empréstimo*», acrescentando que quanto à «*omissão da contabilização de faturas da empresa Valor Ambiente, S.A. (...) o registo contabilístico (...) era efetuado apenas após confirmação da realização do serviço a que dizem respeito*».

Sobre esta matéria referir apenas que não foram relatadas omissões de faturas da empresa “Valor Ambiente S.A.”.

Observou-se, contudo, que nos cálculos da capacidade de endividamento líquido e de contração de empréstimos de médio e longo prazos o executivo municipal não incluiu:

- a) A informação financeira respeitante às Associações de Municípios (AM) e entidades que integram o SEL (cfr. o anexo VI) que, nos termos do art.º 36.º, n.º 2, als. a) e b) da LFL e do art.º 32.º da Lei n.º 53-F/2006 (RJSEL)<sup>96</sup>, relevam para o cálculo dos limites da capacidade de endividamento do município<sup>97</sup>.

Caso tivesse sido tomado em linha de conta o contributo dessas entidades o endividamento municipal seria acrescido (cfr. o anexo VI), respetivamente, de 16 044,65€ e 11 565,78€, em 2008 e em 2012;

- b) O montante da dívida por contabilizar, designadamente a constante das listagens de pagamentos a efetuar através dos empréstimos que excedia o saldo em Balanço a 31/12/2008 (3 658 680,91€), a proveniente de um protocolo celebrado em 06/01/2000 com a “EEM – Empresa de Eletricidade da Madeira, S.A.” (204 674,02€) e a relativa às Notas de Débito de juros de mora cobrados em 2013 pela empresa “AFAVIAS - Engenharia e Construções, S.A.” (16 663,56€) [cfr. o subponto 3.3.1].

Assim, considerando os montantes acima referidos, apuram-se os seguintes níveis de endividamento do MS no período 2008-2013<sup>98</sup>:

**Quadro 19 – Níveis de endividamento do MS no período 2008-2013**

(em euros)

Endividamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>EMPRÉSTIMOS DE CURTO PRAZO</b>						
Limite (1)	582.906,40	612.514,10	640.826,30	936.990,00	876.410,80	571.966,60
Capital em dívida	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Margem</b>	1.061.907,00	1.143.544,00	1.131.161,00	1.295.311,20	1.210.288,40	1.210.288,40
<b>Taxa de utilização</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO E LONGO PRAZO</b>						
Limite (1)	5.829.064,00	6.125.141,00	6.408.263,00	9.369.900,00	8.764.108,00	5.719.666,00
Valor a considerar	5.022.214,21	9.520.803,42	9.146.419,02	8.195.678,09	6.688.955,18	5.141.650,40
<b>Margem /Excesso</b>	-806.849,79	3.395.662,42	2.738.156,02	-1.174.221,91	-2.075.152,82	-578.015,60
<b>Taxa de utilização</b>	86,2%	155,4%	142,7%	87,5%	76,3%	89,9%

<sup>96</sup> Alterada pelas Leis n.º 67-A/2007, de 31/12, 64-A/2008, de 31/12, 55/2011, de 15/2011 e revogada pela Lei 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>97</sup> Essa relevação é feita na proporção da respetiva participação social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no art.º 31.º do RJSEL. Segundo estas regras, “as empresas devem apresentar resultados anuais equilibrados” (n.º 1) e “no caso de o resultado de exploração anual operacional, acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção respectiva da participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração do exercício em causa.” (n.º 2), a qual deverá ocorrer até 30/04 ou 30/06, quando se trate de sociedades comerciais que devam apresentar contas consolidadas ou apliquem o método da equivalência patrimonial (n.º 4 do art.º 31.º do RJSEL, em conjugação com o n.º 5 do art. 65.º do CSC).

<sup>98</sup> Cfr. o apuramento do endividamento líquido da CMS, para os exercícios de 2008 a 2013, constante do anexo VI.



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Endividamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO</b>						
Limite (1)	7.286.330,00	7.656.426,00	8.010.328,00	11.976.727,00	11.476.309,00	7.149.582,00
Endividamento líquido da CMS (2)	3.750.376,80	12.663.252,98	11.989.045,18	12.600.810,99	8.104.837,30	5.439.862,66
Dívida por contabilizar	3.863.354,93	204.674,02	204.674,02	204.674,02	204.674,02	221.337,58
Contributo das entidades participadas	16.044,65	0,00	0,00	0,00	11.565,78	0,00
Valor a considerar	7.629.776,38	12.867.927,00	12.193.719,20	12.805.485,01	8.321.077,10	5.661.200,24
<b>Margem /Excesso</b>	<b>343.446,38</b>	<b>5.211.501,00</b>	<b>4.183.391,20</b>	<b>828.758,01</b>	<b>-3.155.231,90</b>	<b>-1.488.381,76</b>
<b>Taxa de utilização</b>	<b>104,7%</b>	<b>168,1%</b>	<b>152,2%</b>	<b>106,9%</b>	<b>72,5%</b>	<b>79,2%</b>

**Notas:**

1 - Os limites de endividamento são os definidos pela DGAL<sup>99</sup>.

2 - Cfr. o anexo VII.

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

- O MS não contratou empréstimos de curto prazo, no período de 2008 a 2013 cumprindo o respetivo limite;
- Em 2008 (ano de referência considerado no PSF) o MS cumpriu o limite para os empréstimos de médio e longo prazo, mas ultrapassou-o em 2009, em virtude da contração do empréstimo para saneamento financeiro<sup>100</sup>, tendo, porém, no ano 2010 e seguintes reduzido significativamente (-19,4% em 2010, -142,9% em 2011, -76,7% em 2012, e -72,1% em 2013) o excedente de endividamento e cumprido já, em 2011, o limite fixado pela DGAL;
- Em 2008 (ano de referência considerado no PSF) o MS não cumpriu o limite de endividamento líquido<sup>101</sup>, tendo também ultrapassado o referido limite em 2009, 2010 e 2011.

Como o excesso de endividamento líquido em 2008 foi de 343 446,38€, por força do n.º 2 do art.º 37.º da LFL, no ano de 2009 o Município deveria, pelo menos, diminuir em 34 344,64€ o montante que excedeu o referido limite. Contudo, verificou-se que esse indicador, em vez de diminuir, aumentou em 4 868 054,62€<sup>102</sup>.

O incumprimento do limite de endividamento líquido e, bem assim, da regra de redução, em cada ano, de pelo menos 10% do montante em que o limite seja excedido, contraria o disposto

<sup>99</sup> Cfr. os mapas da DGAL “*Limites ao Endividamento de Curto Prazo, Médio e Longo Prazos e Endividamento Líquido, por Município*” (relativos a 2008, 2009 e 2010), “*Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 53.º do Orçamento de Estado para 2011*” e “*Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 66.º do Orçamento de Estado para 2012*” (cfr. a Pasta II da Documentação de Suporte, Separador 9, fls. 636 a 641).

<sup>100</sup> Segundo o n.º 3 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, o cumprimento dos limites de endividamento não constitui pressuposto da contratação dos empréstimos para saneamento financeiro. No entanto, depois de contratados, estes empréstimos relevam para aquele efeito, nos termos do n.º 3 do art.º 39.º da LFL, segundo o qual um município que não cumpra o limite de endividamento dos empréstimos de médio e longo prazos, deve reduzir, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede aquele limite.

<sup>101</sup> Note-se, contudo, que segundo o n.º 3 do art.º 3.º do DL n.º 38/2008, de 7 de março, “*O limite geral de empréstimos de médio e longo prazos previsto no n.º 2 do artigo 39.º da LFL e o limite previsto no n.º 1 do artigo 37.º da LFL não prejudicam a contração de empréstimos para saneamento financeiro*”.

<sup>102</sup> O MS reduziu o endividamento líquido em 19,7% em 2010 e 80,2% em 2011, embora, ainda assim, continuasse a exceder esse limite.

nos art.<sup>os</sup> 4.º, n.º 1 e 37.º, n.<sup>os</sup> 1 e 2<sup>103</sup> da LFL. A presente situação contraria ainda os art.<sup>os</sup> 40.º, n.º 1 da LFL e 3.º, n.º 1 do DL 38/2008<sup>104</sup>.

Não obstante, a factualidade verificada no ano de 2009 resultou da contabilização de dívidas de anos anteriores incluídas no PSF, situação que já foi analisada no ponto 3.3.1 deste documento.

No que se refere aos restantes anos analisados, o incumprimento do limite de endividamento líquido em 2010 e 2011, por contrariar o disposto nos art.<sup>os</sup> 4.º, n.º 1 e 37.º, n.º 1 da LFL, configura uma situação geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do art.º 65.º, n.º 1, al. f) *in fine* da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, imputável aos membros do executivo camarário que naqueles anos participaram na gestão do município sem acautelarem adequadamente o cumprimento dos referidos limites.

Os responsáveis Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva vieram alegar que *«os órgãos municipais muito dificilmente podiam prever que as regras de cálculo dos limites em causa alterassem de ano para ano, pelo que, era impossível consagrar nos documentos previsionais medidas capazes de combater o excesso do limite»*, sendo que *«o excesso resulta também do registo da dívida à EEM (...) bem como de despesas relacionadas com as intempéries de 2010 e 2011»*.

As regras de cálculo do limite de endividamento estão definidas nos art.º 37.º e 39.º da LFL, sendo que para os anos de 2008, 2009 e 2010 o seu montante foi publicado pela DGAL, e para os anos de 2011 e 2012 o seu apuramento consta das Leis de Orçamento de Estado (art.º 53.º LOE para 2011 e art.º 66.º da LOE para 2012).

Neste sentido, entende-se que os contraditados não lograram ilidir as conclusões avançadas no relato, mantendo-se por conseguinte a posição defendida inicialmente.

Refira-se ainda, no que se refere à responsabilidade financeira sancionatória imputada aos responsáveis Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes e Martinho Mendonça de Freitas, considera-se que o facto da sua tomada de posse ter ocorrido em 22/10/2013, não tendo por isso participado na gestão do município nos anos de 2010 e 2011, constitui um fator muito relevante para a sua desconsideração.

### 3.4. CONTRATOS CELEBRADOS COM A TERRA CIDADE, E.M.

A empresa *Terra Cidade, E.M*<sup>105</sup>, é uma sociedade unipessoal por quotas, empresa local de responsabilidade limitada, de natureza municipal, cujo capital estatutário é detido na

<sup>103</sup> Com a epígrafe “Limite do endividamento líquido municipal” que dispõe o seguinte:

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

2 - Quando um município não cumpra o disposto no número anterior, deve reduzir em cada ano subsequente pelo menos 10% do montante que excede o seu limite de endividamento líquido, até que aquele limite seja cumprido.”

<sup>104</sup> Ao dispor que “os municípios que se encontrem em situação de desequilíbrio financeiro conjuntural devem contrair empréstimos para saneamento financeiro, tendo em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, desde que o resultado da operação não aumente o endividamento líquido nos termos do n.º 1 do art.º 40.º da LFL”.



## Tribunal de Contas

### Secção Regional da Madeira

totalidade pela Câmara Municipal de Santana, e que se destina à promoção do desenvolvimento local e à Gestão de Serviços de Interesse Geral<sup>106</sup>.

Nos termos dos seus estatutos, a empresa tem por objeto o desenvolvimento e gestão patrimonial, financeira, em função do crescimento local<sup>107</sup>, compreendendo, entre outros, a promoção e gestão de equipamentos coletivos e a prestação de serviços nas áreas da educação, da ação social, cultura, saúde e desporto<sup>108</sup>.

Nos termos do regime jurídico da atividade empresarial local<sup>109</sup>, foram celebrados, entre 2010 e 2013, sete CP<sup>110 e 111</sup> entre a empresa *Terra Cidade, EM* e a CMS, no montante global de 980 mil euros:

**Quadro 20 – CP celebrados com a “Terra Cidade, EM” até 31/12/2013**

Data	Objeto	Valor
08-06-2010	Gestão, acompanhamento, promoção e divulgação da candidatura do concelho de Santana à Reserva da Biosfera da UNESCO.	160.000,00€
29-07-2010	Promoção, gestão, exploração e elaboração de eventos e animações de natureza cultural e artística, a promoção da ação turística, desportiva, ambiental e agrícola; bem como pela divulgação do património histórico, antropológico e cultural do concelho de Santana.	130.000,00€
22-02-2011	Gestão, investigação, conceção e execução de projetos estruturais, bem como o acompanhamento, promoção e divulgação da candidatura do concelho de Santana à Reserva da Biosfera da UNESCO.	151.000,00€
22-02-2011	Promoção, gestão, exploração e elaboração de eventos e animações de natureza sociocultural e artística, tendo em consideração a promoção da ação turística e a divulgação do património histórico, antropológico, natural e cultural do concelho de Santana.	119.000,00€
09-02-2012	Gestão, investigação, conceção e execução de projetos estruturais, bem como o acompanhamento, promoção e divulgação do título atribuído pela UNESCO a Santana.	151.000,00€
09-02-2012	Promoção, gestão, exploração e elaboração de cartazes e animações de natureza sociocultural e artística, tendo em consideração a imagem territorial bem como a promoção da ação turística e a divulgação do património histórico, antropológico, natural e cultural do concelho de Santana.	100.000,00€
26-02-2013	Gestão, investigação, conceção e execução de projetos estruturais, bem como o acompanhamento, promoção e divulgação do título atribuído pela UNESCO ao concelho de Santana, bem como gerir a plataforma de comunicação do projeto/marca Santana Madeira Biosfera.	169.110,00€
<b>Total</b>		<b>980.110,00€</b>

<sup>105</sup> Designação atual da entidade, atenta a alteração aos estatutos, no decurso da entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31/08. Até então a empresa denominava-se *Terra Cidade, E.M.*

<sup>106</sup> Tendo iniciado a sua atividade a 04/01/2010, de acordo com o Anexo ao Balanço e à Demonstração de Resultados de 2010 (CD: Contas Gerência – Participadas – Terra Cidade – Contas\_Finais\_2010 – pág. 5).

<sup>107</sup> Cfr. o art.º 3.º dos Estatutos anteriores à alteração decorrente da publicação da Lei n.º 50/2012 (CD - Enquadramento legal – Estatutos\_TerraCidade\_EEM).

<sup>108</sup> Cfr. o art.º 4.º dos Estatutos alterados na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 50/2012 (CD - Enquadramento legal – Estatutos\_TerraCidade\_EEM).

<sup>109</sup> Cfr. o art.º 23.º da Lei 53-F/2006, de 29/12, e art.ºs 47.º e 50.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08, que revogou a Lei 53-F/2006. Note-se ainda que no âmbito da anterior Lei n.º 53-F/2006, a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas do sector empresarial local dependia da celebração de contratos de gestão.

<sup>110</sup> Cfr. o art.º 32.º (versão original dos estatutos) e art.º 24.º, n.º 1 (versão alterada dos estatutos) - (CD - Enquadramento legal – Estatutos\_TerraCidade\_EEM).

<sup>111</sup> Cfr. a Pasta II da Documentação de Suporte, Separador 10, fls. 701 a 758 e CD: Processo – Resposta\_CMS\_Julho\_2014 – TC - ponto 1 – Cont. Prog. Terra Cidade.

## A) CRITÉRIOS DE DISSOLUÇÃO DAS EMPRESAS LOCAIS

Segundo o n.º 1 do art.º 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) *As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios;*
- b) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas;*
- c) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;*
- d) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.”*

Com o intuito de verificar se a empresa estava em condições de contratar com o município (ou seja se não cumpria os critérios de dissolução previstos na Lei) procedeu-se a uma apreciação sumária às contas, tendo-se concluído que:

- Em 2012 foram incorretamente contabilizados, a título de “*Vendas / Prestação de Serviços*”, 100 000,00€ relativos ao subsídio proveniente de um CP celebrado com a CMS (ao abrigo dos art.ºs 47.<sup>o112</sup> e 50.<sup>o113</sup> da Lei n.º 50/2012), no âmbito da gestão sociocultural<sup>114</sup>;
- Em 2013, os valores das “*Vendas / Prestação de Serviços*” foram, também, indevidamente inflacionados em 74 500,00€, relativos ao contrato de prestação de serviços (que deveria ter assumido a forma de CP<sup>115</sup>) celebrado com a CMS, no âmbito da gestão de cartazes socioculturais<sup>116</sup>.

A incorreta contabilização daquelas receitas por parte da empresa decorre do facto<sup>117</sup> do Sistema de Normalização Contabilística, aprovado pelo DL 158/2009, de 13 de julho (cfr. o artigo 3.º) e do correlativo Código de Contas, aprovado pela Portaria n.º 1011/2009, de 9 de setembro, definir que os proveitos emergentes de contratos programa celebrados com os municípios devem ser registados na conta “*75 Subsídios à exploração - 751 Subsídios do*

---

<sup>112</sup> Cfr. o n.º 1 do art.º 47.º que estabelece que:

“*A prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos –programa com as entidades públicas participantes.*”

<sup>113</sup> Cfr. o n.º 1 do art.º 50.º que estabelece que:

“*As entidades públicas participantes devem celebrar contratos -programa com as respetivas empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional onde se defina a missão e o conteúdo das responsabilidades de desenvolvimento local e regional assumidas.*”

<sup>114</sup> Cfr. o CD: Processo – Resposta\_CMS\_Julho\_2014 – TC - ponto 3 - Ordens pto - Terra cidade – ANO 2012.

<sup>115</sup> A Lei n.º 50/2012 é muito clara ao estabelecer os movimentos financeiros admitidos entre os municípios e respetivo setor empresarial, distinguindo as contrapartidas por aquisição de bens e de serviços, admitidas no seu artigo 36.º – “*devidas pela prestação contratual pelas empresas a preços de mercado*” – das que consubstanciam subsídios à exploração atribuídos “*pelas entidades públicas participantes no capital social [e que exigem] a celebração de contrato programa*”, para suporte da prestação de serviços de interesse geral, subsídios que devem refletir “*a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral*”, como se prevê nos artigos 32.º e 47.º.

<sup>116</sup> Cfr. o CD: Processo – Resposta\_CMS\_Julho\_2014 – TC - ponto 3 - Ordens pto - Terra cidade – ANO 2013.

<sup>117</sup> Consultar a este respeito o Acórdão n.º 17/2014-11.JUN-1.ª S/SS, Processo n.º 94/2014 (CD: Enquadramento legal – Acordao\_17\_2014\_1S\_SS).





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

Estado e outros entes públicos<sup>118</sup>” e não nas contas “71 Vendas” ou “72 Prestação de serviços”.

Quadro 21 – Critérios de dissolução

(em euros)

RJSEL - art.º 62.º, n.º 1	2010	2011	2012	2013
Vendas/ Prestação de Serviços	11.491,95	100.202,03	(i) 225.896,91	(ii) 184.029,46
a) Gastos Totais	363.588,05	438.835,13	503.709,79	492.553,59
<b>Grau de cobertura (%)</b>	<b>3,16</b>	<b>22,83</b>	<b>39,95</b>	<b>30,83</b>
Subsídios à exploração	306.624,23	350.531,35	(i) 309.099,07	(ii) 310.214,01
b) Receitas	320.280,18	450.733,38	535.010,41	494.026,91
<b>Peso relativo (%)</b>	<b>95,74</b>	<b>77,77</b>	<b>57,77%</b>	<b>62,79%</b>
Resultado operacional	-37.824,99	12.925,46	31.317,03	1.473,32
c) Amortizações	5.411,62	7.145,40	6.545,43	3.391,71
<b>RO sem amortizações</b>	<b>-32.413,37</b>	<b>20.070,86</b>	<b>37.862,46</b>	<b>4.865,03</b>
d) <b>Resultado líquido</b>	<b>-43.528,87</b>	<b>5.562,73</b>	<b>28.682,17</b>	<b>1.308,18</b>

**Notas:**

- O valor das “Vendas/ Prestação de Serviços” de 2012 foi reduzido em 100 000,00€ (relativos ao produto de um CP celebrado com a CMS, no âmbito da gestão sociocultural, que a empresa contabilizou como prestação de serviços, em contrapartida dos “Subsídios à exploração”.
- O valor das “Vendas / Prestação de Serviços” de 2013 foi corrigido em 74 500,00€ (relativos ao montante do contrato de prestação de serviços celebrado com a CMS, no âmbito da gestão de cartazes socioculturais) que a empresa contabilizou como prestação de serviços, em contrapartida dos “Subsídios à exploração”.

Do que antecede resulta que nos exercícios de 2010 a 2012 a entidade, não só apresentou vendas e prestações de serviços que cobriam menos de 50% dos gastos totais, como o peso contributivo dos subsídios à exploração foi superior a 50% das receitas, impondo-se à edilidade a obrigação de deliberar a dissolução da empresa municipal, no prazo de seis meses<sup>119</sup> em cumprimento das citadas alíneas a) e b) o n.º 1 do art.º 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

Como corolário desta situação decorre que toda a contratação celebrada entre o município e a empresa municipal carece de base legal estando ferida de nulidade (cfr., com as devidas adaptações, a argumentação expandida nos pontos 33 a 42 do Acórdão n.º 17/2014-11.JUN-1.ª S/SS) pelos seguintes motivos:

- Se é nula e passível de responsabilidade financeira a constituição de uma empresa com violação do juízo de viabilidade e racionalidade económica exigido nos artigos 32.º da Lei n.º 50/2012<sup>120</sup> e 9.º da Lei n.º 53-F/2006<sup>121</sup>, a mesma sanção deve ser aplicada à

<sup>118</sup> De acordo com as notas de enquadramento dessa Portaria “esta conta inclui os subsídios relacionados com o rendimento, conforme estabelecido na NCRF [Norma Contabilística e de Relato Financeiro] 22 — Contabilização dos Subsídios do Governo e Divulgação de Apoios do Governo”. E de acordo com o n.º 4 da NCRF 22, “Governo: refere-se ao Governo e organismos semelhantes sejam eles locais, nacionais ou internacionais”.

<sup>119</sup> Prazo que se iniciou em Janeiro de 2013, data em que a entidade fez 3 anos de atividade.

<sup>120</sup> Por ser mais relevante transcreve-se o n.º 1 do artigo 32.º, epígrafado de “Viabilidade económico – financeira e racionalidade económica” que dispõe que “A deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da

decisão de manutenção de uma empresa que viole o mesmo juízo formulado nos termos do artigo 62.º da citada Lei n.º 50/2012;

- b) O Código Civil no seu artigo 280.º, estabelece que “[é] nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável”;
- c) O n.º 4 do artigo 3.º da Lei das Finanças Locais<sup>122</sup> então vigente estabelecia que “[s]ão (...) nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”. E a nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) continua a estabelecer a mesma sanção no n.º 2 do seu artigo 4.º

O incumprimento da obrigação de deliberar a extinção da empresa nos termos do art.º 62.º, n.º 1, alíneas a) e b) da Lei n.º 50/2012<sup>123</sup> e <sup>124</sup> configura uma situação geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória, prevista no n.º 1, al. d) do art.º 65.º da LOPTC, imputável aos membros do executivo municipal que exerceram funções na gerência de 2013, a quem competia propor a dissolução da empresa.

Em sede de contraditório, os membros da Assembleia Municipal Suzanne Gouveia Pedro, Maria Inês Mendonça de Andrade, José Gil Cardoso Cunha, Maria Hiolanda Silva Vieira, José Pedro da Silva Martins, Maria Helena de Jesus Rodrigues, Manuel Heliodoro Freitas Dória, Maria de Fátima Camacho, Manuel João dos Reis de Jesus, António Joaquim Batista Rosa, Raúl Emanuel Freitas Duarte e Arlindo de Freitas Brás alegaram que, em 2012, *“através do contrato programa biosfera foi pago 151.000€ e através do contrato referente à gestão dos cartazes socioculturais foi pago o montante de 100.000,00€.*

*Sendo o total das receitas naquele ano de 535.010,00€, obtêm-se a percentagem de transferências da CMS de 46,92%”.*

Contudo, tal informação não corresponde à constante dos documentos de prestação de contas da Terra Cidade, E.E.M<sup>125</sup>, segundo os quais os subsídios à exploração em 2012 ascenderam a 209 099,07€, aos quais acrescem 100 000,00€ relativos ao CP celebrado com a CMS no âmbito da gestão sociocultural, que a empresa contabilizou como prestação de serviços.

Mais referiram<sup>126</sup>, *«pelo conteúdo dos Relatórios e Contas de 2012 e 2013, que o início da exploração teve início em 2011 e não em 2010, pelo menos foi essa a convicção dos contraditados em face das informações prestadas pelos documentos apresentados»*, pelo que *«o triénio a considerar para efeitos de eventual dissolução não seria o de 2010 a 2012 mas*

---

*identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira.*” (negrito nosso).

<sup>121</sup> Com uma redação semelhante à do art.º 32.º da Lei n.º 50/2012 prevendo-se, a título de sanção, a **nulidade** do ato de criação e a **responsabilização financeira** dos seus autores.

<sup>122</sup> Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, publicada no D.R. de 15 de fevereiro de 2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, e 67-A/2007, de 31 de dezembro.

<sup>123</sup> Cfr. o art.º 61.º n.º 2 da Lei 50/2012, que remete para o art.º 22.º da mesma Lei e para o art.º 8.º, n.º 1 da Lei 53-F/2006, de 29/09.

<sup>124</sup> Por aplicação da cominação prevista nos art.ºs 32.º da Lei n.º 50/2012 e 9.º da Lei 53-F/2006.

<sup>125</sup> Designadamente, da Demonstração de Resultados do exercício findo em 31/12/2012, das Notas 17 e 18 do Anexo às demonstrações financeiras e da Certificação Legal de Contas (CD: Processo – Contas Gerência – Participadas – Terra Cidade).

<sup>126</sup> Posição que foi acompanhada pelos responsáveis Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva, ao afirmar «que a fase efetiva de exploração teve início no exercício de 2011».



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

*sim o de 2011 a 2013*». Sobre esta alegação referir, em defesa da posição constante do relato, que, em 8 de junho<sup>127</sup> e em 29 de julho<sup>128</sup> de 2010, foram celebrados 2 contratos programas com a autarquia e que dos documentos de prestação de contas da Terra Cidade, E.E.M. de 2010, constam vendas de 11 491,95€, comprovando a atividade da empresa em 2010.

Os responsáveis Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes vieram alegar que *«apenas assumiram funções (...) no dia 22 de [o]utubro de 2013 (...) e nenhuma das medidas concretas que são referidas no Relato como suscetíveis de responsabilidade financeira foram praticadas ou causadas por sua direta ou indireta influência na decisão»*, sendo que *«quando assumiram funções solicitaram estudos sobre a empresa municipal em causa»*, tendo iniciado *«os procedimentos com vista à extinção da dita empresa municipal»*.

Os responsáveis Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva vieram alegar que, em 2012, *«foi ajustado o lançamento contabilístico referente ao contrato programa para gestão dos cartazes socioculturais, por compreender uma efetiva prestação de serviços e que tem sido assumida fiscalmente como tal em sede de IVA»*, e que por concordarem com a distinção prevista na Lei 50/2012 sobre prestação de serviços e subsídios à exploração *«é que foram efetivados dois movimentos financeiros totalmente distintos na forma e na substancia»*.

Por outro lado, entendem que a interpretação do TC para efeitos de *«cálculo dos pressupostos do artigo 62.º, não faz distinção entre os subsídios atribuídos pelo Órgão Executivo e os Subsídios efetuados tendo em conta a própria gestão financeira e consequente autofinanciamento»*.

Mais acrescentam que a *«contratação interna (in house) cumpre cumulativamente com os dois requisitos do art.º 5.º, n.º 2 do CCP»* e que *«independentemente da forma assumida (...) os pressupostos inerentes à contratação interna sempre teve como objetivo a gestão e desenvolvimento dos cartazes socioculturais promovidos pela CMS»*, tendo a mesma sido considerada, em sede fiscal, *«como Prestação de Serviços, pois sempre houve incidência de IVA»*, cujos preços de mercado foram *«salvaguardados»*, não constituindo os montantes pagos pela CMS ao abrigo dos contratos *in house «subsídios à exploração»*.

Sobre as alegações apresentadas, reitera-se que aquelas receitas não foram corretamente contabilizadas por parte da empresa, mantendo-se por conseguinte a posição defendida inicialmente. Refira-se, de todo o modo, que o facto de, fiscalmente, se qualificar uma dada operação como uma prestação de serviços não significa que o preço tenha sido fixado em condições mercantis de concorrência como exige o n.º 2, do art.º 36.º da Lei n.º 50/2012.

## **B) CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

Em 26 de setembro de 2013 foi celebrado um contrato de prestação de serviços para a gestão e realização de cartazes socioculturais<sup>129</sup>, no valor de 74 500,00€, tendo a CMS legalmente

---

<sup>127</sup> Para a gestão, acompanhamento, promoção e divulgação da candidatura do concelho de Santana à *Reserva da Biosfera da UNESCO*.

<sup>128</sup> Para a promoção, gestão, exploração e elaboração de eventos animações de natureza cultural e artística; a promoção da ação turística, desportiva, ambiental e agrícola; bem como pela divulgação do património histórico, antropológico e cultural do concelho de Santana.

<sup>129</sup> A saber, “Festa dos Compadres”, “Santana Cidade Ativa”, “Mostra Gastronómica de Santana”, “Semana da Juventude”, “Dia do Concelho” e “Noite do Mercado” (Cfr. a Pasta II da Documentação de Suporte, Separador 10, fls. 701 a 758).

invocado o disposto no n.º 2, do art.º 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e o n.º 2, do art.º 5<sup>130</sup> do Código dos Contratos Públicos (CCP<sup>131 e 132</sup>).

Decorre da norma invocada<sup>133</sup> que só é admissível a celebração de contratos de prestação de serviços entre um município e uma empresa local se as contratações forem efetuadas em condições mercantis de concorrência e os preços formados no mercado ou, eventualmente, aqueles que inequivocamente comparem com preços formados nessas condições, devendo as restantes prestações de serviços ser tituladas nos termos dos artigos 47.º e 50.º da mesma lei<sup>134</sup>.

Assim, não tendo sido demonstrado que a prestação de serviços a que se refere o presente contrato está integralmente remunerada a *preços de mercado*, não se verifica o pressuposto legal para a aplicação daquele artigo 36.º, n.º 2 sendo, por conseguinte, inadequada a forma de contrato de prestação de serviços adotada no contrato celebrado a 26 de setembro de 2013.

Acresce, pelos motivos enunciados na alínea anterior, que à data da celebração do contrato em causa a empresa já deveria ter sido extinta e que as deliberações de contratação estão feridas de nulidade (cujos efeitos se transmitem ao próprio contrato) por força do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro conjugado com os n.ºs 3 e 4 do artigo 70.º, alíneas a) e b) do artigo 62.º e com o art.º 32.º todos da Lei n.º 50/2012.

Assim, a factualidade que antecede é suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do n.º 1, al. b do art.º 65.º da LOPTC<sup>135</sup>, imputável ao Presidente da Câmara, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, e aos Vereadores Odília Maria Freitas Garcês e António Pêco Jardim<sup>136</sup>, que deliberaram aprovar a referida prestação de serviços.

---

<sup>130</sup> O mencionado n.º 2 do art.º 5.º, respeitante à “*Contratação excluída*”, estabelece que: “*A parte II do presente Código também não é aplicável à formação dos contratos, independentemente do seu objeto, a celebrar por entidades adjudicantes com uma outra entidade, desde que:*

- a) *A entidade adjudicante exerça sobre a atividade desta, isoladamente ou em conjunto com outras entidades adjudicantes, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; e*
- b) *Esta entidade desenvolva o essencial da sua atividade em benefício de uma ou de várias entidades adjudicantes que exerçam sobre ela o controlo análogo referido na alínea anterior.*”

<sup>131</sup> DL n.º 18/2008, de 29/01, alterado pelos DL n.ºs 278/2009, de 2/10, 131/2010, de 14/12 e 149/2012, de 12/07, e pelas Leis n.ºs 3/2010, de 27/04 e 64-B/2011, de 30/12.

<sup>132</sup> Adaptado à RAM através do DLR n.º 34/2008/M, de 14/08, retificado pela Declaração de Retificação n.º 60/2008, de 10/10, e alterado pelos DLR n.ºs 45/2008/M, de 31/12, 34/2009/M, de 31/12, 2/2011/M, de 10/01, 5/2012/M, de 30/03 e 42/2012/M, de 31/12.

<sup>133</sup> O art.º 36.º, epígrafado de “*Proibição de subsídios ao investimento*”, refere o seguinte: “

- 1 - *As entidades públicas participantes não podem conceder às empresas locais quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital.*
- 2 - *A contratação respeitante à adjudicação de aquisições de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas não pode originar a transferência de quaisquer quantias, pelas entidades públicas participantes, para além das devidas pela prestação contratual das empresas locais a preços de mercado.*
- 3 - *As adjudicações referidas no número anterior não podem integrar os contratos - programa previstos nos artigos 47.º e 50.º.*
- 4 - *Os montantes pagos pelas entidades públicas participantes ao abrigo dos contratos previstos no n.º 2 não constituem subsídios à exploração.*”

<sup>134</sup> Cfr. o Acórdão n.º 4/13 – 4.MAR-1ª S/SS (CD - Enquadramento legal – Acordao\_4\_2013\_1S\_SS).

<sup>135</sup> Apesar dos pagamentos efetuados em 2013 ao abrigo do contrato de prestação de serviços, serem ilegais, verificando-se uma contraprestação efetiva de trabalho, adequada e proporcional à prossecução das atribuições da entidade, não há lugar a reposição por pagamentos indevidos, nos termos do art.º 59.º, n.º 4 da LOPTC.

<sup>136</sup> Cfr. o ponto 8 da Ata n.º 21/2013 referente à reunião daquele executivo do dia 25/09/2013. A celebração deste contrato não foi submetida à AMS (CD - Processo – Resposta\_CMS\_Julho\_2014 – TC - ponto 2 – Atas da Assembleia Municipal; e – Atas da Câmara Municipal).



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

Em sede de contraditório aqueles responsáveis alegaram que a «*base de consideração dos contratos de prestação de serviços a preços de mercado (...) teve sempre uma quantificação*» e que «*[g]rande parte das despesas e consequente quantificação que suportou os contratos in house, foram submetidas às referidas candidaturas de apoio comunitário*», pelo que o «*rigor inerente a um procedimento de candidatura a quadros comunitários de apoio, por si só, valida os preços de mercado invocados*».

Sobre as alegações agora oferecidas, cumpre referir que os contraditados elencaram um conjunto de explicações e de diligências que não afastam as conclusões avançadas no relato mantendo-se por conseguinte a posição defendida inicialmente.

### C) CONTRATO POGRAMA DE 2013

Em 26-02-2013 a CMS celebrou um contrato programa no montante de 169 110,00€ destinado à: gestão, investigação, conceção e execução de projetos estruturais, bem como o acompanhamento, promoção e divulgação do título atribuído pela UNESCO ao concelho de Santana, bem como gerir a plataforma de comunicação do projeto/marca Santana Madeira Biosfera<sup>137</sup>.

Considerando que aquando da celebração do contrato-programa a empresa municipal já não cumpria os requisitos legais para continuar a sua atividade, e que as deliberações de contratação estão feridas de nulidade (cujos efeitos se transmitem ao próprio contrato) por força do n.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro conjugado com os n.ºs 3 e 4 do artigo 70.º, alíneas a) e b) do artigo 62.º e com o art.º 32.º todos da Lei n.º 50/2012, a factualidade que antecede é suscetível de originar responsabilidade financeira sancionatória por violação de normas sobre a autorização e pagamento de despesas públicas (n.º 1, al. b do art.º 65.º da mesma Lei)<sup>138</sup>.

Assim, foi considerada no relato a imputação de responsabilidade financeira sancionatória<sup>139</sup> aos responsáveis do executivo que deliberaram favoravelmente<sup>140 e 141</sup>, bem como aos membros da Assembleia Municipal que votaram favoravelmente<sup>142</sup> ou que se abstiveram<sup>143</sup> de votar a celebração do contrato-programa de 2013.

<sup>137</sup> Cfr. a Pasta II da Documentação de Suporte, Separador 10, fls. 701 a 758.

<sup>138</sup> Apesar dos pagamentos efetuados em 2013 ao abrigo do contrato programa e do contrato de prestação de serviços serem ilegais, verificando-se uma contraprestação efetiva de trabalho, adequada e proporcional à prossecução das atribuições da entidade, não há lugar a reposição por pagamentos indevidos, nos termos do art.º 59.º, n.º 4 da LOPTC.

<sup>139</sup> Embora a consequência da nulidade seja a reposição da situação anterior à da celebração do contrato o que conduziria à reintegração nos cofres municipais das importâncias despendidas, entende-se que essa situação concretizaria um “*enriquecimento sem causa*” do Município à custa dos particulares.

<sup>140</sup> Nomeadamente, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, João Gabriel Jardim Caldeira, Odília Maria Freitas Garcês e António Gonçalo Peco Jardim, Presidente da CMS e vereadores, respetivamente.

<sup>141</sup> Cfr. o ponto 5 da Ata n.º 5/2013 da reunião realizada a 18/02/2013 (CD - Processo – Resposta\_CMS\_Julho\_2014 – TC - ponto 2 – Atas da Assembleia Municipal; e – Atas da Câmara Municipal).

<sup>142</sup> Nomeadamente, José Miguel Jardim d’Olival de Mendonça, Suzana Gouveia Pedro de Trindade, Maria Inês Mendonça de Andrade, José Gil Cardoso Cunha, Maria Hiolanda Silva Vieira, José Pedro da Silva Martins, Maria Helena de Jesus Rodrigues, Manuel Heliodoro Freitas Dória, Maria de Fátima Camacho, Manuel João dos Reis de Jesus, António Joaquim Caires Batista Rosa, Raúl Emanuel Freitas Duarte e Arlindo de Freitas Brás (deputados municipais pelo grupo do PSD).

<sup>143</sup> A saber: José Samuel Caires Batista Rosa, António Martins Batista Rosa e Paulo José Nunes dos Santos (deputados municipais pelo grupo do PS).

Sobre esta matéria, vieram os membros da Assembleia Municipal<sup>144</sup> alegar que deliberaram aprovar a celebração do contrato programa com base na informação constante dos *«documentos e elementos contabilísticos fornecidos pela Câmara Municipal, bem como com base nas informações prestadas pelo executivo camarário, as quais, por sua vez, assentavam nos documentos contabilísticos aprovados pelo Conselho de Administração, objeto de parecer do Fiscal Único e sujeitos a certificação legal de contas»*, acrescentando que aprovavam os *«Relatórios e Contas, referentes aos exercícios de 2010 a 2012»* apresentados pelo executivo e *«certificadas e objeto de parecer favorável pela UHY & Associados, SROC, Lda., (...) e remetidas para o Venerando Tribunal de Contas»*<sup>145</sup>.

Mais informam que *«nem o Fiscal Único, nem a sociedade UHY & Associados, SROC, Lda. fizeram qualquer menção a uma alegada incorreta contabilização de receitas»*, que *«à data da aprovação da celebração do contrato programa, admitindo que as causas de dissolução estavam verificadas, as contas não tinham sido apresentadas, os deputados municipais não conheciam as contas, nem podiam, por conseguinte, aferir pela verificação dos requisitos de encerramento da atividade da empresa local»*, e que na sequência da *«discussão e votação do Relatório de Gestão Previsional para 2013 (...) e respetivo Parecer do Fiscal Único sobre os instrumentos de gestão previsional (...) os contraditados tinham razões para aprovar a celebração do contrato programa, por a empresa ser viável e nada ter sido apontado sobre a verificação de eventuais causas de dissolução da empresa»*.

Com argumentação idêntica, vieram os membros da Assembleia Municipal José Manuel Caires Batista Rosa, António Martins Batista Rosa e Paulo José Nunes dos Santos justificar a sua abstenção nas deliberações que versavam sobre a empresa local em causa.

Os contraditados terminam as suas alegações conjuntas requerendo a relevação da *«aplicação da multa por estarem preenchidos os pressupostos legais para este efeito, previstos no n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC»*.

Concordando com as alegações agora oferecidas, considera-se estarem reunidos os pressupostos para efeitos da relevância da responsabilidade financeira sancionatória imputada aos membros da Assembleia Municipal, nos termos do citado n.º 8 do art.º 65.º da LOPTC.

Ainda em sede de contraditório, os responsáveis Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Martinho Mendonça de Freitas, João Gabriel Caldeira Jardim, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim e Adelino Marques Teixeira da Silva remetem as suas alegações sobre a presente factualidade para as alegações apresentadas relativas ao ponto B) supra (Contrato de Prestação de Serviços).

Como a argumentação apresentada pelos membros do executivo não trouxe elementos novos suscetíveis de alterar as conclusões avançadas no relato, mantém-se a posição defendida inicialmente, pese embora a infração em apreço, embora autónoma, tenha uma estreita

---

<sup>144</sup> Nomeadamente: Suzanne Gouveia Pedro, Maria Inês Mendonça de Andrade, José Gil Cardoso Cunha, Maria Hiolanda Silva Vieira, José Pedro da Silva Martins, Maria Helena de Jesus Rodrigues, Manuel Heliodoro Freitas Dória, Maria de Fátima Camacho, Manuel João dos Reis de Jesus, António Joaquim Batista Rosa, Raúl Emanuel Freitas Duarte e Arlindo de Freitas Brás.

<sup>145</sup> Neste sentido esclarece-se que as contas das empresas não são objeto de Verificação Interna de Contas (VIC). Por outro lado, as VIC efetuadas pelo TC são um tipo de controlo que *“abrange a análise e conferência da conta apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento”* (cfr. o artigo 53.º, n.º 2 da Lei 98/97, de 26 de Agosto), sem a conferência de quaisquer documentos comprovativos da despesa realizada ou da receita arrecadada, tal como ressalvado no ponto 5 dos correlativos relatórios.



conexão com o incumprimento do dever de extinção da empresa municipal enunciado na precedente alínea A).

### 3.5. CONTRATAÇÃO E ESCOLHA DE PARCEIROS PRIVADOS

No ano económico de 2013, foram identificados sete fornecedores de bens e serviços do Município de Santana com uma faturação superior a 60 mil euros e que constam no quadro seguinte:

Quadro 11 – Principais fornecedores com faturação superior a 60 mil euros no ano económico de 2013

Fornecedores	Valor despesa assumida 2013		Δ %	N.º faturas
	Global	Por ajuste direto (1)		
José Avelino Pinto - Construção e Engenharia, S.A.	169.460,98€	12.643,47€	7,5%	2
David Fernandes - Unipessoal, Lda.	94.130,17€	50.414,92€	53,6%	5
J.C.F. - Construções de Santana, Lda.	88.559,31€	74.474,41€	84,1%	10
Brinertes - Unipessoal, Lda.	71.304,75€	58.361,75€	81,8%	6
Edifaial - Construções, Lda.	67.447,71€	61.684,43€	91,5%	9
Lubriana - Lubrificadora de Santana, Lda.	66.308,30€	62.381,96€	94,1%	10
João Eduardo de Andrade, Lda.	62.723,86€	56.461,60€	90,0%	8
<b>Total</b>	<b>619.935,08€</b>	<b>376.422,54</b>	<b>60,5%</b>	<b>50</b>

**Nota (1):** Regime simplificado.

Da análise e conferência às faturas, extratos de fornecedores e contas correntes da despesa<sup>146</sup>, constatou-se que:

- 49 (98%) das 50 aquisições de bens e serviços analisadas e que totalizam o montante de 376 mil euros, não foram precedidas de qualquer consulta ao mercado;
- O procedimento predominante foi o ajuste direto, regime simplificado, tendo 90% (45) das faturas respeitado o valor limite preceituado no n.º 1 do art.º 128.º do CCP e adaptado pelo art.º 4.º do DLR n.º 34/2008/M;
- 2 dos fornecedores analisados, “*David Fernandes, Lda.*” e “*Lubriana, Lda.*” forneceram, ao longo de todo o ano, diverso material para reparação de edifícios, no valor de 94.130,17€, e combustível, no valor de 66.308,30€, para as viaturas municipais, respetivamente.

Os restantes 5 prestaram serviços e forneceram bens entre 22 de julho e 2 de outubro de 2013, cujos montantes globais variaram entre os 12 mil euros e os 75 mil euros, sendo que o fornecedor “*João Eduardo de Andrade, Lda.*” em dois dias (26 e 27 de setembro de 2013) faturou 56 mil euros.

<sup>146</sup> Cfr. a Pasta III da Documentação de Suporte, Separador 11 e CD: Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 11.

Sobre esta matéria o CCP prevê, no seu art.º 128.º, que nos casos de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços, cujo preço contratual na RAM não seja superior a 6 750,00€<sup>147</sup>, a adjudicação possa ser feita diretamente sobre uma fatura ou um documento equivalente. Nos restantes casos e até ao limite de 101 250,00€, em obediência ao art.º 20.º, n.º 1, alínea a), do Código, e ao art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14.08, prevê-se que as entidades adjudicantes sigam o procedimento de ajuste direto com consulta a pelo menos um fornecedor, o que determina a elaboração, designadamente, de um convite e de um caderno de encargos, podendo ser convidada a apresentar proposta uma única entidade.

Referir, neste particular, que o TC tem considerado que os princípios da concorrência, da igualdade, da transparência (n.º 4 do art.º 1.º do CCP), bem como da prossecução do interesse público (art.º 4.º do CPA) ficam melhor acautelados com a auscultação, sempre que possível, de mais do que um potencial fornecedor, atentos os benefícios potenciais em termos de preço e/ou qualidade dos bens e serviços a adquirir.

Nessa medida, atenta a despesa envolvida, considera-se ser plenamente justificada a recomendação d7) formulada no Relatório n.º 5/2012/FC/SRMTC (Auditoria de fiscalização concomitante à Câmara Municipal de Santana – Despesas de pessoal e de contratação pública – 2011) que instava a Câmara Municipal de Santana, embora no âmbito das empreitadas de obras públicas, para que *“Nos procedimentos de ajuste direto para a formação de contratos públicos lançados ao abrigo dos art.ºs 112.º e ss. do CCP, procure alcançar melhores resultados do ponto de vista económico para o erário público, pela via de uma consulta prévia ao mercado ou do convite a apresentar proposta a mais de uma entidade”*.

### **3.6. ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES NA EMPRESA TERRA CIDADE, E.M.**

A análise realizada permitiu concluir que, a partir de 22 de novembro de 2013<sup>148</sup>, os dois vereadores executivos da CMS exerceram, sem direito a remuneração, os cargos de Presidente e Vogal do CA da empresa *“Terra Cidade, E.M.”* tendo sido observado o regime jurídico das incompatibilidades e impedimentos aplicáveis<sup>149</sup>.

### **3.7. PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRAÇÕES CONEXAS**

Em conformidade com a Recomendação do Conselho da Prevenção da Corrupção de 1 de Julho de 2009, a CMS elaborou o *Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas*, o qual foi aprovado na reunião da CMS de 30/12/2009<sup>150</sup>. Contudo, a CMS não procedeu à sua atualização (prevista para o segundo semestre de 2010<sup>151</sup>), nem elaborou anualmente os Relatórios de Execução.

<sup>147</sup> Valor obtido através da conjugação do art.º 128.º, n.º 1 do CCP com o art.º 4.º, n.º 1 do DLR n.º 34/2008/M, de 14.08., ao qual acresce o coeficiente 1,35.

<sup>148</sup> Cfr. a Ata n.º 108/2013 da Reunião do Conselho de Administração da empresa (a fls. 1198 da Pasta III da Documentação de Suporte).

<sup>149</sup> Embora o Estatuto do Gestor Público, tenha vindo a estabelecer, no n.º 1 do seu art.º 22, o exercício de funções de gestor público executivo em regime de exclusividade, enquanto eleito local, os administradores em causa estavam isentos desta regra de exclusividade quer pelo art.º 6.º da Lei n.º 64/93, de 26 de agosto, quer pelo art.º 3.º da Lei n.º 29/87, de 30/06, alterada pela Lei n.º 52-A/2005, de 10/10.

<sup>150</sup> Cfr. a Ata n.º 30/2009 (a fls. 1199 a 1201 da Pasta III da Documentação de Suporte).

<sup>151</sup> Cfr. a pág. 14 deste Plano.





#### 4. EMOLUMENTOS

Nos termos do n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio<sup>152</sup>, serão devidos emolumentos pela Câmara Municipal de Santana, no montante de 17 164,00 € (cfr. Anexo VIII).

#### 5. DETERMINAÇÕES FINAIS

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

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Relevar a responsabilidade financeira sancionatória imputada no ponto 3.4 alínea C (na parte respeitante aos membros da Assembleia Municipal), ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 8, da Lei n.º 98/97, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto;
- c) Remeter um exemplar deste relatório:
  - Ao Vice-Presidente do Governo Regional da RAM e ao Secretário Regional do Plano e Finanças, por deterem, respetivamente, a tutela administrativa e financeira das autarquias sedeadas na Região;
  - Aos membros da Câmara Municipal de Santana no período de 2008-2013;
  - Ao responsável pela Divisão Administrativa Jurídica e Financeira;
  - Aos membros da Assembleia Municipal de Santana que autorizaram a celebração do contrato-programa com a “*Terra Cidade, E.M.*” no ano de 2013;
  - Aos membros do Conselho de Administração da empresa “*Terra Cidade, E.M.*”;
  - Ao 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;
  - Ao atual Presidente da Assembleia Municipal de Santana;
  - À Direção-Geral das Autarquias Locais e à Inspeção-Geral de Finanças, nos termos do art.º 67.º da Lei n.º 50/2010.
- d) Expressar à Câmara Municipal de Santana o apreço do Tribunal pela disponibilidade e pela colaboração prestada durante o desenvolvimento desta ação;
- e) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efetuadas para dar acolhimento às recomendações constantes deste relatório;
- f) Fixar os emolumentos devidos em 17 164,00€, conforme a nota constante do Anexo VIII;

<sup>152</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do Tribunal de Contas, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-A/96, de 29 de junho, e na nova redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pelo art.º 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

- g) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação dos responsáveis;
- h) Entregar o processo da auditoria 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, aplicável por força do disposto no art.º 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Aprovado em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, no dia 22 de janeiro de 2015.

**A Juíza Conselheira,**

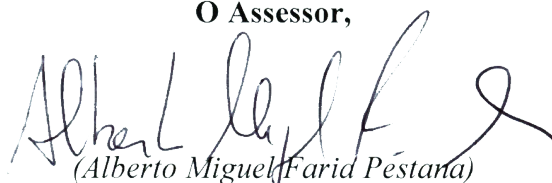


*(Laura Tavares da Silva)*

**A Assessora,**

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

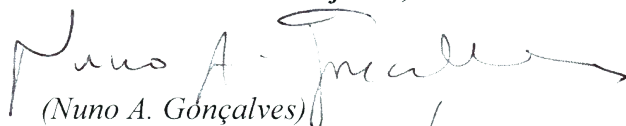
**O Assessor,**



*(Alberto Miguel Farid Pestana)*

***Fui presente,***

**O Procurador-Geral Adjunto,**



*(Nuno A. Gonçalves)*



# ANEXOS





## I – Quadro síntese da eventual responsabilidade financeira

As situações de facto e de direito integradoras de eventuais responsabilidades financeiras, à luz da LOPTC, encontram-se sintetizadas no quadro seguinte:

<b>Item do relato</b>	<b>Situação apurada</b>	<b>Normas Inobservadas</b>	<b>Responsabilidade financeira</b>	<b>Responsáveis</b>
<b>3.2.1.2 -B</b>	Incumprimento do limite de crescimento das despesas correntes no orçamento inicial de 2010.	Al. a) do n.º 4 do art.º 40.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01; Al. c) do n.º 2 do art.º 4.º do DL n.º 38/2008, de 07/03; Art.º 64.º, n.º 2 al. c) da Lei n.º 169/99, de 18/09.	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros do órgão executivo que elaboraram a proposta de orçamento para 2010 e a quem competia promover as respetivas revisões <b>a)</b>
<b>3.2.5</b>	Incumprimento do Plano de Saneamento Financeiro.	Art.º 5.º do DL n.º 38/2008 e al. a) do n.º 4 do art.º 40.º da LFL.	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. b) e d) da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros da CMS <b>b)</b>
<b>3.3.1</b>	Omissão da contabilização de faturas no exercício a que respeitam e insuficiência dos procedimentos de controlo interno em matéria de registo dos encargos da autarquia.	Al.s d) e g) do ponto 3.2 do POCAL. Ponto 2.9.1 e 2.9.2, al.s a), e), g) e j) do POCAL.	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al.s b) e d) e art.º 67.º, n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros da CMS <b>c)</b> Chefe de Divisão Administrativa Jurídica e Financeira, entre 12 de março e 31 de dezembro de 2013 <b>d)</b>
<b>3.3.2</b>	Incumprimento dos limites de endividamento líquido nos anos de 2010 e 2011.	Art.ºs 4.º, n.º 1 e 37.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, de 15/01.	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. f), <i>in fine</i> , da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros da CMS em 2010 e 2011 <b>e)</b>
<b>3.4</b>	A) Incumprimento da obrigação de dissolução da empresa municipal, no prazo de seis meses a partir de janeiro de 2013.	Art.º 62.º, n.º 1, alíneas a) e b) da Lei n.º 50/2012, de 31/08 Art.ºs 32.º da Lei n.º 50/2012 e 9.º da Lei 53-F/2006	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. d) da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros da CMS em 2013 <b>f)</b>
	B) Celebração do contrato de prestação serviços com a <i>Terra Cidade, E.M.</i> em 26/09/2013, em incumprimento da forma legalmente prevista para este tipo de contratos.	Art.º 4.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013 Art.ºs 70.º, n.ºs 3 e 4, 62.º, n.º 1, al.ª a) e b) e 32.º da Lei n.º 50/2012	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros da CMS que votaram favoravelmente <b>g)</b>

<b>Item do relato</b>	<b>Situação apurada</b>	<b>Normas Inobservadas</b>	<b>Responsabilidade financeira</b>	<b>Responsáveis</b>
C)	Celebração do CP com a <i>Terra Cidade, E.M.</i> em 26/02/2013, quando a empresa já não cumpria os requisitos legais para continuar a sua atividade.	Art.º 4.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013 Art.ºs 70.º, n.ºs 3 e 4, 62.º, n.º 1, al.ª s a) e b) e 32.º da Lei n.º 50/2012	<b>Sancionatória</b> Art.º 65.º, n.º 1, al. b) da Lei n.º 98/97, de 26/08.	Membros da CMS <b>h)</b>

**Notas:**

- a) Rui Moisés Fernandes de Ascensão, Odília Maria Freitas Garcês, Adelino Marques Teixeira da Silva, João Gabriel Jardim Caldeira e António Gonçalo Pêco Jardim (cfr. a Ata n.º 29/09, de 18/12/2009 – CD Processo – Resposta\_CMS\_20022014 – CMS\_Auditoria\_TC\_2014.zip – Auditoria TC 2014 – Ponto 9).
- b) Carlos de Sousa Pereira, Arnaldo João Teixeira, José António de Freitas, Zita Dulce Gouveia Pacheco, Adelino Marques Teixeira da Silva, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, João Gabriel Jardim Caldeira, Odília Maria Freitas Garcês e António Gonçalo Pêco Jardim.
- c) Carlos de Sousa Pereira, Arnaldo João Teixeira, José António de Freitas, Zita Dulce Gouveia Pacheco, Adelino Marques Teixeira da Silva, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, João Gabriel Jardim Caldeira, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim, Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Martinho Mendonça Freitas.
- d) Jorge Duarte Ascensão de Pontes.
- e) Adelino Marques Teixeira da Silva, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, João Gabriel Jardim Caldeira, Odília Maria Freitas Garcês e António Gonçalo Pêco Jardim.
- f) Rui Moisés Fernandes de Ascensão, João Gabriel Jardim Caldeira, Odília Maria Freitas Garcês, António Gonçalo Pêco Jardim, Adelino Marques Teixeira da Silva, Teófilo Alírio Reis Cunha, Élia Maria Freitas Gouveia, Márcio Dinarte da Silva Fernandes, Martinho Mendonça Freitas.
- g) Presidente da Câmara, Rui Moisés Fernandes de Ascensão, e Vereadores Odília Maria Freitas Garcês e António Pêco Jardim (cfr. a Ata da CMS n.º 21/2013, de 25/09/2013 – CD - Processo – Resposta\_CMS\_Julho\_2014 – TC - ponto 2 – Atas da Assembleia Municipal; e – Atas da Câmara Municipal).
- h) Rui Moisés Fernandes de Ascensão, João Gabriel Jardim Caldeira, Odília Maria Freitas Garcês e António Gonçalo Pêco Jardim (Cfr. Ata n.º 5/2013, de 18/02/2013 - CD - Processo – Resposta\_CMS\_Julho\_2014 – TC - ponto 2 – Atas da Assembleia Municipal; e – Atas da Câmara Municipal);
- i) Os elementos de prova encontram-se arquivados na Pasta do processo auditoria, separador 1 (folhas de 3 a 8), separador 3 (folhas 20 a 51) e separador 5 (folhas 156 a 868), na Pasta de documentação de suporte e no CD.

As multas têm como limite mínimo o montante correspondente a 15 Unidades de Conta (UC) e como limite máximo 150 UC<sup>153</sup>, de acordo com o preceituado no n.º 2 do citado art.º 65.º.<sup>154</sup> Com o pagamento da multa, pelo montante mínimo, extingue-se o procedimento tendente à efetivação de responsabilidade sancionatória, nos termos do art.º 69.º, n.º 2, al. d), ainda daquela Lei.

<sup>153</sup> De harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS), vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização do IAS. Assim, atento o disposto no art.º 113.º da Lei 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 2014, o valor da UC, é de 102,00€.

<sup>154</sup> Com a alteração introduzida pela Lei n.º 61/2011, de 7/12, o limite mínimo passou a 25 UC e o limite máximo a 180 UC pese embora a sua aplicação esteja circunscrita aos atos e contratos celebrados após o seu início de vigência.



## II – Dívidas a pagar com os empréstimos de saneamento financeiro

### A- PAGAMENTOS A EFETUAR PELO EMPRÉSTIMO BANCÁRIO COM A CGD E O BANIF

Empresa AVELINO FARINHA & AGRELA, S.A.	
Designação da empreitada	Notas de Débito
ALARGAMENTO E PAVIMENTAÇÃO DO CAMINHO RURAL DESDE O CORTADO AOS LAMACEIROS - SANTANA	64.500,65 €
PAVIMENTAÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DO FARROBO DE BAIXO ATÉ AO CABO AÉREO - SÃO JORGE	57.691,26 €
CONSTRUÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DOS ALHENDROS - FAJÃ DA MURTA - FAIAL - 1ª FASE	40.477,27 €
PAVIMENTAÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DOS ALHENDROS / FAJÃ DA MURTA - FAIAL - 2ª FASE	83.745,02 €
PAVIMENTAÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DE ACESSO À FAJÃ DA ROCHA DE BAIXO - SÃO JORGE	87.733,63 €
PAVIMENTAÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA ENTRE A E.R. 101 (FELPA) ATÉ AO FARROBO - SÃO JORGE	56.601,69 €
CONSTRUÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DAS FONTES - SÃO ROQUE DO FAIAL	57.317,57 €
CONSTRUÇÃO DA REDE DE ESGOTOS NA FREGUESIA DE SANTANA - 2ª FASE (COLECTOR ENTRE A CX 772 ATÉ CX 838; 907 A 935 E ENTRE 967 E 973)	17.765,32 €
CONSTRUÇÃO DA REDE DE ESGOTOS NA FREGUESIA DE SANTANA - 2ª FASE (COLECTOR ENTRE A CX 335 ATÉ CX 350 E ENTRE 424 ATÉ 454)	5.194,01 €
ALARGAMENTO E PAVIMENTAÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE OS SÍTIOS DA SERRA D'ÁGUA E A ACHADA DA CRUZ, PASSANDO POR CAMINHO CHÃO E FONTE GRANDE - SANTANA	161.547,56 €
CONSTRUÇÃO DE ARRUAMENTO AO CENTRO DA FREGUESIA DE SÃO ROQUE DO FAIAL	59.418,90 €
CONSTRUÇÃO DA E.M. ENTRE O SÍTIO DA IGREJA E A ESCOLA DAS COVAS - FAIAL	65.384,22 €
ALARGAMENTO E PAVIMENTAÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DAS EIRAS À COVA DA RODA - SANTANA	173.222,17 €
CONSTRUÇÃO DE ACESSO AO SÍTIO DA ERMIDA DE CIMA - ILHA	40.032,12 €
PAVIMENTAÇÃO DA E.M. ENTRE O C.M. DAS EIRAS (SANTANA) E A CORUJEIRA DE CIMA - FAIAL	199.186,77 €
ALARGAMENTO E PAVIMENTAÇÃO DO C.M. DA ACHADA DO CEDRO GORDO - SÃO ROQUE DO FAIAL	42.949,36 €
CONSTRUÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL DA ACHADA DO PICO - SÃO JORGE	165.615,07 €
CONSTRUÇÃO DO C.M. ENTRE O LOMBO DO CUNHA E O AÇOUGE - SÃO JORGE	46.068,02 €
ALARGAMENTO E PAVIMENTAÇÃO DO CAMINHO MUNICIPAL ENTRE O CAMPO DE FUTEBOL E A FEITEIRA DE CIMA - SANTANA	213.656,17 €
PAVIMENTAÇÃO DO C.M. DO TANOIRO - SANTANA	819,15 €
REPAVIMENTAÇÃO DA E.M. DOS LAMACEIROS SANTO ANTÓNIO - SANTANA	26.806,87 €
PAVIMENTAÇÃO DO RAMAL 1 E 2 DO C.M. DA QUEBRADA - ARCO DE SÃO JORGE	23.408,58 €
REPAVIMENTAÇÃO DA E.M. DA FEITEIRA DE CIMA - SANTANA	30.201,59 €
CONSTRUÇÃO DO C.M. DAS COVAS ATÉ À IGREJA - FAIAL - 2ª FASE	1.220,91 €
ALARGAMENTO E PAVIMENTAÇÃO DO C.M. DO LOMBO DO CURRAL (2ª FASE) - SANTANA	9.019,79 €
<b>TOTAL</b>	<b>1.729.583,67 €</b>

Empresa TAMEGA	
Designação da empreitada	Notas de Débito
REPAVIMENTAÇÃO DO C.M. DA ACHADA GRANDE - S. JORGE	17.118,04
ALARGAMENTO E PAVIMENTAÇÃO DO C.M. DO LOMBO DO CURRAL ENTRE A E.R. 101 E A E.R. DO PICO DAS PEDRAS - SANTANA	45.662,13
PAVIMENTAÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DAS QUEBRADAS À RIBEIRA DA ILHA	231.921,28
ALARG. E PAVIMENTAÇÃO DO C.M. DA FAJÀ DO CEDRO GORDO - S. ROQUE DO FAIAL	33.720,59
CONSTRUÇÃO DE MURO DE SUPORTE NA FAJÀ DE MAR - FAIAL	10.841,20
BENEFICIAÇÃO DO CAMINHO AGRÍCOLA DA FAJA DO MAR - FAIAL	45.798,21
<i>TOTAL</i>	<b>385.061,45 €</b>
Empresa Tecnovia Madeira	
Designação da empreitada	Valor
ALARGAMENTO E PAV. DO C.M. DO PICO TANOIRO - 2ª FASE - SANTANA	4.586,96 €
PAVIMENTAÇÃO DA LIGAÇÃO ENTRE O KARTÓDROMO E A E.R.	9.819,17 €
PAVIMENTAÇÃO DO ARRUAMENTO ANEXO AO KARTODROMO DO FAIAL	260,66 €
PAVIMENTAÇÃO DE NOVAS ÁREAS NO KARTODROMO	187,29 €
PAVIMENTAÇÃO DO C.M. DO LOMBO GRANDE - S. ROQUE DO FAIAL	12.083,52 €
PAVIMENTAÇÃO DO ANTIGO CAMINHO DA FAJÀ GRANDE / MOINHO - FAIAL	22.317,18 €
CONSTRUÇÃO DO C.M. DA ACHADA DO FOLHADAL - S. R. DO FAIAL	341,11 €
PAVIMENTAÇÃO DO C.M. DAS QUEIMADAS - SANTANA	26.801,43 €
RUA CONEGO FERNANDES VAZ	969,26 €
<i>TOTAL</i>	<b>77.366,58 €</b>
Empresa Olca Construções	
Designação da empreitada	Valor
CONSTRUÇÃO DO C. RURAL DO LOMBO DE CIMA - RAMAL 2 - FAIAL	16.786,08 €
<i>TOTAL</i>	<b>16.786,08 €</b>
<b>Total de juros</b>	<b>2.208.797,78 €</b>
Credor / Fornecedor	
	Valor em dívida
Auto Barreiro	5.899,60 €
Artsound	11.212,50 €
Auto Carlos Simão	336,43 €
Diário a Cidade	478,80 €





**B- PAGAMENTOS A EFETUAR PELO EMPRÉSTIMO BANCÁRIO COM O DEUTSCHE BANK**

<b>AVELINO FARINHA E AGRELA</b>			
Obra	Autos	Data	Valor
C.A. acesso Fajã Rocha de Baixo	9-RV	03.04.2006	12.341,86
	11-RV	30.06.2006	29.224,00
	13-RV	31.07.2006	8.643,29
	15-RV	31.08.2006	18.519,47
	17-RV	30.09.2006	8.456,81
	19-RV	31.10.2006	30.108,47
			<b>107.293,90</b>
C.M. Eiras (Sta) e a Corujeira de Cima	6-RV	09.02.2006	<b>133.818,81</b>
C.R. desde o Cortado aos Lamaceiros	5-RV ( parte)	30.05.2006	<b>82.763,72</b>
C.A. Eiras Cova da Roda	6-RV	02.02.2006	80.306,41 €
	8-RV	18.04.2006	32.099,88 €
	9-RV	08.11.2006	279,57 €
			<b>112.685,86</b>
C.A. passinho até aos Casais	4	30.04.2008	5.193,13
	5	29.05.2008	9.803,59
	1-RV	30.09.2008	8.190,51
			<b>23.187,23</b>
Pavimentação do C.M. Pico Taneiro	Fact 28	05.03.2007	<b>15.425,28</b>
Pav. Ramal 1 e 2 da Quebrada	1	31.01.2006	136.331,03 €
	2	31.03.2006	3.985,06 €
	3-RV	05.06.2006	3.791,27 €
	4-RV	09.11.2006	224,40 €
			<b>144.331,76 €</b>
Rep. E.M. Lamaceiros - Sto António	1	30.12.2005	145.610,40 €
	2	27.02.2006	9.934,03 €
	3-RV	05.06.2006	1.774,01 €
	4-RV	09.11.2006	57,46 €
			<b>157.375,90 €</b>
Alargamento da Vereada do Curtado	1	31.07.2008	<b>32.075,56</b>
	<b>TOTAL AFA</b>		<b>808.958,02 €</b>
<b>FUNCHALBETÃO</b>			
Rep. Betuminosa diversas estradas	Fact 105	04.08.2008	<b>153.309,00</b>
	<b>TOTAL FUNCHALBETÃO</b>		<b>153.309,00 €</b>
<b>TECNEXECUTA</b>			
Elab. Projecto do Armazém Municipal	Parte Fac.1956	03.04.2008	<b>49.752,63 €</b>
	<b>TOTAL TECNEXECUTA</b>		<b>49.752,63 €</b>
<b>OLCA CONSTRUÇÕES</b>			
Const. C. R. Lombo de Cima -ramal 2- 2ª Fas	1	06.08.2007	<b>44.264,24</b>
	<b>TOTAL OLCA CONTRUÇÕES</b>		<b>44.264,24 €</b>



Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

<b>TAMEGA</b>			
Obra	Autos		Valor
C.A. Quebradas à Ribeira da Ilha	6 ( parte)	31.01.2005	27.254,47
	7 (parte)	30.04.2005	184.776,13
	8 (parte)	30.06.2005	9.620,03
			<b>221.650,63</b>
Benef. C. Agrícola Fajã de Mar	11	28.06.2001	<b>69.882,72</b>
Const. muro suporte Fajã de Mar	Fact. 135-D	04.12.2006	<b>40.676,58</b>
TOTAL TAMEGA			<b>332.209,93</b>
<b>ZAGOPE</b>			
Obra	Autos		Valor
Pav. C.M. Feiteira do Nuno( de baixo)	2	02.03.2007	16.071,11 €
	3	02.04.2007	10.698,38 €
			<b>26.769,49 €</b>
Requalificação Urbana da Cidade Sta - 1ª Fase	1	02.07.2007	99.915,38 €
	2	30.08.2007	21.230,49 €
			<b>121.145,87 €</b>
Requalificação Urbana da Cidade Sta - 2ª Fase	1	25.10.2007	<b>154.758,95 €</b>
Requalificação Urbana da Cidade Sta - 3ª Fase	1	02.12.2008	<b>88.650,33 €</b>
Alarg. e Pav. Do C.M. entre o Cemitério e o Cabo Aéreo	2	31.07.2006	35.884,72 €
	3	03.01.2007	22.383,39 €
			<b>58.268,11 €</b>
Pav. C. Rural Fajã Grande de cima	2	03.01.2007	<b>16.374,04 €</b>
TOTAL ZAGOPE			<b>465.966,79 €</b>
<b>TECNOVIA</b>			
Pav. C.Agrícola do Lombo Antão Alves	1	02.12.2008	<b>8.301,23</b>
Pav. C.Agrícola da Silveira	1	30.10.2008	29.337,05
	2	02.12.2008	69.584,33
			<b>98.921,38</b>
TOTAL TECNOVIA			<b>107.222,61</b>
<b>JOSÉ AVELINO PINTO</b>			
Const. troço C.M. Açougue/Covas - 2ª Fase	Fact. 800130	26.12.2008	18.868,78
Rep. C.M. Lombo de Cima	Fact. 800051	04.08.2008	19.448,00
TOTAL JOSÉ AVELINO PINTO			<b>38.316,78</b>
TOTAL GERAL			<b>2.000.000,00 €</b>





### III - Previsões do PSF

#### A – MEDIDAS DE MAXIMIZAÇÃO DA RECEITA<sup>155</sup>

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

Código Município	Município	Prédios Urbanos	Prédios Urbanos avaliados nos termos do CIMI	Prédios Rústicos
2209	Santa Cruz	0,700%	0,300%	0,80%

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

(em euros)

Ano	IMI <sup>156</sup>	Água		Resíduos Sólidos	Loteamentos e Obras	I.U. Circulação	Outras taxas	Total
		Consumo	Ligações					
2009	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2010	6.098,25	4.909,02	538,23	788,68	914,53	1.746,52	2.015,17	17.010,40
2011	12.348,97	9.940,76	1.089,90	1.597,07	1.851,93	3.536,70	4.080,71	34.446,04
2012	18.755,95	15.098,29	1.655,37	2.425,68	2.812,77	5.371,63	6.197,89	52.317,58
2013	25.323,10	20.384,77	2.234,98	3.275,00	3.797,62	7.252,44	8.368,01	70.635,92
2014	32.054,43	25.803,40	2.829,07	4.145,55	4.807,10	9.180,27	10.592,37	89.412,19
2015	38.954,05	31.357,50	3.438,02	5.037,87	5.841,81	11.156,29	12.872,35	108.657,89
2016	46.026,15	37.050,46	4.062,20	5.952,49	6.902,39	13.181,72	15.209,32	128.384,73
2017	53.275,06	42.885,73	4.701,97	6.889,98	7.989,48	15.257,78	17.604,72	148.604,72
2018	60.705,19	48.866,89	5.357,74	7.850,91	9.103,75	17.385,74	20.060,00	169.330,22
2019	68.321,08	54.997,58	6.029,91	8.835,86	10.245,88	19.566,90	22.576,67	190.573,88
2020	76.127,36	61.281,54	6.718,88	9.845,43	11.416,56	21.802,59	25.156,25	212.348,61

<sup>155</sup> Cfr. págs. 81 a 108 do PSF.

<sup>156</sup> Note-se que, embora a CMSC se propusesse manter a taxa mínima de IMI em todo o período do empréstimo, atendendo à previsão de que “a receita deste imposto terá tendência a subir substancialmente, devido ao grande número de edificações que têm vindo a ser construídas no concelho e atendendo a que muitas delas está a terminar o prazo de isenção”, projetou uma atualização da receita deste imposto em 2,5%, com base na taxa de inflação.

Ano	IMI <sup>156</sup>	Água		Resíduos Sólidos	Loteamentos e Obras	I.U. Circulação	Outras taxas	Total
		Consumo	Ligações					
2021	84.128,80	67.722,59	7.425,07	10.880,25	12.616,51	24.094,17	27.800,32	234.667,71
<b>Total</b>	<b>522.118,39</b>	<b>420.298,53</b>	<b>46.081,34</b>	<b>67.524,77</b>	<b>78.300,33</b>	<b>149.532,75</b>	<b>172.533,78</b>	<b>1.456.389,89</b>

3. Alienação de património da autarquia, proporcionando um encaixe de 665.000,00 € até 2021:

(em euros)

Prédios	Valor Patrimonial
Diversos terrenos (Lombo do Curral e Fonte da Pedra)	100.000,00
Armazém Municipal e Quartel dos Bombeiros Voluntários	150.000,00
Escola da Corujeira de Baixo - Faial	150.000,00
Escola da Fajã Alta – São Jorge	70.000,00
Escola da Silveira - Santana	195.000,00
<b>Total</b>	<b>665.000,00</b>



## B – MEDIDAS DE CONTENÇÃO DA DESPESA<sup>157</sup>

### I. Contenção da despesa com o pessoal

- “1) De harmonia com o artigo 14.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008, até 31 de Dezembro do Corrente ano, ficam suspensas as alterações ao quadro de pessoal, com exceção das que resultem da aplicação da lei que, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de junho, defina e regule os novos regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, das que sejam indispensáveis para o cumprimento da lei ou de norma regulamentar que a concretize, ou para a execução de sentenças judiciais, bem como daquelas de que resulte diminuição da despesa.
- 2) Reafectar o pessoal excedentário a outras unidades orgânicas onde se denote falta de recursos humanos para o exercício de funções compatíveis.
- 3) Neste período admitir-se-á alteração do posicionamento remuneratório nas respetivas categorias apenas quando, nos termos da legislação e nos casos decorrentes da avaliação feita de acordo com o SIADAP devam acontecer obrigatoriamente;
- 4) Recorrer o menos possível às prestações de serviços para elaboração de estudos, pareceres e consultadoria, passando essas tarefas a serem desempenhadas por pessoal interno, dando-lhe a formação profissional para o efeito.
- 5) Optar pela flexibilidade, dinamismo e inovação, deixando para trás estruturas fortemente hierarquizadas e burocráticas, sendo fundamental a adaptação às novas competências em constante mudança.
- 6) Tomar medidas necessárias à contenção, já no próximo exercício (2010), das despesas com utilização de viaturas, horas extraordinárias e ajudas de custo.”

Essa redução seria realizada na proporção de 1% por ano<sup>158</sup>:

Ano	01.02.02 – Horas extraordinárias		01.02.04 – Ajudas de custo	
	Valor previsto (€)	Poupança <sup>1</sup> (€)	Valor previsto (€)	Poupança <sup>1</sup> (€)
2009	67.384,02	0,00	14.675,43	0,00
2010	66.710,18	673,84	14.528,68	146,75
2011	66.043,08	667,10	14.383,39	145,29
2012	65.382,65	660,43	14.239,56	143,83
2013	64.728,82	653,83	14.097,16	142,40
2014	64.081,53	647,29	13.956,19	140,97
2015	63.440,72	640,82	13.816,63	139,56
2016	62.806,31	634,41	13.678,46	138,17
2017	62.178,25	628,06	13.541,68	136,78
2018	61.556,46	621,78	13.406,26	135,42
2019	60.940,90	615,56	13.272,20	134,06
2020	60.331,49	609,41	13.139,47	132,72
2021	59.728,18	603,31	13.008,08	131,39
<b>Total</b>	<b>825.312,59</b>	<b>7.655,84</b>	<b>179.743,19</b>	<b>1.667,34</b>

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

### 29 Contenção da despesa corrente

- “- Não arrendar mais espaços físicos para funcionamento dos serviços autárquicos, mantendo apenas os contratos existentes;

<sup>157</sup> Cfr. as págs. 64 a 74 do PSF.

<sup>158</sup> Cfr. o ofício contendo as alegações apresentadas pela CMS no ano de 2009, no âmbito da verificação preliminar do processo de fiscalização prévia, sobre a quantificação e calendarização das medidas constantes do plano de saneamento financeiro e à previsão do seu impacto orçamental.

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





## C – DESPESAS DE INVESTIMENTO E FONTES DE FINANCIAMENTO<sup>159</sup>

### I. Despesas de Investimento

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

(em euros)

Designação da Obra	Valor
Construção de Armazém Municipal	1.744.080,00
Construção do auditório para Espetáculos e Exposições de São Roque do Faial	1.300.000,00
Alargamento e Pavimentação da E. M. da Cova dos Moleiros ao Lombo da Ilha	1.350.000,00
Construção da Rede de Esgotos na freguesia de Santana – 2.ª e 3.ª fases	3.500.000,00
Construção do Cemitério Municipal Concelhio	2.000.000,00
Incremento da Rede Viária Municipal	4.000.000,00
<b>Total</b>	<b>13.894.080,00</b>

### II. Fontes de Financiamento

2. Financiamento do investimento por receitas de capital:

(em euros)

Ano	FEF Capital	Contratos Programa
2009	2.220.019,00	1.645.000,00
2010	2.275.519,48	1.686.125,00
2011	2.332.407,46	1.728.278,13
2012	2.390.717,65	1.771.485,08
2013	2.450.485,59	1.815.772,21
2014	2.511.747,73	1.861.166,51
2015	2.574.541,42	1.907.695,67
2016	2.638.904,96	1.955.388,06
2017	2.704.877,58	2.004.272,77
2018	2.772.499,52	2.054.379,59
2019	2.841.812,01	2.105.739,08
2020	2.912.857,31	2.158.382,55
2021	2.985.678,74	2.212.342,12
<b>Total</b>	<b>33.612.068,45</b>	<b>24.906.026,77</b>

<sup>159</sup> Cfr. págs. 58 a 62 e 77 a 80 do PSF.





#### IV - Variação da receita no período de 2009 a 2013

(em euros)

Designação	Receita cobrada					Variação				
	2009	2010	2011	2012	2013	09/10	10/11	11/12	12/13	Soma
IMI	295.088,07	327.635,18	315.233,05	393.045,91	435.626,04	32.547,11	-12.402,13	77.812,86	42.580,13	140.537,97
Consumo de água	237.866,33	215.396,36	280.469,90	15.981,25	931,33	-22.469,97	65.073,54	-264.488,65	-15.049,92	-236.935,00
Ligações de água	17.647,78	8.560,08	6.912,09	0,00	0,00	-9.087,70	-1.647,99	-6.912,09	0,00	-17.647,78
Recolha de resíduos sólidos	36.658,45	38.256,32	32.411,76	0,00	0,00	1.597,87	-5.844,56	-32.411,76	0,00	-36.658,45
Loteamentos e Obras	20.151,39	25.673,53	32.356,30	43.084,04	16.513,57	5.522,14	6.682,77	10.727,74	-26.570,47	-3.637,82
I.U. Circulação	86.304,98	92.054,16	94.402,02	127.643,96	137.353,55	5.749,18	2.347,86	33.241,94	9.709,59	51.048,57
Outras taxas	23.130,18	31.681,79	34.468,51	28.288,54	30.186,75	8.551,61	2.786,72	-6.179,97	1.898,21	7.056,57
Alienação de património*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>6.521.520,90</b>	<b>6.462.889,29</b>	<b>6.088.260,29</b>	<b>6.276.324,47</b>	<b>6.767.592,07</b>	<b>22.410,24</b>	<b>56.996,21</b>	<b>-188.209,93</b>	<b>12.567,54</b>	<b>-96.235,94</b>

**Nota:** Os montantes considerados neste quadro correspondem à receita cobrada nas rubricas “01.02.02 – Imposto Municipal sobre Imóveis”, “01.02.03 – Imposto Único de Circulação”, “04.01.23.02 – Loteamento de obras”, “04.01.23.99.99 – Outros (Taxas)”, “07.01.08.01 – Água”, “07.02.09.01 – Saneamento - Ligação”, “07.02.09.02 – Resíduos Sólidos” (cfr. os Mapas de Controlo Orçamental da Receita de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).





## V – Prestações de serviços contratadas pela CMS, no período 2009-2013

Prestador de serviços	Designação do serviço	Data do contrato	Valor total (com IVA)	Em vigor
Luís Duarte Freitas de Nóbrega e José Eleutério Câmara Lopes	Elaboração de Regulamento de taxas	11-09-2009	14.227,20€	Não
José Duarte Gonçalves Henriques (Luzosfera)	Iluminações de Natal 2009-2010	07-12-2009	62.586,00€	Não
<b>Subtotal do ano 2009</b>			<b>76.813,20€</b>	
António Pedro Mendonça da Silva Gonçalves (Inplenitus)	Revisão do PDM de Santana	14-05-2010	108.300,00€	Sim
Ecoatlântico	Manutenção da ETAR de Santana	17-09-2010	41.331,00€	Não
Bernardino Caires Pestana (Procaires)	Segurança de empreitada	20-09-2010	5.290,00€	Não
Ricardo Manuel Ferreira Gonçalves	Segurança de empreitada	23-09-2010	4.250,00€	Não
José Jardim Mendonça Prada	Serviços Jurídico/Contenciosos	23-09-2010	16.100,00€	Não
Abel Gouveia Jardim (Tecnexecuta)	Fiscalização de empreitada	27-09-2010	13.685,00€	Não
João dos Santos Marques Gonçalves	Fiscalização de empreitada	27-09-2010	9.200,00€	Não
José Duarte Gonçalves Henriques (Luzosfera)	Iluminações de Natal 2010-2011	22-11-2010	57.442,50€	Não
João Martinho de Gouveia (Florasantos)	Manutenção de jardins	10-12-2010	27.324,00€	Não
<b>Subtotal do ano 2010</b>			<b>282.922,50€</b>	
UHY & Associados	Revisão Oficial de Contas	14-02-2011	16.820,00€	Não
João dos Santos Marques Gonçalves	Fiscalização de empreitada	21-03-2011	1.740,00€	Não
João dos Santos Marques Gonçalves	Fiscalização de empreitada	21-03-2011	870,00€	Não
Duarte Nuno de Freitas Fernandes e Marco António Ascensão Gomes	Fiscalização de empreitada	28-03-2011	1.856,00€	Não
Duarte Nuno de Freitas Fernandes e Marco António Ascensão Gomes	Fiscalização de empreitada	28-03-2011	1.508,00€	Não
Abel Gouveia Jardim (Tecnexecuta)	Fiscalização de empreitada	28-03-2011	580,00€	Não
João dos Santos Marques Gonçalves	Fiscalização de empreitada	06-04-2011	928,00€	Não
João dos Santos Marques Gonçalves	Fiscalização de empreitada	06-04-2011	464,00€	Não
João dos Santos Marques Gonçalves	Fiscalização de empreitada	06-04-2011	696,00€	Não
Ricardo José Freitas Candelária	Engenharia Civil	22-08-2011	16.200,00€	Não
Jacinto Luís Bulcão Amorim (176426086)	Elaboração de projeto de empreitada	30-08-2011	34.800,00€	Não
<b>Subtotal do ano 2011</b>			<b>76.462,00€</b>	
José Luís Alves Paixão	Escultura sobre a Biosfera	22-02-2012	16.240,00€	Não
Elsa Maria Vieira Mendes Gouveia	Realização de curta-metragem sobre a Biosfera	11-06-2012	12.200,00€	Não
<b>Subtotal do ano 2012</b>			<b>28.440,00€</b>	
João Pedro Fouto Martins da Silva	Elaboração de mapa de ruído	23-01-2013	7.170,90€	Não
UHY & Associados	Revisão Oficial de Contas	05-03-2013	15.079,20€	Não
José Ângelo Guerreiro da Silva (EGA)	Elaboração de relatório ambiental	04-04-2013	36.900,00€	Sim

<b>Prestador de serviços</b>	<b>Designação do serviço</b>	<b>Data do contrato</b>	<b>Valor total (com IVA)</b>	<b>Em vigor</b>
Cidália Filipa Caldeira Gomes (Brinertes)	Aluguer de máquinas	20-06-2013	22.387,00€	Não
<b>Subtotal do ano 2013</b>			<b>81.537,10€</b>	
<b>Total</b>			<b>546.174,80€</b>	



## VI - Entidades que relevam para o endividamento do município

### A - ENTIDADES DETIDAS PELA CMS

Entidades	Participação		Equilibrada	Transferência	Concorre
	(%)	Tipo			
SEL Terra Cidade, E.M.  EIMRAM – Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira, E.E.I.M. (1)	100,00	Direta	2010: Não 2011, 2012 e 2013: Sim	Sim (2) -	Não Não
	9,09	Indireta (AMRAM)	2008, 2009 e 2012: Não 2010, 2011 e 2013: Sim	Não -	Sim Não
SPER Sociedade de Desenvolvimento do Norte da Madeira	1,00	Direta	Não	Não	Não (3)
AM Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira  IPM – Iluminação Pública da Madeira – Associação de Municípios	9,09	Direta	n.a.	n.a.	Sim
	9,09	Direta	n.a.	n.a.	Sim

n.a – Não aplicável.

#### Notas:

- A empresa intermunicipal EIMRAM tem uma participação de 1% na empresa “*Aquário da Madeira, E.M.*”, que não foi considerada no quadro, por ser insignificante (corresponde a uma participação indireta da CMS de 0,09%);
- A CMS tem realizado transferências para a “*Terra Cidade, E.M.*” ao abrigo de CP, tendo transferido 130.000,00€ no ano 2010, por conta de despesas correntes.
- Esta empresa não releva para a capacidade de endividamento do MS, por pertencer ao Setor Público Empresarial da RAM.

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

(em euros)

Empresa	Descrição	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Terra Cidade E.M.	Resultado operacional	-	-	-43.236,61	5.780,06	31.317,03	1.473,32
	Encargos financeiros	-	-	-71,26	-74,83	-16,41	0,00
<b>Sub-total</b>		-	-		<b>-43.307,87</b>	<b>5.705,23</b>	<b>31.300,62</b>
EIMRAM E.E.I.M.	Resultado operacional	-213.883,68	-89.224,39	205.106,23	1.101.482,70	-29.124,09	238.825,61
	Encargos financeiros	-107.169,61	-68.550,42	-25.963,11	-35.566,72	-26.106,79	-3.524,46
<b>Sub-total</b>		<b>-321.053,29</b>	<b>-157.774,81</b>	<b>179.143,12</b>	<b>1.065.915,98</b>	<b>-55.230,88</b>	<b>235.301,15</b>

### C – CONTRIBUTO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E DA EIMRAM

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

- as AM não contraíram empréstimos bancários de médio e longo prazos no período;

- b) os empréstimos de médio e longo prazo contratados pela EIMRAM encontram-se excecionados dos limites de endividamento<sup>160</sup>;
- c) o contributo das AM e da EIMRAM em 2009 não é considerado para o cálculo do endividamento líquido total do MS por originar uma diminuição do referido endividamento<sup>161</sup>.

Assim, de entre as entidades que relevam para o endividamento do MS, há a considerar apenas o contributo da empresa EIMRAM, nos exercícios de 2008 e 2012, conforme a seguir se apresenta:

(em euros)

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

<sup>160</sup> Cfr. o n.º 6 do art.º 39.º, segundo o qual encontram-se excecionados dos limites de endividamento “os empréstimos e as amortizações destinados exclusivamente ao financiamento de projectos com participação de fundos comunitários, desde que o montante máximo do crédito não exceda 75 % do montante da participação pública nacional necessária para a execução dos projectos co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ou pelo Fundo de Coesão”.

<sup>161</sup> De acordo com a interpretação que veio a ser consagrada no art.º 54.º da Lei 64-A/2008, de 31 de dezembro (LOE para 2009), a contribuição das entidades que integram o SEL e das sociedades comerciais não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total do Município.





## VII – Níveis de endividamento líquido da CMS - 2008 a 2013

(em euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Disponibilidades	680.765,35	551.347,49	679.888,26	154.973,15	148.010,27	127.874,92
Dívidas de terceiros	799.030,10	91.860,88	99.020,61	115.094,38	1.596.211,63	1.076.183,84
Acréscimos e diferimentos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Investimentos financeiros	75.000,00	175.000,00	175.000,00	262.500,00	262.500,00	262.500,00
<b>Activos Financeiros</b>	<b>1.554.795,45</b>	<b>818.208,37</b>	<b>953.908,87</b>	<b>532.567,53</b>	<b>2.006.721,90</b>	<b>1.466.558,76</b>
<b>Valores excepcionados:</b>						
<i>Créditos sobre entidades do SEL - art.º 36.º, n.º 3</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total Geral Activo (A)</b>	<b>1.554.795,45</b>	<b>818.208,37</b>	<b>953.908,87</b>	<b>532.567,53</b>	<b>2.006.721,90</b>	<b>1.466.558,76</b>
Dívidas a terceiros	5.896.921,60	14.014.642,63	13.396.633,45	13.523.345,13	10.435.708,02	7.162.943,27
Acréscimos e diferimentos	4.885.624,43	337.517,72	337.517,72	337.517,72	3.952.132,00	3.444.113,36
Cientes com cauções (conta 217)	510,37	2.216,27	1.704,50	1.395,33	1.395,33	1.395,33
<b>Passivos Financeiros</b>	<b>10.783.056,40</b>	<b>14.354.376,62</b>	<b>13.735.855,67</b>	<b>13.862.258,18</b>	<b>14.389.235,35</b>	<b>10.608.451,96</b>
<b>Valores excepcionados:</b>						
<i>Empréstimos excepcionados - art.º 33.º, n.ºs 5, 6 e 7</i>	592.259,72	535.397,55	455.383,90	391.361,94	325.544,15	257.917,18
Dívida à EDP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Contas 2745 e 2749 (subsídios para investimentos)	4.885.624,43	337.517,72	337.517,72	337.517,72	3.952.132,00	3.444.113,36
<b>Total Geral Passivo (P)</b>	<b>5.305.172,25</b>	<b>13.481.461,35</b>	<b>12.942.954,05</b>	<b>13.133.378,52</b>	<b>10.111.559,20</b>	<b>6.906.421,42</b>
<b>Endividamento Líquido (P-A)</b>	<b>3.750.376,80</b>	<b>12.663.252,98</b>	<b>11.989.045,18</b>	<b>12.600.810,99</b>	<b>8.104.837,30</b>	<b>5.439.862,66</b>
<b>Limite</b>	7.286.330,00	7.656.426,00	8.010.328,00	11.976.727,00	11.476.309,00	7.149.582,00
<b>Margem</b>	-3.535.953,20	5.006.826,98	3.978.717,18	624.083,99	-3.371.471,70	-1.709.719,34
<b>Taxa de utilização</b>	51,5%	165,4%	149,7%	105,2%	70,6%	76,1%

### Notas:

- Os limites de endividamento líquido são os constantes dos mapas da DGAL “*Limites ao Endividamento de Curto Prazo, Médio e Longo Prazos e Endividamento Líquido, por Município*” (relativos a 2008, 2009 e 2010), “*Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 53.º do Orçamento de Estado para 2011*”, “*Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 66.º do Orçamento de Estado para 2012*” e “*Limites de endividamento de médio e longo prazos e líquido municipal ao abrigo do previsto no art.º 98 do Orçamento do Estado para 2013*”.
- Os valores apresentados no quadro são coincidentes com a informação constante das contas de gerência da CMS, designadamente dos Balanços e Balancetes, não correspondendo, à exceção dos relativos ao ano de 2010, aos submetidos pela CMS à DGAL. No entanto, tais valores estão de acordo com os constantes do mapa da DGAL “*Endividamento líquido per capita, por município (2007 a 2011)*” (Cfr. a Pasta II da Documentação de Suporte, Separador 9).





Tribunal de Contas  
*Secção Regional da Madeira*

## VIII – Nota de Emolumentos e Outros Encargos

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

AÇÃO:	Auditoria ao cumprimento do plano de saneamento financeiro da Câmara Municipal de Santana – 2009/2013
ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S):	Câmara Municipal de Santana
SUJEITO(S) PASSIVO(S):	Câmara Municipal de Santana

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	
Verificação de Contas da Administração Regional/Central:	1,0		0,00€
Verificação de Contas das Autarquias Locais:	0,2		0,00€
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
AÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	20	2 399,80€
AÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	225	19 865,25€
Entidades sem receitas próprias			
Emolumentos em processos de contas ou em outros processos (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):	5 x VR (b)		-
<p>Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se atualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de dezembro.</p>	Emolumentos calculados:		22 265,05€
	Limites (b)	Máximo (50xVR)	17 164,00€
		Mínimo (5xVR)	1 716,40€
	Emolumentos devidos		17 164,00€
	Outros encargos (n.º 3 do art.º 10.º)		-
	Total emolumentos e outros encargos:		17 164,00€

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